

## ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

### STATE SUPERVISION IN THE FIELD OF MENAGE AS AN ELEMENT OF PUBLIC REGULATOR POLICY

Шевердіна О.В.,

к.е.н., доцент кафедри господарського права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена основним проблемам правового регулювання державного нагляду у сфері господарської діяльності. Автором проаналізовані визначення державного контролю у сфері господарювання та запропоновано власне визначення цього поняття.

**Ключові слова:** правове забезпечення, державний контроль, нагляд, господарська діяльність, державна регуляторна політика.

Статья посвящена основным проблемам правового регулирования государственного надзора в сфере хозяйственной деятельности. Автором проанализированы определения государственного контроля в сфере ведения хозяйства и предложено собственное определение этого понятия.

**Ключевые слова:** правовое обеспечение, государственный контроль, надзор, хозяйственная деятельность, государственная регуляторная политика.

The article is sanctified to the basic problems of the legal adjusting of state supervision in the field of economic activity. By author the analyzed decisions of state control in the field of a menage and the own decision of this concept is offered.

Basic grounds, forms and limits of intervention from the state, are today looked over in economic processes and volumes of state control after activity of subjects of menage. However, analysis of state supervision in the field of economic activity as element of public regulator policy conducted it was not. The aim of our article is an analysis of the legal providing of state control in the field of economic activity as important element of public regulator policy.

In scientific literature repeatedly specified and importance and necessity of realization of state influence was supported on economic activity.

A state supervision in an economic sphere is one of elements of mechanism, leaning and applying that the state provides efficiency of development of economy and her social orientation.

Suggest to define state control in the field of economic activity as one of important elements of public regulator policy in the field of a menage maintenance of that is activity of the authorized public authorities in relation to the decision of accordance or disparity of activity of subjects of menage the set law to the binding overs with the aim of exposure and prevention violation of requirements of legislation and providing of interests of society, and also search of effective mechanism of realization of public regulator policy in the field of economic activity.

Substantial changes are needed by both the basic going near realization of such control and system of control organs.

**Key words:** legal providing, state control, supervision, economic activity, public regulator policy.

На сучасному етапі державного регулювання економічних відносин в умовах тривалої фінансово-економічної кризи корінним чином переглядаються основні підстави, форми та межі втручання держави в економічні процеси та, зокрема, обсяги державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання.

Сьогоднішній стан господарсько-правової політики у цій сфері зумовлений змінами у підходах до розуміння відносин власності; перетвореннями у структурі та організаційно-правових формах суб'єктів господарювання та суб'єктів управління господарською діяльністю; високим рівнем монополізації окремих ринків та доступу до певних видів господарської діяльності і т. д.

На першому етапі регулювання відносин власності, на початку 90-х років ХХ ст., перехід до ринкової моделі економічного розвитку країни йшов шляхом цілковитої відмови від державного регулювання господарської діяльності, фактично як перехід підприємництва на саморегулятивні засади. Проте така різка відмова від контролю держави за цими процесами призвела до непередбачуваних наслідків для економічної системи незалежної держави. Явним став той факт, що ринкова свобода може існувати лише у певній системі «стримувань та противаг» у вигляді державно-правових механізмів нагляду, а не сама по собі. Настав час усвідомити, що державне регулювання якраз і забезпечує нормальне ефективне функціонування ринкової економіки та є важливим. Законодавчі акти не можуть орієнтуватись на окремі приватні інтереси, які йдуть у розріз з інтересами всієї системи. При проголошенні примату приватної власності встановлювалась також необхідність відповідного правового забезпечення й публічних інтересів. Таким чином, актуальним засобом забезпечення ринкової свободи став нагляд за господарською діяльністю.

Розкриті науковцями ще за радянських часів питання контролю за господарською діяльністю, звісно, застаріли з огляду на цілковиту зміну орієнтирів економіки. Проте для теоретичного осмислення важливими залишились й дотепер 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. Сучасні дослідники також фрагментарно розглядали окремі проблеми державного нагляду за господарською діяльністю. Зокрема, варто виділити праці О. Ф. Андрійка, В. М. Гарашука, І. К. Залюбовської, О. М. Куракіна, І. М. Козьякова, Д. В. Лученка, І. С. Орехової, В. С. Шестак, О. М. Хольченкова та ін. Однак аналіз державного нагляду у сфері господарської діяльності як окремий та невід'ємний елемент державної регуляторної політики не проводився. Тому сьогодні це питання є досить актуальним для вивчення науковцями.

**Метою статті** є аналіз правового забезпечення державного контролю у сфері господарської діяльності як важливого елемента державної регуляторної політики.

Проблему визначення правових форм впливу держави на економічні процеси та забезпечення високої його ефективності відносить до надзвичайно важливих питань удосконалення конституційно-правового регулювання Д. В. Задахайло [1, с. 412]. Проте слід констатувати, що відображення економічна модель розвитку нашої держави на конституційному рівні не знайшла.

Статтею 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначається державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних від-

носин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [2].

Формою реалізації державної політики є відповідні рішення органів державної влади. Правове закріплення економічної політики (ст. 9 ГК України) здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Засобами здійснення регуляторної політики, державного регулювання господарської діяльності, реалізації цільових економічних, інших програм, а також програм економічного і соціального розвитку є, згідно зі ст. 12 ГК України, державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [3]. Проте тут фактично мова йде про засоби правового забезпечення державної регуляторної політики. А яким чином можна перевірити їх ефективність та вплив на реальні економічні відносини? Очевидно, що необхідний т. зв. «зворотній зв'язок». Тобто нагляд, який дозволить проаналізувати ефективність регулюючого впливу, з одного боку, а з іншого, – надасть змогу виявити прогалини як в нормативному регулюванні, так і у механізмі реалізації регуляторної політики у сфері господарювання.

У науковій літературі неодноразово вказувалось на важливість та необхідність здійснення державного впливу на господарську діяльність [3, с. 507; 4, с. 56; 5, с. 299; 6, с. 14; 7, с. 150].

Нормативну основу здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності складають: 1) Конституція України (ст. 42 якої регламентує державний контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт); 2) ГК України (ст. 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, загальну процедуру 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) проекти різноманітних законодавчих актів у сфері державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності.

Державний нагляд в економічній сфері є одним з елементів механізму, застосовуючи який, держава забезпечує ефективність розвитку економіки та її соціальну спрямованість [9, с. 236]. Фактично нагляд завершує «цикл» державного регулювання господарських відносин, який починається з їх правової регламентації, тобто встановлення «правил гри». Якраз держава й виступає

тим механізмом, завдяки якому досягається економічне зростання та уніфікованість підходів у регулюванні визначених відносин. «Вільний ринок», який не контролюється з боку держави, на якому не діють чітко встановлені та прописані на нормативному рівні постулати виглядає не як реальний, а як теоретична «примара», «ідеальний тип», відповідно до термінології М. Вебера, аніж реальна економічна система.

І все ж таки слід акцентувати увагу на тому, що необхідність державного втручання в господарські процеси виводить на новий рівень проблему пропорційності застосування засобів державного впливу і ринкового саморегулювання, закріплених ст. 5 ГК України. Як зазначає О. Д. Крупчан, державна підтримка певних підприємств спотворює конкуренцію і т. д. [10, с. 391].

Професор В. С. Щербина вважає, що цілком логічно розглядати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності як правову форму державного регулювання економіки [11, с. 53]. У той же час професор О. М. Вінник стверджує, що нагляд (контроль) у сфері господарювання є правовою формою державного управління економікою [12, с. 19-22].

Аналіз нормативного-правового масиву дозволяє зробити висновки, що єдиних підходів до визначення поняття «нагляд» або «контроль» не вироблено.

Зокрема, 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 порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [17].

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, встановлених причин та умов, що їм сприяли;
- вжитті адекватних стану об'єкта заходів щодо його корекції;

– підвищенні загальної соціальної ефективності [18, с. 153-154] діяльності підконтрольного об'єкта.

Зі змісту положень ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» випливає, що 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, прийнятної рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Однак слід погодитись повністю з В. С. Щербинюю, який стверджує, що це визначення є дещо звуженим [11, с. 55]. Так, науковець вірно підмічає, що виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства 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 [18, с. 67]. А основним змістом здійснення державного контролю є зіставлення поведінки суб'єкта господарювання із законодавчо визначеними її нормами на предмет відповідності ним чи невідповідності.

Виходячи з вищенаведеного, пропонуємо визначити державний контроль у сфері господарської діяльності як один із важливих елементів державної регуляторної політики у сфері господарювання, змістом якого є діяльність уповноважених органів державної влади щодо визначення відповідності або невідповідності діяльності суб'єктів господарювання встановленим законом приписам з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства та забезпечення інтересів суспільства, а також пошук ефективного механізму реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Детально проаналізувавши законодавство у галузі державного контролю у сфері господарювання, варто наголосити, що суттєвих змін потребують як основні підходи до здійснення такого контролю, так і система органів контролю. Важливо також на рівні закону закріпити концептуальні підходи щодо принципів здійснення нагляду за господарською діяльністю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
4. Предпринимательское (хозяйственное) право : в 2 т. Т. 1 : учебник / под ред. О. М. Олейник. – М. : Юристъ, 2000. – 727 с.
5. Санахметова Н. О. Підприємницьке право : Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама : [навч. посіб.] / Н. О. Санахметова. – К. : А. С. К., 2001. – 704 с.
6. Предпринимательское право : учебник / под ред. Е. П. Губина, П. Г. Лахно. – М. : Юристъ, 2001. – 416 с.
7. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.
8. Предпринимательское право : учеб. пособие / под ред. Н. М. Коршунова, Н. Д. Эриашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 415 с.
9. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.
10. Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – 480 с.
11. Актуальні проблеми господарського права : навч. посіб. за ред. В. С. Щербини. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
12. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. – К. : Всеукр. асоціація видавників «Правова єдність», 2008. – 766 с.
13. Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604\\_001](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001)
14. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
15. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07 грудня 2000 року № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
17. Державне управління : [навч. посіб.] / за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
18. Хозяйственный кодекс Украины : Научно-практический комментарий / под общ. ред. А. Г. Бобковой. – Х. : Изд-ль ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2008. – 1296 с.