

17. Управління природокористуванням / Ю.П. Лебединський, І.М. Потравний, Б.Ю. Краснянський. – К. : Урожай, 1987. – 256 с.
18. Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1986. – С. 81–114.
19. Кропивко М.Ф. Державне управління в процесі реформування АПК та його інформаційна підтримка / М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 1995. – № 10. – С. 46-49.
20. Кисельов М. Екологічна компонента процесу державотворення / М. Кисельов // Розбудова держави. – 1997. – № 7–8. – С. 39–46.
21. Ерофеев Н.И. Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы) : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Ерофеев Н.И. – К., 1985. – 194 с.
22. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1985. – 146 с.

УДК 342.924 (354)

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Галицина Н.В., к.ю.н., директор

*Бердянський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

У статті розглядаються загальнодоктринальні положення стосовно контролю, аналізується його співвідношення із наглядом, визначаються стадії контрольних процедур за діяльністю суб'єктів господарювання.

Ключові слова: контроль, нагляд, адміністративна процедура.

Галицына Н.В. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

В статье рассматриваются общедоктринальные положения о контроле, анализируется его соотношение с надзором, выделяются стадии контрольных процедур за деятельностью субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: контроль, надзор, административная процедура.

Galitsyna N.V. CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LEGAL ENTITIES AS AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE / Berdyansk institute of public and municipal administration of Classical private university, Ukraine

The article is covering the issues of general doctrine status about control, analysing its correlation to surveillance, defining the stages of controlling procedures over the activities of legal entities.

Key words: control, surveillance, administrative procedure.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства з метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [1, п.2 р.V].

Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства України має бути врегулювання “втручальних проваджень” – випадків, коли прийняття рішення, яке зачіпає права та законні інтереси конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою [2, п.3.8]. Як слушно зауважує О.В. Кузьменко, «правова регламентація контрольних процедур повинна бути однією з гарантій унеможливлення використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів» [3, 374].

В адміністративно-правовій науці такі провадження охоплюються поняттям «контрольне провадження» («контрольно-наглядове провадження»), хоча його виділення в окремих адміністративних провадженнях є дискусійним. Однак у більшості навчальних посібників з адміністративного права та наукових праць з питань адміністративного процесу розглядається процес реалізації контрольних (контрольно-наглядових) повноважень як самостійний вид адміністративного провадження.

В юридичній довідковій літературі та чинному законодавстві України немає юридичного єдиного підходу щодо визначення змісту терміна «контроль». Зокрема, юридична енциклопедія визначає «контроль» як перевірку виконання законів, рішень тощо, яка є однією із найважливіших функцій публічного управління [4, 323]. Новий юридичний словник визначає державний контроль як спосіб забезпечення законності в державному правлінні, сутність якого полягає в спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкту; отриманні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності і дисципліни; вживанні заходів по попередженню і усуненню порушень законності і дисципліни, виявленні причин і умов, які сприяють правопорушенню; вживанні заходів по притяганню до відповідальності винних осіб [5, 291].

Новітня законотворча практика, як зазначають Т.О. Коломоєць і П.С. Лютіков [6, 15], не є доволі успішною в пошуках правильного визначення терміну «контроль». Зокрема, у Законі України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний контроль ототожнюється з державним наглядом – «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів 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 небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [7, ч.2 ст.1]. Такий підхід законодавця є досить помилковим, оскільки співвідносити поняття «контроль» і «нагляд», які хоч і є близькими за значенням, однак не є тотожними, не досить коректно.

У монографічній юридичній літературі предметом дослідження вчених-юристів є саме контроль, який здійснюється суб'єктами публічної адміністрації, тобто предмет дослідження звужується до вивчення державного контролю як різновиду соціального контролю. Так, В.М. Гаращук зосереджує увагу на контролі як формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського і суспільства [8, 8]. О.Ф. Андрійко пропонує визначати державний контроль як об'єктивну функціональну діяльність, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності [9, 16].

Т.О. Коломоєць під державним контролем розуміє систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних

суб'єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [10, 252]. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко розглядають державний контроль як одну з вимог підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [11, 215], а С.В. Ківалов та Л.Р. Біла підкреслюють багатоаспектність такого явища, як контроль, зазначаючи, що він може бути формою, або видом діяльності, принципом або функцією, може бути охарактеризований як самостійний вид роботи [12, 64].

Таким чином, функція контролю постає як багатогранна, якісна характеристика усієї сукупності функцій управління. Багатогранність функції контролю дає підстави говорити про її специфічність та самостійність, що, у свою чергу, дозволяє дійти висновку, що контроль можна відмежовувати від інших видів та напрямків діяльності компетентного суб'єкта публічної адміністрації [6, 22]. Властивостями державного контролю можна вважати: а) те, що він є складовою частиною державної діяльності, проявом його функції; б) складовою соціального контролю; в) спеціальний суб'єкт здійснення – спеціально-уповноважені державні органи (посадові особи); г) економний характер; д) постійна основа; е) державно-владна природа; ж) активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність об'єктів; з) можливість застосування заходів примусу в разі виявлення порушень чинного законодавства [13, 9].

Як вже зазначалося, у законотворчій практиці державний контроль ототожнюють із наглядом, а в юридичній літературі єдиної точки зору щодо співвідношення сутності контролю та нагляду немає: одна група вчених-адміністративістів вважає, що нагляд є окремим видом (формою) контролю, інша – ототожнює ці поняття [6, 27-28]. Але майже всі дослідники зазначають, що контроль та нагляд мають спільну мету – забезпечення законності та дисципліни, можуть здійснюватись в однакових формах, як-от перевірки, ревізії, інспекції, спостереження, вимоги звітів, пояснень тощо. Однак державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [10, 254; 6, 29]. Вбачається за необхідне при подальшому розгляді дотримуватись підходу про те, що нагляд є все ж таки різновидом контролю.

Спираючись на вищенаведені точки зору вчених-юристів відносно визначення поняття «контроль», можна запропонувати категорію «контроль за діяльністю суб'єктів господарювання» й визначити її як об'єктивно зумовлену діяльність спеціально-уповноважених державних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі з використанням специфічних форм та методів, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність суб'єкта господарювання, полягає в спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні діючого законодавства, виявленні фактичного стану справ у такого суб'єкта, виконання прийнятих рішень тощо.

Слід наголосити, що в даний період часу на виконання завдань адміністративної реформи в Україні відбувається процес модернізації застосування державою таких механізмів, як публічний контроль та нагляд, який полягає в наступному: 1) увага уповноважених органів виконавчої влади переноситься з попереднього контролю на

поточний контроль за підприємницькою діяльністю юридичних осіб; 2) встановлюються чітко визначені межі процедури проведення контрольних заходів. Так, відповідно до Закону України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» спосіб здійснення державного нагляду (контролю) трактується як процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена законом [7, ч.6 ст.1], а способами здійснення такого контролю виступають планові та позапланові заходи [7, ст.5, 6].

Загальні норми щодо контрольних-наглядових процедур деталізуються в спеціалізованих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Слід констатувати, що вагому частку в масиві адміністративно-процедурних норм, що регулюють порядок здійснення контрольних-наглядової діяльності податковими органами, займають підзаконні нормативно-правові акти безпосередньо ДПС України (накази, розпорядження, інструкції та ін.), які деталізують контрольні-наглядові процедури. Така практика регулювання не може вважатися нормальною, оскільки відповідно до Закону України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» спосіб здійснення державного контролю (нагляду), тобто контрольні-наглядові процедури, повинні встановлюватися виключно законами України [7, п.4 ст.4], а тому нагальною потребою є систематизація (кодифікація) законодавства, що регулює контрольні-наглядову діяльність органів публічної адміністрації. Безумовно, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України певною мірою вирішило б окреслену існуючу проблему і новелізувало національне адміністративне законодавство, оскільки в проекті АПК детально регламентована процедура ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом, що безпосередньо стосується контрольних-наглядових проваджень [14, гл.2 розд. III].

В.М. Гаращук виділяє три стадії контрольної діяльності: 1) підготовча (здійснюється вибір об'єкта контролю, визначаються предмет контролю, засіб його здійснення, підбираються (призначаються особи, які будуть здійснювати контроль, складаються плани його проведення); 2) центральна або аналітична (ведеться збір та обробка інформації, її аналіз, порівняння з реальним станом на об'єкті, що перевіряється); 3) підсумкова (здійснюються такі дії, як прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресата, надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю) [8, 162-164]. О.В. Кузьменко в структурі контрольних проваджень виділяє такі стадії, як: 1) інформаційна; 2) аналітична; 3) стадія коригування [3, 381-382]. Відносно контрольних-наглядових процедур за діяльністю суб'єктів господарювання узагальнено можуть бути виділені такі стадії: 1) підготовча; 2) аналітична (проведення перевірки та оформлення її результатів); 3) підсумкова (прийняття рішення за результатами перевірки); 4) стадія оскарження.

Підготовча стадія передбачає визначення об'єкта та предмета контролю, засобу його здійснення, персонального складу осіб, що безпосередньо будуть здійснювати перевірку, та тематики контролю.

Аналітична стадія (стадія проведення перевірки та оформлення її результатів) починається з пред'явлення керівнику суб'єкта господарювання направлення на перевірку та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надання суб'єкта господарювання копії посвідчення (направлення) [7, п.5 ст.7]. За результатами проведення планових та позапланових перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання оформляється акт, а в разі відсутності порушень податкового, валютного та іншого законодавства – довідка [7, п.6 ст.7]. Таким чином, і акт, і довідка є адміністративним актом (прийняті адміністративним органом, їм притаманні індивідуальність та зовнішня дія), на підставі

якого приймається відповідне рішення адміністративним органом або судом за результатами перевірки.

Підсумкова стадія (прийняття рішення за результатами перевірки) передбачає прийняття відповідного рішення за результатами перевірки, а саме: а) надання (надсилання) суб'єктів господарювання обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень і недоліків; б) накладення штрафних санкцій та вжиття заходів, передбачених законом [7, п.1 ст.8].

Стадія оскарження передбачає можливість звернення суб'єкта господарювання до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду в разі незгоди з рішенням контролюючого органу [7, ст.21]. Звернення до суду здійснюється шляхом подання адміністративного позову, розгляд якого буде здійснюватися відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [16].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки:

1. Правова дефініція «контроль» є родовим поняттям по відношенню до нагляду, моніторингу, аудиту, обліку, обстеження, інспектування, ревізії, яке охоплює їх в якості певних форм, методів чи окремих різновидів контролю.
2. Діюча система державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання складається з наступних елементів: 1) контроль під час державної реєстрації створення, припинення такого суб'єкта та внесення змін до його установчих документів; 2) контроль під час одержання ліцензії і в процесі здійснення діяльності, що ліцензується; 3) адміністративний нагляд у галузі підтвердження відповідності відчужуваної продукції, робіт, послуг обов'язковим нормативним вимогам (стандартизація, сертифікація); 4) контроль у процесі здійснення суб'єктом господарювання підприємницької діяльності (патентування, квотування експорту та імпорту, перевірки діяльності (планові та позапланові) та ін.).
3. Підсумкові документи контролю (акт, довідка, доповідна записка) є адміністративними актами, а тому можуть бути визначені як рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняті уповноваженим державним органом за результатами проведення контрольної-наглядової процедури.
4. На підставі аналізу практичних аспектів контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на прикладі домінуючих суб'єктів контрольних повноважень можна виділити наступні проблеми таких контрольних процедур: 1) значна кількість контролюючих органів; 2) недостатня урегульованість процедури здійснення контролю; 3) «подвійність стандартів» при здійсненні контролю; 4) залежність змісту адміністративного акта за результатами контролю від суб'єктивних факторів; 5) невпевненість підконтрольного суб'єкта в реальній можливості захисту своїх порушених прав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.
2. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні – К., 2005 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc.
3. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; [за ред. О.В. Кузьменко]. – К.: Атіка, 2006. – 384 с.

4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. — Т. 3. – 2001. – 789 с.
5. Новый юридический словарь / [под ред. А.Н. Азрилияна]. – М.: Ин-т новой экономики, 2006. – 1088 с.
6. Коломоець Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : [монографія] / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков. – Запоріжжя : ЗНУ, 2009. – 216 с.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [монографія] / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф.Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
10. Адміністративне право України : [підручник] / [Т.О. Коломоець, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.]; [за заг. ред. Т.О. Коломоець]. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
11. Бандурка О.М. Адміністративний процес: [підручник для вищих навч. закладів] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
12. Ківалов С.В. Адміністративне право України: [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – [3-є вид., переробл. і доповн.]. – О.: Юридична література, 2006. – 488 с.
13. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню : теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 26 с.
14. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону від 18.07.2008 р. № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_07_18/JF25H00A.html.
15. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04.12.1990 р. № 509-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=509-12>.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.