

А. В. БОНДАР

Андрій Вікторович Бондар, кандидат юридичних наук, доцент Національного транспортного університету

КЛАСИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНІЗАЦІЮ ТА ЗДІЙСНЕННЯМ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Важливим елементом вивчення державного контролю є його класифікація. Запровадження класифікації має не лише наукове значення для полегшення вивчення державного контролю, а й водночас дозволяє згрупувати різні види, форми і методи державного контролю за певними ознаками з метою полегшення та однаковості правового регулювання однакових груп відносин із здійснення державного контролю. За таких обставин підвищується практичне значення класифікації державного контролю, а різні види класифікації втілюються в нормативних актах.

Дослідженням даного питання займалися М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, С. В. Бардаш, Н. В. Малюга, Н. І. Петренко, О. Ф. Андрійко та інші.

Класифікація державного контролю може здійснюватися за різними ознаками.

На даний час відсутня єдина класифікація видів, форм, методів державного контролю за здійсненням господарської діяльності. Спостерігається ототожнювання видів, форм і методів контролю¹.

Ф. Ф. Бутинець, С. В. Бардаш, Н. В. Малюга, Н. І. Петренко пропонують розмежовувати поняття «види» і «форми» контролю, при цьому зазначаючи, що певний вид контролю може бути організований у різних формах та різними методами².

М. Т. Білуха класифікує контроль залежно від контрольних дій на види за періодичністю здійснення – попередній, оперативний (поточний) та заключний (ретроспективний), а за інформаційним забезпеченням – документальний і фактичний³.

Важливою ознакою класифікації фінансового контролю є форма його здійснення. Формами фінансового контролю є попередній (превентивний), поточний і наступний (ретроспективний). Критерій розмежування цих форм полягає у зіставленні часу здійснення контрольних дій із процесами формування і використання фондів фінансових ресурсів. Водночас вони тісно пов'язані, відображаючи тим самим безперервний характер контролю⁴.

У світовій практиці уніфікація класифікації контролю запропонована Лімською декларацією керівних принципів контролю⁵, в якій узагальнено досвід організації і діяльності державних органів контролю різних країн у сфері фінансового контролю. Відповідно до цієї декларації контроль поділяється на: попередній та контроль по факту; внутрішній та зовнішній контроль; формальний контроль та контроль виконання. При цьому декларація не визначає, що є формою, методом або видом контролю, а лише наводить класифікацію.

Враховуючи невизначеність вітчизняних науковців у єдиному підході щодо класифікації державного контролю, так само відсутній єдиний підхід до класифікації контролю та його форм і методів у нормативно-правових актах України.

Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁶ виділяє планові та позапланові заходи державного контролю, визначає підстави для проведення позапланових заходів державного контролю, однак не наводить конкретної класифікації таких заходів.

На нашу думку, класифікувати державний контроль за організацією та здійсненням господарської діяльності можна за такими підставами^{7, 8, 9}:

1. Залежно від часу здійснення заходів контролю виділяють: попередній, поточний і подальший контроль. Так, *попередній контроль або контроль за організацією господарської діяльності* здійснюється за законністю та правильністю прийнятого, але не реалізованого управлінського рішення. Попередній контроль має превентивний характер, оскільки надає контролюючому органу можливість запобігти порушенню до його вчинення. Попередній контроль здійснюється на стадії проведення державної реєстрації, наданні ліцензії, спеціального дозволу на провадження певної діяльності під час постановки на облік. *Поточний контроль*

проводиться на етапі реалізації управлінського рішення. Поточний контроль надає можливість припинити порушення до його завершення, що дозволяє частково чи повністю запобігти негативним наслідкам. Поточний контроль може включати контроль якості виробництва, кваліфікованості набору персоналу. *Подальший або наступний контроль* включає перевірку реалізованих управлінських рішень, вважається пасивним контролем, оскільки при його реалізації орган влади не здатний запобігти правопорушенню. Подальший контроль забезпечує дотримання принципу невідворотності покарання.

2. За предметом контролю за здійсненням господарської діяльності можна виділити таку класифікацію: контроль за дотриманням законодавства фінансового, податкового, господарського, трудового, екологічного, з питань соціального захисту фізичних осіб (у тому числі забезпечення здійснення обов'язкових платежів соціального страхування), з обмеження недобросовісної конкуренції, з захисту прав споживачів, з охорони та безпеки праці, ліцензійного, митного, земельного та ін., вимогам державних стандартів та норм (містобудівних, будівельних та інших).

3. За відкритістю: відкритий та прихований. Так, під час *відкритого контролю* об'єкт знає про проведення контрольних заходів та, можливо, приймає у них участь. У свою чергу під час *прихованого контролю* особа, яка перевіряє, не повідомляє об'єкт контролю про свої дії, наприклад, під час проведення камеральної перевірки, здійснення контрольної закупки тощо. Негласний контроль може передбачати оформлення за наслідком контролю відповідного документу, який надається об'єкту контролю.

4. За джерелами контролю: *документальний*, здійснюваний на підставі аналізу документів, що відображають показники контрольованого об'єкта; *фактичний*, здійснюваний на підставі фактичного аналізу контрольованого об'єкта або діяльності контрольованих суб'єктів (наприклад, обстеження, обмірювання, перерахування, зважування контрольної закупівлі і т. д.).

5. За підставами проведення перевірки: *плановий контроль*, який передбачений планом проведення перевірок контролюючого органу; *позаплановий контроль*, який проводиться з метою підтвердження відомостей іншого суб'єкту господарювання, за наявності скарги, за заявою самого об'єкту контролю чи з інших передбачених законодавством підстав.

Така класифікація застосовується щодо перевірок як методу державного контролю в Указі Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності»¹⁰.

6. Л. М. Касьяненко класифікує контроль за місцем його здійснення: за місцезнаходженням об'єкту контролю або його органів, майна, структурних підрозділів тощо – *виїзний контроль* та *невиїзний контроль*, що здійснюється за місцем розташування контролюючого органу¹¹.

7. За відношенням контролюючого органу до об'єкту контролю як структурної одиниці виділяється *внутрішній контроль* та *зовнішній* (контроль органом, що не є частиною об'єкту контролю). Державний контроль за здійсненням господарської діяльності завжди є зовнішнім контролем, проте Лімська декларація керівних принципів контролю передбачає взаємодію державних органів контролю із внутрішніми контрольними службами. Комбінування та взаємодія зовнішнього контролю з елементами внутрішнього може дозволити більш повно провести заходи контролю.

8. За обсягом проведення контролю вірізняють *комплексний контроль*, при якому проводиться оцінка всіх дій об'єкту контролю за певною тематикою (дотримання податкового законодавства, ліцензійних умов, умов охорони праці тощо), та *вибірковий (цільовий) контроль*, при якому оцінюється одна операція чи група операцій (дій) об'єкту контролю.

9. Залежно від того, яким органом проводиться державний контроль, можна виділити контроль за суб'єктом контролю: органами державної податкової служби, державної митної служби, контрольно-ревізійного управління, підрозділів захисту прав споживачів, санітарно-епідеміологічної служби та інші.

10. Залежно від сфери відносин, які контролюються, можна виділити контроль у таких сферах:

- збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;
- цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;
- монополізму і конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;
- земельних відносин – за використанням і охороною земель;
- водних відносин і лісового господарства – за використанням і охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;
- 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;
- споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;
- зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

Така класифікація взята за основу в ст. 19 Господарського кодексу України та підтримується різними вченими, зокрема В. С. Щербиною^{12, 13}, Ю. М. Крупкою¹⁴.

11. За суб'єктом ініціативи проведення контролю можна виділити: за *ініціативою суб'єкта господарювання* (зокрема, з метою отримання ліцензії, дозволу для здійснення певного виду діяльності; також за певних обставин проведення перевірки є обов'язковим етапом, наприклад, при припиненні суб'єкту господарювання), за *ініціативою контролюючого органу* (проведення планових заходів; виявлення та підтвердження недостовірних даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, поданих суб'єктом господарювання; перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів органом державного нагляду; неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також пояснень про причини, які перешкоджали поданню таких документів), *на підставі скарги* (звернення) особи про порушення її прав чи інтересів, іншого порушення чинного законодавства.

Елементи даної класифікації містяться у ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹⁵.

12. За приналежністю контрольних повноважень контроль може бути *власним і делегованим*. Суб'єкт контролю може здійснювати як власні, так і делеговані йому контрольні повноваження. О. П. Орлюк також пропонує виділити також опосередкований контроль, зазначаючи, що такий контроль характеризується тим, що він здійснюється від імені і за дорученням суб'єкта контролю, у той час як делегований здійснюється суб'єктом контролю від свого імені¹⁶.

13. Залежно від повноважень суб'єкту контролю та його становища у системі державного управління можна визначити наступну досить актуальну класифікацію. *Загальний контроль загальнодержавними органами*, що включає в себе парламентський контроль, президентський контроль, тобто такий контроль, що здійснюється відносно будь-якого суб'єкту на території України, незалежно від того, чи є цей суб'єкт суб'єктом господарювання. *Загальний контроль за здійсненням господарської діяльності*, що здійснюється щодо всіх суб'єктів господарювання (або їх переважної більшості), зокрема контроль податковими органами, контроль Антимонопольного комітету України та його структурними підрозділами. *Спеціальний контроль за здійсненням господарської діяльності* проводиться відносно тих суб'єктів господарювання, які здійснюють певні види діяльності, що потребують додаткового регулювання та контролю. Сюди належить контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності (при здійсненні суб'єктом господарювання ліцензійної діяльності), контроль за захистом прав споживачів (при здійсненні продажу товарів або наданні послуг споживачам), контроль за умовами праці та безпеки праці (при використанні найманої праці) та інші.

14. Державний контроль можна класифікувати залежно від того, яким чином проводяться дії суб'єктом контролю. Так, контроль може здійснюватися шляхом проведення перевірок, аудиту, огляду, ревізії та в інші способи, передбачені законодавчими актами.

Також наводиться класифікація державного контролю за правовою кваліфікацією на правомірний та неправомірний; за ступенем значущості – на ординарний (звичайний), актуальний, екстраординарний; за кількісним складом суб'єктів контролю – на одноосібний та колегіальний; за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта розрізняють контроль реальний і формальний.

З наведеного переліку підстав та видів класифікації державного контролю можна зробити висновок, що єдиного підходу в розумінні класифікації державного контролю за здійсненням господарської діяльності немає. Заслуговує на увагу думка Г. Остапович, що класифікація контролю дозволяє розділити на певні види, а не на форми і методи, оскільки форми і методи є складовими елементами контролю¹⁷. Проте, деякі з наведених підстав класифікації можна використати для визначення форм і методів державного контролю за здійсненням господарської діяльності.

Підсумовуючи викладене, слід зробити наступні висновки, що на сьогоднішній день чинне законодавство та теорія адміністративного права не мають єдиного підходу до визначення видів державного контролю за здійсненням господарської діяльності. Для подолання такої ситуації слід визначити, що державний контроль за господарською діяльністю (як і за будь-якою діяльністю приватноправових суб'єктів в Україні) має декілька рівнів:

– загальний контроль загальнодержавними органами, що включає в себе парламентський контроль, президентський контроль, прокурорський контроль (нагляд), тобто такий контроль, що здійснюється відносно будь-якого суб'єкту на території України, незалежно від того, чи є цей суб'єкт суб'єктом господарювання;

– загальний контроль за здійсненням господарської діяльності, що здійснюється щодо всіх суб'єктів господарювання (або їх переважної більшості), зокрема контроль податковими органами, контроль Антимонопольного комітету України та його структурними підрозділами;

– спеціальний контроль за здійсненням господарської діяльності проводиться щодо тих суб'єктів господарювання, які здійснюють певні види діяльності, що потребують додаткового регулювання та контролю.

При цьому кожен із зазначених рівнів державного контролю має свої методи, прийоми і способи, заходи державного контролю. Таким чином, здійснюючи класифікацію заходів державного контролю, в першу чергу, слід визначити, до якого із зазначених рівнів державного контролю належить такий вид державного контролю, після чого застосовувати класифікацію відповідно рівня.

- ¹ Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2004. – 228 с.
- ² Ф., Бардаш С. В., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Контроль і ревізія. – Житомир: ЖІТІ, 2000. – 512 с.
- ³ Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту. – К.: Вища школа, 1994. – 364 с.
- ⁴ Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2003. – 416 с.
- ⁵ Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
- ⁶ Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року № 877-V // ВВР. – 2007. – № 29. – Ст. 389. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
- ⁷ Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Х., 2004. – 178 с.
- ⁸ Орлюк О. П. Фінансове право: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
- ⁹ Касьяненко Л. М. Вказана праця.
- ¹⁰ Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23.07.1998 року № 817/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
- ¹¹ Касьяненко Л. М. Вказана праця.
- ¹² Щербина В. С. Суб'єкти господарського права: монографія / В. С. Щербина. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.
- ¹³ Господарське право: підручник / В. С. Щербина. – 4-те вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 640 с.
- ¹⁴ Правові основи підприємницької діяльності: навч. посіб. / Ю. М. Крупка. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
- ¹⁵ Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007, № 877-V // Відомості Верховної Ради України, 2007, № 29. – Ст. 389. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
- ¹⁶ Орлюк О. П. Фінансове право: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
- ¹⁷ Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006.

Резюме

У статті досліджено актуальне питання визначення видів державного контролю за здійсненням господарської діяльності. Автором проаналізовано та визначено рівні державного контролю.

Ключові слова: контроль, регулювання, форма, метод, вид, господарська діяльність, підстави, класифікація.

Резюме

В статье исследован актуальный вопрос определения видов государственного контроля за осуществлением хозяйственной деятельности. Автором проанализированы и определены уровни государственного контроля.

Ключевые слова: контроль, регулирование, форма, метод, вид, хозяйственная деятельность, основания, классификация.

Summary

In the article the pressing question of determination of types of state control is investigational after realization of economic activity. The levels of state control are analyzed an author and certain.

Key words: control, adjusting, form, method, kind, economic activity, grounds, classification.

Отримано 11.01.2012

І. О. ЛИЧЕНКО

Ірина Олександрівна Личенко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Львівського інституту МАУП

СУДОВІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У СФЕРІ ВЛАСНОСТІ

Створення ефективної системи органів судової влади, яка готова на високому професійному рівні здійснювати правосуддя, забезпечувати всебічний і повний судовий захист законних інтересів громадян у сфері власності, чіткого та дієвого законодавства у цій сфері є визначальним завданням правової держави та демократичного суспільства. З огляду на це, доцільність дослідження питань судового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності не підлягає сумніву.

Дослідження проблем захисту законних інтересів громадян у сфері власності займають чільне місце у вітчизняній правовій науці. Значну увагу даним питанням приділяли С. С. Алексєєв, Н. І. Дуравкіна, Н. Д. Гетьманцева, Я. В. Греца, Ю. В. Гридасов, А. В. Малько, Т. І. Пашук, Т. М. Підлубна, Е. Н. Рахманова,