

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРЬСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

УДК 346.31

О. П. Віхров,

д-р юрид. наук,  
професор,

завідувач кафедри,

Чернігівський національний педагогічний  
університет ім. Т. Г. Шевченка

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРЬСЬКІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ З КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ЗА ГОСПОДАРЬСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Відповідно до ст. 19 Господарського кодексу (далі — ГК) України та інших актів законодавства держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання. Ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, 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 і послуг, прийнятної рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Значення державного контролю і нагляду за господарською діяльністю, його роль в утвердженні суспільного господарського порядку в економічній системі України обумовлює актуальність питань правового регулювання здійснення такого контролю (нагляду).

Різні правові аспекти державного контролю і нагляду у сфері господарської діяльності висвітлюються в навчальній літературі з господарського [1; 2 та ін.] та адміністративного [3; 4 та ін.] права, у монографічних і дисертаційних дослідженнях В. Б. Авер'янова [5], О. П. Рябченко [6], Н. О. Саніахметової [7], Г. М. Остапович [8], інших вчених, а також у наукових статтях О. Близнюк [9], Л. А. Микитенко [10], І. М. Мумладзе [11], В. Попелюк [12] та інших.

У той же час недостатньо дослідженими, як уявляється, залишаються питання щодо правової природи відносин, які виникають при здійсненні контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності, зокрема, в аспекті співвідношення цих

відносин з такими фундаментальними категоріями господарського права, як господарські (організаційно-господарські) зобов'язання.

*З урахуванням викладеного метою даної статті є виявлення і теоретичний аналіз господарських відносин у сфері здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю, з'ясування їхнього взаємозв'язку з категорією господарських зобов'язань, кваліфікація даних відносин як організаційно-господарських зобов'язань з контролю (нагляду) за господарською діяльністю та юридична характеристика таких зобов'язань.*

Говорячи про державний контроль (нагляд) за господарською діяльністю, слід мати на увазі, що законодавством закріплені певні контрольно-наглядові повноваження й органів місцевого самоврядування за такою діяльністю. Контроль (нагляд) з боку цих органів також носить публічний характер, здійснюється в інтересах територіальних громад і суспільства в цілому, в силу чого є максимально наближеним до державного, а у ст. 1 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» він прямо названий як державний. Тому під державним контролем (наглядом) у цій статті будемо розуміти і такий, що здійснюється з боку органів місцевого самоврядування.

Щодо співвідношення понять контролю і нагляду, у тому числі у сфері господарської діяльності, необхідно відзначити, що висловлені у спеціальній літературі точки зору в основному співпадають [13]. Не ставлячи за мету детальне викладення та аналіз окремих розбіжностей у поглядах на це питання, варто констатувати, що контроль розглядається як більш широке поняття, ніж нагляд, і у порівнянні з останнім включає перевірку фактичного стану справ не тільки з точки зору законності, а й доцільності, допус-

© О. П. Віхров, 2011

кає втручання в оперативно-господарську і виробничу діяльність підконтрольного суб'єкта (надання обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміна чи скасування актів, вживання заходів відповідальності та інших заходів примусу тощо). Нагляд же здійснюється виключно з точки зору законності, має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків, притягнення винних до відповідальності без права втручатися в оперативно-господарську і виробничу діяльність піднаглядного суб'єкта. Контроль може здійснюватися як щодо суб'єктів, підпорядкованих органу, що здійснює контроль, так і у відношенні до непідпорядкованих суб'єктів, нагляд же здійснюється тільки щодо суб'єктів, непідпорядкованих органу нагляд [3, с. 304, 309–310; 5, с. 346 та ін.].

Разом з тим відзначаються тотожні риси контролю і нагляду як засобів забезпечення законності й дисципліни. При цьому підкреслюється, що у чистому, відокремленому один від одного вигляді контроль і нагляд у практиці зустрічаються вкрай рідко. Як у діяльності органів контролю містяться окремі риси нагляду, так і у діяльності наглядових органів — елементи контролю [4, с. 244–245; 14, с. 61].

З точки зору законодавства — ст. 19 ГК України, Закону України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» — поняття контролю і нагляду у вказаній сфері також скоріше не розмежовуються, а ототожнюються.

Як уявляється, термін «контроль» є більш прийнятним щодо позначення контролю у сфері господарювання, який здійснюється господарськими органами загальної господарської або спеціальної господарської компетенції, тобто тими, компетенція яких носить повністю чи в переважній мірі господарський характер, цілеспрямована на організацію господарської діяльності, регулювання її та управління нею [15] (органами загальної та спеціальної (галузевої і функціональної) господарської компетенції [16, с. 208–209]). Термін «нагляд» є більш адекватним для позначення відповідної діяльності інших органів у сфері господарювання, компетенція яких не є виключно або переважно господарською (органів державного пожежного, державного санітарно-епідеміологічного нагляду, державного ветеринарно-санітарного контролю, державного контролю за додержанням законодавства про карантин рослин та інших подібних).

У цьому зв'язку варто зауважити, що автором даної статті на основі положень абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК України відстоюється точка зору про господарсько-правову природу відносин, які складаються між суб'єктами господарювання та господарськими органами (органами загальної господарської або спеціальної господарської компетенції) при реалізації вказаними органами цієї їхньої компетенції (організаційно-господарських повноважень) щодо суб'єктів господарювання [15]. Не заперечуючи дискусійність наведеного підходу, при розгляді організаційно-господарських зобов'язань з контролю (наглядом) за господарською діяльністю будемо мати на увазі переважним чином контроль з боку вказаних господарських органів. При цьому не будемо відкидати допустимість розгляду в аналогічному аспекті відносин із контролю і нагляду у сфері господарювання з боку інших уповноважених органів.

Розглядаючи організаційно-господарські зобов'язання з контролю (наглядом) за господарською діяльністю, доречно пригадати характерні ознаки таких зобов'язань: загальні, притаманні їм як і зобов'язанням будь-якої іншої галузевої належності, і специфічні, характерні тільки для цих зобов'язань. До загальних ознак організаційно-господарських зобов'язань належать відносний характер, тобто наявність двох або більше конкретно визначених суб'єктів (сторін, учасників), який завжди відрізняє зобов'язання від інших типів правовідносин, а також особливий юридичний зв'язок між цими суб'єктами, суть якого полягає в наявності права вимоги в управленій стороні і відповідного обов'язку у стороні зобов'язаної. Специфічними ознаками організаційно-господарських зобов'язань, які впливають із закріпленого у ч. 1 ст. 176 ГК України їхнього легального визначення, є специфічна сфера існування (процес управління господарською діяльністю, її організації та регулювання), особливий суб'єктний склад (одним з учасників завжди є суб'єкт організаційно-господарських повноважень, другим — суб'єкт господарювання), управлінсько-господарський (організаційний) характер дій (утримання від дій), що виступають об'єктами цих зобов'язань [17, с. 216–217].

Згідно із законодавством відносини зі здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю складаються в усіх сферах і галузях економіки.

Так, ст. 19 ГК України встановлює, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у сфері

збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей — за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності, у сфері цін і ціноутворення — з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги, у сфері монополізму та конкуренції — з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства, у сфері споживання — за якістю і безпечністю продукції та послуг і в інших.

При плануванні господарської діяльності, згідно зі ст. 75, 77 ГК України, органи виконавчої влади, до сфери управління яких входять державні комерційні і казенні підприємства, здійснюють контроль за складанням і виконанням фінансових планів вказаних підприємств при затвердженні цих планів і отриманні звітності за встановленими формами. Згідно ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють окремі контрольні повноваження у плануванні діяльності суб'єктів господарювання незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території. Це стосується розгляду й узгодження ними планів таких суб'єктів з питань, пов'язаних із соціально-економічним і культурним розвитком території, задоволенням потреб населення, а також планів, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки.

У сфері інноваційної діяльності держава, згідно зі ст. 328 ГК України та Закону «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р., здійснює контроль за такою діяльністю суб'єктів господарювання, її відповідністю вимогам законодавства і державним інноваційним програмам. У сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг державне регулювання та контроль, згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р., здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі. У галузі газопостачання назване Міністерство, Міністерство енергетики та вугільної промисловості разом з Національною комісією регулювання електроенергетики здійснюють контроль за дотриманням прогнозного річного балансу надходження та розподілу природного газу згідно із Порядком забезпечення споживачів природним газом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1729.

Аналогічним чином державний контроль здійснюється на ринку цінних паперів і ринках інших фінансових послуг як складова державного регулювання цих ринків відповідно до законів

України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. і «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р., у сфері технічного регулювання і стандартизації — згідно із Законом України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 р. та декретом Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 р. № 30, у сфері ціноутворення — згідно із Законом України «Про ціни і ціноутворення» від 3 грудня 1990 р., у сфері рекламної діяльності — згідно із Законом України «Про рекламу» від 11 липня 2003 р., у галузі електроенергетики — згідно із Законом України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р., у галузях поштового зв'язку і телекомунікацій — згідно із законами України «Про поштовий зв'язок» від 4 жовтня 2001 р. та «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. та інших.

Тобто не можна назвати сферу чи галузь економіки, де відсутній державний контроль (нагляд) за здійсненням суб'єктами господарювання господарської діяльності.

При здійсненні контролю (нагляду) за господарською діяльністю між органом держави чи органом місцевого самоврядування, які здійснюють контроль (нагляд), та підконтрольним суб'єктом господарювання складаються відповідні контрольно-наглядові відносини. Ці відносини носять взаємний, відносний характер: суб'єктові, який здійснює контроль, (органу контролю) завжди протистоїть підконтрольний суб'єкт господарювання. Зв'язок між цими суб'єктами полягає в наявності права вимоги в одного з них і відповідного обов'язку в іншого. Отже, контрольно-наглядові відносини у сфері господарювання носять зобов'язальний характер.

В юридичній та економічній літературі контроль в економіці характеризується як встановлення відповідності фактичного стану справ визначеним вимогам і розглядається в якості однієї із правових форм здійснення державного регулювання економіки [16, с. 199, 202–203; 18, с. 21–22], або як функція державного управління економікою [3, с. 167–169; 19, с. 17; 20]. Тобто державний контроль в економічній сфері фахівцями різних галузей знань визнається як невід'ємна, органічна складова державного впливу на економічні процеси [9; 11 та ін.]. Отже, контрольно-наглядові відносини, що аналізуються, склада-

ються у сфері управління господарською діяльністю, її організації та регулювання.

Контрольно-наглядові функції уповноважених органів держави та органів місцевого самоврядування у зазначених відносинах спрямовані на забезпечення додержання суб'єктами господарювання встановлених законодавством правил ведення господарської діяльності, на утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі, на регулювання економіки та управління нею, на досягнення оптимальної організації економічних (господарських) відносин. Дії з реалізації вказаних контрольно-наглядових функцій носять управлінсько-господарський (організаційно-господарський) характер.

Відносини, що виникають при здійсненні контролю (нагляду) у сфері господарювання, мають відповідний суб'єктний склад, як це передбачено ст. 176 ГК України, що містить офіційне визначення організаційно-господарських зобов'язань. Однією стороною в них завжди є суб'єкт господарювання, іншою — суб'єкт організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (контролю (нагляду) за такою діяльністю, що буде вужче і точніше для даного виду відносин). Суб'єкти організаційно-господарських (контрольно-наглядових стосовно даних відносин) повноважень здійснюють названі повноваження безпосередньо щодо суб'єктів господарювання, які наділені господарською компетенцією щодо них. Про це свідчать завдання і функції органів, які згідно із законодавством здійснюють контроль (нагляд) в економіці щодо суб'єктів господарювання.

Отже відносини, що виникають при здійсненні державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, у повній мірі відповідають наведеним вище ознакам організаційно-господарських зобов'язань, тобто є організаційно-господарськими зобов'язаннями з контролю (нагляду) за господарською діяльністю.

Об'єктом організаційно-господарських зобов'язань, що аналізуються, виступає конкретна правова поведінка їх учасників, зміст якої визначений законом, конкретні відносини, що складаються при здійсненні контролю (нагляду) у сфері господарювання — при проведенні перевірок, одержанні необхідних відомостей і матеріалів, відборі зразків продукції для перевірки, наданні обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень та інші.

Організаційно-господарські зобов'язання зі здійснення контролю (нагляду) за господарською діяльністю є двосторонніми, права та обов'язки в них мають обидві сторони. Кожна зі сторін виступає управненою щодо одних вимог і зобов'язаною щодо інших. Так, право вимоги органу контролю (нагляду) — суб'єкта організаційно-господарських повноважень як управненої сторони у цих зобов'язаннях складають його повноваження щодо здійснення контролю (нагляду): право проводити перевірки, вимагати надання документів та інших матеріалів, право давати рекомендації, вносити пропозиції, приймати обов'язкові для виконання рішення та інші. Обов'язки зобов'язаної сторони — суб'єкта господарювання полягають у виконанні вимог сторони управненої.

У той же час суб'єкт господарювання має право вимагати, щоб інспектування та перевірки його діяльності проводилися неупереджено, об'єктивно й оперативно, з дотриманням вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси цього суб'єкта. Суб'єкт господарювання має право на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності у встановлений законом термін та інші права відповідно до ст. 19 ГК України. У зобов'язаннях, що аналізуються, зазначені та інші передбачені законодавством права складають право вимоги суб'єкта господарювання як управненої сторони і обумовлюють відповідні обов'язки суб'єкта організаційно-господарських повноважень як сторони зобов'язаної.

Зобов'язання, що розглядаються, розрізняються в залежності від конкретної сфери чи галузі економіки, від особливостей повноважень органів контролю (нагляду), від особливостей здійснення окремих видів контролю (нагляду) та окремих стадій його здійснення, від особливостей правового регулювання та інших. Але при всіх відмінностях ці зобов'язання однотипні — це організаційно-господарські зобов'язання зі здійснення контролю (нагляду) у сфері господарювання.

Дані зобов'язання є недоговірними і, як правило, активними, лише опосередковують переважно активну поведінку, дії їхніх учасників. Вони регулятивні, передбачають позитивну правову поведінку, хоча переважно спрямовані на виявлення порушень правових норм, що регламентують умови і порядок здійснення господарської діяльності та запобігання цим порушенням. У цьому плані вони, як правило, безпосереднім чином пов'язані з охоронними зобов'язаннями із застосування адміністративно-госпо-

дарських санкцій та інших заходів впливу на правопорушників, але не співпадають з ними.

Враховуючи спрямованість організаційно-господарських зобов'язань зі здійснення контролю (нагляду) за господарською діяльністю на забезпечення дотримання норм господарського права, в певній мірі можна вести мову про їх вторинність щодо інших видів господарських відносин, обумовленість останніми даних зобов'язань. Адже контролювати можна тільки те, що вже мається в наявності, тобто сталий суспільний господарський порядок, реальні господарські відносини на предмет відповідності їх встановленим правовим нормам (і правовідносинам). Разом з тим це не заперечує самостійності зобов'язань зі здійснення контролю за господарською діяльністю в системі господарських (організаційно-господарських) зобов'язань у цілому. Ці зобов'язання мають специфічні суб'єктний склад, зміст і об'єкт, що відображають їхнє функціональне призначення в механізмі правового регулювання господарських відносин.

Зобов'язання з контролю (нагляду) за господарською діяльністю в цілому є матеріально-правовими, оскільки пов'язані з реалізацією норм матеріального права. Разом з тим у певних своїх складових вони виступають як процесуально-правові, такі, що опосередковують процедуру (порядок) здійснення контролю (нагляду). При чому, в останньому варіанті зазначені зобов'язання виступають як процесуально-регулятивні.

Зобов'язання, що аналізуються, зазвичай складні, вміщують декілька самостійних, елементарних зобов'язань, що складають у системі єдність спрямованої дії. Адже здійснення контролю (нагляду) не є одноактною дією. Він охоплює, як правило, комплекс контрольних заходів, які пов'язані спільною метою, і у сукупності складають єдине ціле.

Підставами виникнення організаційно-господарських зобов'язань з контролю (нагляду) за господарською діяльністю є норми законів, що закріплюють контрольні-наглядові повноваження відповідних органів, а також акти цих органів, які запроваджують здійснення певних контрольних заходів щодо конкретних суб'єктів господарювання.

*Як висновок з даного дослідження слід ще раз підкреслити, що відносини, які виникають при здійсненні контролю (нагляду) за господарською діяльністю між органом держави чи органом місцевого самоврядування, які здійснюють такий контроль (нагляд), і підконтрольним суб'єктом гос-*

*подарювання, є організаційно-господарськими зобов'язаннями, в яких праву вимоги однієї сторони протистоять відповідні обов'язки сторони другої. Ці зобов'язання доцільно визначити як організаційно-господарські зобов'язання з контролю (нагляду) за господарською діяльністю. Дані зобов'язання є двосторонніми, недоговірними, активними, переважно матеріально-правовими, складними і розрізняються в залежності від конкретної сфери чи галузі економіки, від особливостей повноважень органів контролю (нагляду), особливостей здійснення окремих видів контролю (нагляду) та окремих стадій його здійснення. Названі зобов'язання виступають як необхідний елемент, як центральна ланка в механізмі реалізації норм господарського законодавства, що регулюють проведення контролю і нагляду у сфері господарювання.*

Подальші дослідження у цьому напрямку пов'язані, як уявляється, з більш глибоким науково-теоретичним і практичним аналізом вказаних зобов'язань.

### Література

1. Хозяйственное право Украины : учебник / под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. — Х. : Одиссей, 2006. — 496 с.
2. Господарське право України : підруч. / за ред. В. М. Гайворонського, В. П. Жушмана. — Х. : Право, 2005. — 384 с.
3. Адміністративне право України : підруч. / за ред. С. В. Ківалова. — Одеса : Юрид. літ., 2003. — 896 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
6. Рябченко О. П. Держава і економіка : адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : моногр. / О. П. Рябченко. — Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. — 304 с.
7. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты : моногр. / Н. А. Саниахметова. — Одесса : ОГЮА, 1998. — 233 с.
8. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Остапович. — К., 2006. — 21 с.
9. Близнюк О. Державний нагляд у сфері фінансових послуг як форма фінансового контролю / О. Близнюк // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 1. — С. 91–94.

10. Микитенко Л. А. Вдосконалення державного контролю рекламної діяльності / Л. А. Микитенко // Вісник господарського судочинства. — 2006. — № 2. — С. 205–212.
11. Мумладзе И. Понятие государственного контроля за предпринимательской деятельностью / И. Мумладзе // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 8. — С. 93–97.
12. Попелюк В. Правові засади контролю у сфері господарювання: сучасний стан / В. Попелюк // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 5. — С. 86–89.
13. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури / В. Шемчук // Право України. — 2007. — № 7. — С. 34–37.
14. Лазарев И. М. Административные процедуры как способ государственного регулирования в сфере экономики / И. М. Лазарев // Административно-правовое регулирование экономических отношений : сб. науч. тр. / под ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманевой. — М. : ИГП РАН, 2001. — С. 56–63.
15. Віхров О. П. Про розмежування господарських та адміністративних відносин / О. П. Віхров // Економіка та право. — 2008. — № 1 (20). — С. 57–62.
16. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права : моногр. / В. С. Щербина. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 264 с.
17. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : моногр. / О. П. Віхров. — К. : Видавничий дім «Слово», 2008. — 512 с.
18. Вінник О. М. Господарське право : навч. посібник / О. М. Вінник. — 2-ге вид., змін. та доп. — К. : Правова єдність, 2008. — 624 с.
19. Чистов С. М. Державне регулювання економіки / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. — К. : КНЕУ, 2006. — 440 с.
20. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління / Ф. Фіночко // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 4 (47). — С. 171–178.

*Надійшла до редакції 04.01.2011 р.*