

*Никитченко Н. В.,
кандидат юридических наук, докторант
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРИРОДИ КОНТРОЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблем правового розмежування природи правовідносин, які виникають між суб'єктами господарювання та органами, що уповноважені здійснювати контроль у сфері господарської діяльності, зокрема з'ясовано їх правову суть та сформульовано проблемні питання, які потребують правового удосконалення.

Ключові слова: правове регулювання, контроль, органи державного контролю, суб'єкти господарювання, правовідносини.

Постановка проблеми. В процесі організації, здійснення та завершення господарської діяльності суб'єкти господарювання вступають у організаційно-господарські відносини, які відповідно до п. 6 ст. 3 Господарського кодексу України (далі – ГК України) є відносинами, що складаються між господарюючими суб'єктами та суб'єктами організаційних повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Враховуючи, що між науковцями досі точаться дискусії з приводу однозначності розуміння такого роду відносин, обумовлюється актуальність необхідності наукового аналізу природи організаційно-господарських відносин з приводу здійснення державного контролю.

Стан дослідження. Проблема юридичної природи організаційно-господарських відносин досліджувалася у наукових працях: В. К. Мамотова, В.В. Лаптева, Г. Л. Знаменського, О.П. Віхрова та інших науковців.

Метою є дослідження відносин, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційних повноважень у процесі здійснення контрольних заходів та розмежування їх юридичної природи для підготовки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 19 ГК України держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах: збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин; фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин; цін і ціноутворення; монополізму та конкуренції; земельних відносин, за якістю і безпечністю продукції та послуг; виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності,

а також з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

Тобто відносини контролю у сфері господарської діяльності – це відносини між Урядом України в особі його органів, що здійснюють управління в сфері господарювання з підконтрольними йому господарюючими суб'єктами. Державні органи в даному випадку виступають як учасники господарських відносин, що здійснюють господарсько-організаційну функцію держави. В той же час будь який контролюючий державний орган є адміністративним органом, відповідно методи, які він застосовує, регулюються адміністративним правом. Отже природа таких відносин має подвійний характер. Наприклад, за порушення вимог чинного законодавства щодо організації та ведення господарської діяльності до суб'єктів господарювання контролюючі органи, в передбачених законом випадках, застосовують адміністративно-господарські санкції. У той же час відносини, що складаються між згаданими органами влади, є організаційно-господарськими. Відтак потребує дослідження питання розмежування природи організаційно-господарських відносин, під якими по суті розуміють контроль і адміністративно-господарських – нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання.

Зокрема наковці з цього приводу пишуть, що основні відмінності змісту цих понять такі: нагляд здійснюється у відношенні організаційно невідпорядкованих об'єктів, а контроль – у відношенні організаційно відпорядкованих об'єктів і лише в окремих випадках у відношенні невідпорядкованих; в процесі контролю можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, в процесі нагляду – заходи адміністративного впливу; в межах контролю перевіряються різні сторони діяльності підконтрольних об'єктів, в процесі нагляду – перевіряється дотримання правил [1, с. 502].

Д. Н. Бахрах з цього приводу зазначає – нагляд – це обмежений контроль, нагляд обмежується перевіркою законності дій суб'єкта господарської діяльності без перевірки їх цільової доцільності [2, с. 460].

Отже, зміст понять «нагляд» і «контроль» різні, і основною відмінністю є те, що поняття «нагляду» – це перевірка законності дій на відміну від поняття «контроль», яке першочергово не включає повноваження на оперативне втручання в діяльність суб'єкта господарської діяльності, перевірку доцільності його дій [3, с. 31].

А тому, відмічаючи різну природу контролю та нагляду, слід дослідити і різну природу відносин, що складаються між учасниками господарських відносин.

Зокрема мова йде про «вертикальні» і «горизонтальні» договірні і пов'язані з ними організаційні відносини між органами влади і суб'єктами господарювання, що є предметом регулювання господарського права.

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства за діяльністю суб'єктів господарської діяльності є організаційною формою державного регулювання підприємницької діяльності і саме він покликаний зміцнювати правопорядок у цій сфері. Тому останній доцільно розглядати з позиції актуальності забезпечення гарантій дотримання прав і інтересів підконтрольних об'єктів при здійсненні контрольних заходів [4, с. 357]. Адже ринкова динаміка значною мірою передбачає обмежену сферу безпосереднього державного управління економікою відповідно державний контроль також повинен адаптуватися до сучасних змін. Саме в даній сфері потрібний той розумний компроміс між приватноправовим і публічно-правовим регулюванням, який забезпечується шляхом підкорення усіх норм права вимогам правопорядку. Так прийнято вважати, що державний контроль це вертикальні відносини між суб'єктами господарювання та органами контролю і здійснюються вони в рамках жорстких відносин «влада-підкорення». З боку держави функція управління здійснюється державними органами влади, які відповідно до їх компетенції використовують інструменти контролю, що базується на специфічних принципах владного впливу на підконтрольний об'єкт. Для того, щоб державний контроль у сфері здійснення господарської діяльності виконував господарську функцію владний елемент у ньому повинен бути перепідпорядкований. А саме, як пише Г. Л. Знаменський: «владний елемент в цих відносинах присутній, але він підпорядковується не органу державної влади, а суспільному господарському порядку» [5, с. 54]. Автор також зазначає, що вертикальні відносини в даному випадку будуються не на підпорядкуванні однієї сторони іншій, а на взаємних обов'язках таких, які виникають у відносинах по горизонталі, кожна сторона отримує і права і обов'язки. Відповідно, будь-які дії чи акти органів державної влади, не основані на вимогах і правилах суспільного господарського порядку повинні визнаватися протиправними, та тягти за собою в необхідних випадках застосування заходів відповідальності [5, с. 55].

Однак дані положення фактично не реалізовані, оскільки державний контроль, як правило, сприймають як форму здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативних актів, виданих органами держави. Зокрема, під державним контролем розуміють контроль з боку державних органів за дотриманням законів, нормативних актів, правомірним веденням господарської діяльності, сплатою податків [6, с. 67].

Тобто науковці виділяють саме його адміністративну функцію – дотримання законності у сфері господарювання. В першу чергу це пов'язано з тим, що більшість ототожнює термін «контроль» з перевіркою. Цьому сприяв переклад з французького *contrerole* – «список, що ведеться у двох екземплярах». Від слова *contrerole* походить слово *controle* – контроль, що означає «пере-

вірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду».

В результаті такого розуміння державного контролю останній по нині відіграє роль засобу адміністративного реагування і не ставить собі за мету допомогти суб'єкту господарювання, а не покарати його. Дещо позитивні зміни відбулися за рахунок прийняття Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стаття 1 якого визначає державний нагляд (контроль) як 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 та послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Однак дані положення на практиці залишилися декларативними, а фактично відбувається ототожнення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання з суто фіскальним реагуванням у відношенні до підконтрольних об'єктів.

У той же час державний контроль з однієї сторони – це необхідна умова підтримання дисципліни, законності, правопорядку у сфері господарювання, а з іншої – охорона і захист прав та законних інтересів суб'єктів господарювання в процесі діяльності держави. При цьому останній буде ефективний лише у випадку коли органи державного контролю будуть діяти у законний спосіб та в межах законодавства. Так, для підтримання дисципліни контроль повинен володіти інструментами, які передбачені адміністративним законодавством. Зокрема останнє регулює організаційні відносини у сфері управління, а саме контроль та нагляд за господарською діяльністю адміністративними органами держави, прописуючи завдання та повноваження контролюючих органів.

Разом з тим контроль як спосіб державного публічного впливу являє собою також встановлення обов'язків органів держави і органів місцевого самоуправління спостерігати і в окремих випадках перевіряти стан справ суб'єкта підприємця, в передбачених законом випадках вживати належних заходів [7, с. 194]. Відповідно, природа державного контролю вимагає визначення господарсько-правового характеру стосунків суб'єктів господарювання з органами державного контролю при яких дії кожного з учасників підпорядковуються господарському правопорядку, а відтак останні стають партнерами.

В даному випадку доцільними стають визначення «контролю» науковцями-економістами, які тлумачать його як: елемент управління економічними об'єктами та процесами, який полягає у нагляді за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [8, с. 447]; процес забезпечення та досягнення цілей [9, с. 586]; управлінська діяльність, завданням якої є кількіс-

на та якісна оцінка і облік результатів роботи організації [10, с. 31]; одна із функцій управління, що припускає спостереження за керованими процесами, перевірку якості встановлення відхилень, збір інформації для оцінки ситуації [11, с. 15]; основна функція менеджменту, яка об'єднує види управлінської діяльності, пов'язані з формуванням інформації про стан і функціонування об'єкта управління (облік), вивченням інформації про процеси та результати діяльності (аналіз), роботою з діагностики й оцінки процесів розвитку та досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів і прорахунків у використанні коштів і методів управління [12, с. 94].

З огляду на сказане здається хибною думка, що відносини із здійснення контролю за господарською діяльністю лежать лише у площині регулювання адміністративного права. Хоча б тому, що останнє регулює відносини виконавчо-розпорядчого характеру і не має відношення до керівництва господарською діяльністю. Якщо основою виникнення адміністративних правовідносин є правопорушення, то організаційно-господарських – акт підпорядкування один одному. В адміністративно-правових відносинах уповноважений орган виступає від імені держави, а в організаційно-господарських – і від свого імені.

Саме господарське право може в повному обсязі забезпечити дієвий контроль за організацією реальних, наповнених змістом зв'язків всіх суб'єктів по вертикалі і горизонталі, оскільки не обмежене вузькими повноваженнями органів влади (щодо права припинення порушення закону, надання обов'язкових приписів чи притягнення винних осіб до відповідальності) та можливості, наданої господарюючим суб'єктам згідно зі ст. 19 Конституції України не виконувати вимоги державних органів з питань, що не входять у їх компетенцію. В галузі управління економікою складаються різні правові відносини. Однак контроль за такими відносинами відрізняються тим, що за змістом він відноситься насамперед до господарського, майнового. Організаційні елементи виконують в них допоміжну функцію. Якщо у адміністративних правовідносинах мова йде про владні повноваження у визначеній сфері по відношенню до чітко невизначеного кола людей, (громадян і організацій взагалі), то в організаційно-господарських правовідносинах – лише про компетенцію чітко визначених організацій. У зв'язку з цим використання інструментів контролю для визначення ефективності управління суспільним виробництвом, за дотриманням вимог чинного законодавства щодо виробництва товарів, робіт і послуг повинно також врегульовуватися господарським правом. Підтвердженням цього є той факт, що контроль є заключною стадією процесу управління виробництвом. Основою для виконання таких робіт є оперативний облік результатів виробничої діяльності підприємств. В процесі розробки виробничих програм і постановки завдань використовується інформація про поточний стан виробництва. Ця інформація відображає результати роботи підприємств за конкретно визначений період часу, накопичується, періодично обробляється і формується до початку нового планового періоду у вигляді відповідних звітних даних. Своєчасність надходження інформації, її повнота та достовірність безпосередньо

впливають на якість програм, що розробляються. Тому ці чинники повинні застосовуватися в якості критеріїв створення системи контролю за господарською діяльністю підприємств. Інформація про стан виробництва товарів, робіт і послуг може використовуватися державою не лише при плануванні цільових програм, але й лежати в основі здійснення контролю за регулюванням виробничих процесів. Якими б не були якісно підготовленими програми, в ході їх реалізації виникають зміни і відхилення, що потребують коректування. А тому своєчасний і повний контроль дозволяє регулювати хід тих чи інших виробничих процесів, направляючи їх у відповідне русло, підвищуючи при цьому ефективність планування господарської діяльності.

Висновки. Таким чином, специфіка здійснення контролю у сфері господарювання в першу чергу пов'язана з відносинами, які складаються в ході організації контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, а саме виробництвом, легітимацією підприємницької діяльності за допомогою реєстрації, оформлення її в формі підприємств, ведення звітності, сплати податків, встановлення порядку і правил виходу на ринок з товарами, роботами та послугами, взаємодії з іншими підприємствами і організаціями. Тому, по-перше, державний контроль в сфері господарської діяльності в частині виконання економічних функцій органів влади носить господарсько-правовий характер і має на меті забезпечення активної участі суб'єктів господарювання у розвитку економіки як бази самостійності та самоуправління. По-друге, відносини, що складаються в результаті прийняття планових актів, затвердження державних замовлень, здійснення контрольних функцій власників по відношенню до підприємств, що отримали від них майно для ведення господарської діяльності, а також здійснення державного впливу шляхом встановлення норм і стандартів, антимонопольного нагляду складають значний масив регулювання, а тому також підлягають державному контролю. І такий контроль повинен проводитися по принципу допомогти суб'єкту господарювання діяти в законодавчому полі, стимулювати його до цього, а не будь що його покарати. Саме в цьому полягає господарсько-правова суть організації і здійснення державного контролю в сфері господарювання. І лише такі правовідносини між контролюючим органом і суб'єктом господарювання відобразатимуть суть тих організаційно-господарських відносин, що формуються за допомогою господарського права.

Література:

1. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Зерцало, 1998. – 672 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с.
3. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / В. П. Беляев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 31-42.
4. Предпринимательское (хозяйственное) право : учебник / [Вознесенская Н. Н. и др.] ; под ред. В. В. Лаптева, С. С. Занковского; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 560 с.
5. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины:

- формирование и перспективы развития / Г. Л. Знаменский. – К. : Наук. думка, 1996. – 63 с.
6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовський, Е. Б. Стародубцева. – 4-е изд., перераб., испр. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 479 с.
 7. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право. Курс лекций / В. С. Мартемьянов. – М. : БЕК, 1994. – Т 1. – 301 с.
 8. Економічна енциклопедія: у трьох томах / Редкол.: С. В. Мочерний – К. : Академія, 2001. – Т. 2. – 848 с.
 9. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хдоури; пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 702 с.
 10. Поршнев А. Г. Управление организацией : учебник / А. Г. Поршнев, З. П. Румянцева. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 669 с.
 11. Коротков Э. М. Исследование систем управления / Э. М. Коротков. – М. : ДеКа, 2000. – 336 с.
 12. Менеджмент (Современный российский менеджмент) : учебник / под ред. Ф. М. Русинова, М. Л. Разу. – М. : ФБК-ПРЕСС, 1998. – 504 с.

Никитченко Н. В. К вопросу разграничения природы контрольных правоотношений в сфере хозяйственной деятельности

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем разграничения природы правоотношений, возникающих между субъектами хозяйствования и органами, уполномоченными осуществлять контроль в сфере хозяйствования, в частности исследована их правовая суть и сформулированы проблемные вопросы, требующие правового усовершенствования.

Ключевые слова: правовое регулирование, контроль, органы государственного контроля, субъекты хозяйствования, правоотношения.

Nykytchenko N. On the issue of delimitation of legal relationship nature while implementation of state control over economic activity.

Summary. The article is dedicated to the research of the problem of delimitation of legal relationship nature that arises between economic agents and authorities which carries out the control in the sphere of economic activity. In particular their legal essence is clarified and problem issues that need legal improvement are identified.

Key words: legal regulation, control, controlling authorities, economic agents, legal relationship.