

В. Світличний,

аспірант кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЦІЛІ І ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЮ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ЗА ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Постановка проблеми. Будь-яка державна діяльність спрямована на реалізацію певних завдань і цілей. При цьому, вони (цілі і завдання) не виникають «штучно». Їх формування знаходиться у залежності від розумінь людської спільноти про місце і роль держави в регулюванні суспільних відносин, волевиявлення правлячої верхівки, досягнень гуманітарних наук сучасності, уявлень про мораль в суспільстві та багатьох інших чинників. Так, виступаючи одним з інструментів реалізації управлінської діяльності держави, цілі та завдання державного контролю є продовженням задекларованих завдань держави. У цьому зв'язку постає питання: які цілі і завдання сучасна держава переслідує (або повинна переслідувати) проводячи політику у сфері господарювання в XXI ст.? Одразу слід наголосити, що залежно від суспільно-економічної формації держави, географії її розташування, демографічних й інших особливостей, цивілізаційного етапу розвитку людства взагалі і окремо взятої держави зокрема, особливості державної політики у сфері господарювання в різних країнах не будуть однаковими. При чому, зміна (навіть часткова) економічної політики держави неминуче призведе до трансформації інструментарію державного контролю у відповідній сфері. Прикладом цієї думки слугує розпочата ще у XX ст. трансформація міркувань людства щодо відношення до екосистеми пла-

нети і пов'язаний з нею бурхливий розвиток уявлень щодо необхідності перегляду ролі екологічної безпеки в ході здійснення господарської діяльності. Як ми знаємо, відповідний процес супроводжувався створенням цілого ряду нових спеціалізованих державних контролюючих органів і процедур в багатьох країнах світу та у наддержавних інституціях ООН та Євросоюзу.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що найбільш доцільно висвітлення завдань і цілей державного контролю у сфері господарської діяльності сучасної України розпочати саме з розкриття їх місця як складової частини загальної регуляторної політики у відповідній царині.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, сучасне законодавство України визначає державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також управлінських відносин 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 (ст. 1) [1].



Звернувшись до Господарського кодексу України (далі- ГКУ) ми бачимо, що п. 1 ст. 9 встановлює доволі широке визначення політики держави у сфері господарювання: «У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому» [2]. Також, ст. 10 визначаються основні напрями економічної політики, серед яких законодавець виокремлює: 1) структурно-галузеву політику; 2) інвестиційну політику; 3) амортизаційну політику; 4) політику інституційних перетворень; 5) цінову політику; 6) антимонопольно-конкурентну політику; 7) бюджетну політику; 8) податкову політику; 9) грошово-кредитну політику; 10) валютну політику; 11) зовнішньоекономічну політику. Окремо виділяються екологічна політика, соціальна, політика захисту прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, політика соціального захисту та соціального забезпечення [2].

Приведені положення нормативно-правових актів дають підставу стверджувати, що Україна як демократична правова соціальна держава проводячи політику у сфері господарювання ставить за головну мету:

1. Недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів. (Фактично даний законодавчий припис можна вельми умовно охарактеризувати як додаткову гарантію унеможливлення відходу від проголошених Конституцією і законами принципів і підходів регулювання господарсько-правових відносин).

2. Зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. (Мінімізація

втручання державного апарату у господарський сектор є одним із фундаментальних основ капіталістичної країни сучасності, в той час як гарантії рівних економічних прав кожному є «класикою» ринкової економіки).

3. Оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. (Пошук балансу приватного і публічного інтересу червоною ниткою пронизує всі відносини врегульовані правом. Як на нас, це взагалі одна з фундаментальних проблем всієї правотворчої діяльності).

Наведений вище перелік основних напрямів державної політики України у сфері господарської діяльності не є вичерпним. Він більш походить на кратку ілюстрацію, є спробою дати відповідь на запитання про місце і роль сучасної держави як регулятора господарських відносин. Серед іншого, до названих складових можливо віднести забезпечення сталого розвитку економічного добробуту країни, промислової, енергетичної, фінансової безпеки (що особливо актуально у період збройного конфлікту на території нашої країни) та ін.

Нагадаємо, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, 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, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (п. 1 ст. 1) [3].



Звертаємо увагу, що охарактеризовані законодавцем цілі в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» значно відрізняються від задекларованих у нормативно-правових актах напрямів реалізації державної політики у сфері господарювання про які йшлося раніше. На нашу думку обмеження напрямків контролю у сфері господарювання лише «...належною якістю продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» не є виправданим. Така редакція невиправдано звужує реальний зміст і сферу реалізації контрольної діяльності держави у сфері господарювання, а значить дане положення не відповідає вимогам юридичної техніки. В ст. 19 ГКУ законодавець більш детально визначає сферу здійснення державного контролю та нагляду, а саме: 1) збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин (забезпечується шляхом контролю за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності); 2) фінансові, кредитні відносини, відносини валютного регулювання, податкові відносини (забезпечується контролем за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахунковою дисципліною, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни); 3) ціни і ціноутворення (забезпечується контролем за додержанням суб'єктами господарювання порядку формування цін на продукцію і послуги); 4) дотримання антимонопольного законодавства, правил конкуренції (забезпечується контролем за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства); 5) земельні відносини, водні відносини, відносини у сфері лісового господарства (забезпечуються контролем за використанням і охороною земель, вод і лісів, відтворенням водних ресурсів

і лісів та ін.); 6) виробництво і праця (забезпечується контролем за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю, пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності в цій царині); 7) споживання (забезпечується контролем за якістю, безпечністю продукції і послуг); 8) зовнішньоекономічна діяльність (забезпечується контролем за дотриманням технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки) [2]. В даному випадку ми чітко простежимо взаємозв'язок і схожість напрямів державної економічної політики України визначених законодавцем із сферою здійснення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, про що йшлося раніше.

Говорячи про ціль і значення державного контролю у сфері господарської діяльності як складової частини здійснюваної державою політики у сфері господарської діяльності, не слід забувати, що такий контроль виступає одночасно і складовою частиною загального державного контролю, а отже має усі ознаки останнього та виконує цілі і завдання які характерні для контролюючої діяльності держави взагалі. Тобто, у широкому розумінні ціль і значення державного контролю у сфері господарської діяльності, як на нас, доцільно розглядати дуалістично: по-перше, як «спадкоємця» цілей і завдань контролюючої діяльності держави за предметною специфікою (забезпечення належного виконання правових приписів шляхом виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у царині предметних, в нашому випадку господарських відносин); по-друге, як діяльність держави щодо реалізації господарської політики держави (як площину, механізм реалізації, стадію, або інструмент впровадження



державою політики в сфері господарювання).

В науковій літературі цілі і завдання державного контролю в механізмі державного управління іноді пропонують розглядати «на стратегічному» та «тактичному» (або прикладному) рівнях. Відповідно до означеного підходу стратегічною ціллю контролю можна визначити забезпечення законності й дисципліни в суспільстві взагалі і в державному управлінні зокрема. Тактична – полягає в «спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин встановленим державою параметрам, а також у певному «корегуванні» відхилень від цих параметрів» [4, с. 2].

Незважаючи на досить поширене використання категорії «законність», його законодавче визначення, як і поняття закону, відсутнє. У юридичній науці під законністю розуміють:

– неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до з них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями [5, с. 111];

– комплексне політико-правове явище, яке характеризується неухильним дотриманням вимог чинного законодавства усіма суб'єктами права [6, с. 192];

– створення такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, при якому вся система органів зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі [7, с. 121]. Існують й інші підходи до тлумачення законності.

Дисципліну прийнято визначити як умову ефективного функціонування суспільства і держави, стан суспільних відносин, що передбачає особливі форми зв'язків і стосунків

між суб'єктами дисциплінарних відносин, які спрямовані на неухильне додержання (виконання) встановлених у державі та суспільстві загальнообов'язкових вимог [5, с. 110]. При цьому, варто наголосити, що дисципліну і законність у науковій літературі прийнято розглядати як взаємопов'язані і невід'ємні один від одного елементи, адже одне не можливе без іншого. Слід погодитися з авторами підручника «Адміністративне право України»: законність можлива тільки при суворому дотриманні дисципліни усіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, у свою чергу, обумовлюється рамками закону [8, с. 215].

Розглядаючи державний контроль у площині господарських відносин, можемо зазначити, що забезпечення законності і дисципліни полягає у: систематичній діяльності органів владних повноважень й інших учасників правовідносин щодо створення і підтримання сприятливого господарського клімату (режиму реального практичного функціонування суспільних відносин господарської царини) в країні; приведення його у відповідність до цілей і завдань проголошених державною політикою у сфері господарювання, визначених законодавцем (стратегічний рівень). Варто наголосити, що стан законності у господарських правовідносинах визначається не тільки наявністю розвинутого законодавства, системи контролюючих органів, високою кваліфікацією державних службовців та ін., а саме фактичним станом виконання правових приписів усіма учасниками господарських правовідносин у підконтрольній сфері. Тактична ціль державного контролю у сфері господарських відносин, за нашим поглядом, безпосередньо пов'язана з протидією, відверненням та виявленням правопорушень законодавчих приписів у сфері господарсько-виробничої діяльності з боку суб'єктів господарювання. Так, в ході проведення спо-



стережень і перевірок, аналізуючи отримані дані про стан законності і дисципліни на підконтрольних об'єктах, контролюючи органи мають обов'язок відреагувати на виявленні порушення правових норм, тим самим відновлюючи (або намагаючись відновити) стан законності і дисципліни на підконтрольному об'єкті. Отже, тактична ціль контролю полягає у виявленні, аналізі і в разі необхідності (при наявності відхилень), поверненні керованої системи (господарської діяльності суб'єктів господарювання) від фактичного стану порушень існуючих норм до заданих законодавством параметрів.

Поряд із стратегічними і тактичними цілями у науковому співтоваристві виділяють і функції державного контролю: правоохоронна, правопоновлююча, інформаційно-аналітична, попереджувальна, виховна, комунікаційна, орієнтаційна, стимулююча, коригувальна, захисна тощо [Див. 9–11]. Коротко окреслимо зміст деяких з названих.

Правоохоронна функція державного контролю спрямована на забезпечення точного і повного здійснення законодавчих приписів і розпоряджень усіма учасниками суспільних відносин, що виступають як підконтрольні об'єкти. Функція правопоновлення передбачає, що результатом контролю (коли це можливо) стають дії по поновленню порушених прав держави або окремої фізичної чи юридичної особи, приведенню їх до вимог чинного законодавства. Інформаційно-аналітична функція спрямована на збір, передачу та обробку інформації про стан підконтрольного об'єкта (процесу або явища). На цій стадії, також здійснюються припущення про можливі порушення законності і дисципліни з боку підконтрольного об'єкту. Особливості комунікаційної функції полягають у забезпеченні та підтримці зворотного зв'язку між об'єктом контролю, на якому виявлено відхилення, структурою, яка

приймає управлінські рішення. Коригувальна функція полягає в тому, що на основі аналізу причин виявлених відхилень, розробляються конкретні пропозиції, спрямовані на усунення порушень і причин, які їх спричиняють. Врахування позитивних і негативних факторів, у подальшому дозволяє мінімізувати можливі порушення. До суті корегувальної функції також можна віднести вироблення пропозиції, спрямованих на усунення впливу негативних факторів за одночасного посилення впливу факторів позитивних. [12, с. 193]. Орієнтаційна функція державного контролю вказує на найбільш важливі напрями (об'єкти, сфери господарської діяльності) контролю, тобто те, на що потрібно звернути особливу увагу органам владних повноважень. Вона також висвітлює зону найбільш небезпечних ризиків в діяльності суб'єкту господарювання за для подальшого удосконалення законодавства та засобів і прийомів проведення контролюючими органами перевірок ті ін. Стимулююча функція знаходить свій прояв в тому, що об'єкт контролю, очікуючи проведення щодо нього контрольних заходів, додатково мотивується до ведення «законнослухняної» господарської діяльності. Виховна функція, як і попередня функція, пов'язана із мотивацією, але на відміну від стимулюючої, виховний вплив досягається шляхом настання негативних наслідків для підконтрольного об'єкту, його побоювань зазнати покарання у майбутньому. Нерідко у науковій літературі функції стимулювання і виховання об'єднані в єдину.

Висновки. Підсумовуючи викладене, за ціль державного контролю у сфері господарської діяльності пропонуємо визнавати як запобігання, так і виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання за для забезпечення інтересів суспільства відповідно до проголошеної державою політики у сфері господарювання. За нашим поглядом, саме



така дефініція мала б бути викладена у п. 1. ст. 1 Закону України Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

В статті досліджується проблема визначення цілей і завдань контролю сучасної держави за господарською діяльністю. Проводиться аналіз нормативно-правових актів, що визначають цілі державної політики сучасної України у сфері господарювання, аналізується взаємозв'язок цілей і завдань державної політики в сфері господарювання з формуванням засад державного контролю у відповідній царині. За результатами дослідження пропонується розглядати цілі і значення державного контролю у сфері господарської діяльності дуалістично, а саме як «спадкоємця» цілей і завдань контролюючої діяльності держави за предметною специфікою (забезпечення належного виконання правових приписів шляхом виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у царині предметних, в нашому випадку господарських відносин) і одночасно як діяльність держави щодо реалізації господарської політики (у якості механізму реалізації, стадії, або інструменту впровадження державою політики в сфері господарювання). В ході дослідження піддається аналізу класичний на теренах сучасної науки підхід щодо характеристики цілей і завдань державного контролю в механізмі державного управління за допомогою їх розгляду відносно окремо «на стратегічному» та «тактичному» (або прикладному) рівнях. Загострюється увага, що стан законності у господарських правовідносинах визначається не тільки наявністю розвинутого законодавства, системи контролюючих органів, високою кваліфікацією дер-

жавних службовців та ін., а саме фактичним станом виконанням правових приписів усіма учасниками господарських правовідносин у підконтрольній сфері. В рамках дослідження тактичну ціль державного контролю у сфері господарських відносин, пропонується розуміти як таку, що безпосередньо пов'язана з протидією, відверненням та виявленням правопорушень законодавчих приписів у сфері господарсько-виробничої діяльності з боку суб'єктів господарювання, яка з поміж іншого в разі необхідності (при наявності відхилень) передбачає повернення керованої системи (господарської діяльності суб'єктів господарювання) від фактичного стану порушень існуючих норм до заданих законодавством параметрів. В рамках роботи поряд із стратегічними і тактичними цілями окремо висвітлюються основні функції державного контролю і розкривається їх зміст. За результатами проведеного аналізу пропонується авторський підхід щодо визначення категорії «ціль державного контролю у сфері господарської діяльності».

Ключові слова: державний контроль у сфері господарської діяльності, державна політика у сфері господарювання, цілі, завдання, функції.

Svitlychnyi V. Goals and objectives of the control of the modern state over economic activity

The article examines the problems of determining the goals and objectives of the control of the modern state over economic activity. The analysis of normative legal acts defining the goals of the state policy of modern Ukraine in the field of management is carried out, the interrelation of the goals and objectives of the state policy in the field of management on the formation of the foundations of state control in the relevant area is



analyzed. According to the results of the study, it is proposed to consider the purpose and significance of state control in the sphere of economic activity dualistically, namely, as the “heir” of the goals and objectives of the state’s controlling activity according to the subject specifics (ensuring the proper implementation of legal regulations by identifying and preventing violations of the requirements of legislation in the field of subject, in our case, economic relations) and at the same time as the activity of the state in implementation of economic policy (as a mechanism of implementation, stages, or a tool for the implementation of state policy in the field of management). In the course of the study, the classical approach in the vastness of modern science is analyzed to characterize the goals and objectives of state control in the mechanism of public administration by considering them relatively separately “at the strategic” and “tactical” (or applied) levels. Attention is becoming more acute that the state of legality in economic legal relations is determined not only by the presence of developed legislation, a system of regulatory bodies, highly qualified civil servants, etc., namely, the actual state of compliance with legal regulations by all participants in economic legal relations in the controlled area. Within the framework of the study, the tactical goal of state control in the field of economic relations is proposed to be understood as directly related to countering, distracting and identifying violations of legislative regulations in the field of economic and production activities by business entities, which, among other things, if necessary (if there are deviations) provides for the return of the managed system (economic activities of business entities) from the actual state of violations of existing norms to the parameters specified by the legislation. In the framework of

the work, along with strategic and tactical goals, the main functions of state control are separately highlighted and their content is disclosed. Based on the results of the analysis, the author’s approach to defining the category “the purpose of state control in the sphere of economic activity” is proposed.

Key words: state control in the sphere of economic activity, state policy in the sphere of management, goals, tasks, functions.

Література

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79. (дата звернення: 17.07.2023)
2. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Відомості Верховної Ради. 2003, № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144. (дата звернення: 19.07.2023)
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389. (дата звернення: 19.07.2023)
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 390 с.
5. Голікова К.О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення. Часопис Київського університету права. № 2. 2013. С. 110–113.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. Акад. внутр. справ, 1995. 177 с. Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. С. 164.
8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.



9. Пожар, Т.О. Сутність, функції і види державного фінансового контролю / Т. О. Пожар. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми, 2011. Вип. 31. С. 237–242.

10. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид.

наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.

11. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 29 с.

12. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. Фінансове право. № 6. 2020. С. 188–194.

