



разработанный правовой институт административного права, правовое регулирование государственной регистрации прав на движимые вещи все еще не получило своего развития.

**Список использованной литературы:**

1. Алексеев С.С., Общие дозволения и общины запрете в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.;
2. Кузніченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві // Форум права.–2007.–№ 1.–С. 109–112 [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovap.pdf>
3. С.І. Спиндис. Правовий режим будівель і споруд як об'єктів нерухомості. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009.–№ 3, с. 25–33.
4. Кримінальний кодекс України станом на 09.06.2013 р. // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст. 131.
5. Салтєвський В.М. Криміналістика. Підручник: У 2-х ч. Ч.1. – Х.: Кон СУМ, Основа, 1999. – 416 с.
6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-те вид., переробл. та доповн. /Відп. Ред.. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2005. – 848 с. – (Нормат. док. та комент.)

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Н. НИКИТЧЕНКО,**  
кандидат юридических наук, докторант  
Института экономико-правовых исследований НАН Украины

### SUMMARY

The notion of «control» is analyzed in economic law contemplation, arguments that control cannot be a purely fiscal function if only because prospects cannot be defined and work cannot be planned without its efficient organization is adduced in this article. Identifying control with a purely fiscal reaction in respect to control objects distorts the sense of its organizational and economic nature that puts in the first place not punishment but achieving efficient operation of national economy in the whole.

**Key words:** legal regulation, public control, economic agents, public bodies.

\* \* \*

В данной статье исследовано понятие контроля с точки зрения хозяйственного права, приведены аргументы, что он не может иметь только фискальную функцию хотя бы потому, что без его эффективной организации невозможно определить перспективы и запланировать работу. отождествление контроля по сути с фискальным реагированием в отношении к подконтрольным объектам искажает содержание его организационно-хозяйственной природы, целью которой в первую очередь есть не наказать, а достичь эффективного функционирования экономики в целом.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, государственный контроль, субъекты хозяйствования, государственные органы.

*Постановка проблемы. Государственный контроль в сфере хозяйственной деятельности необходим, так как является элементом управления и направлен на достижение конкретных целей в экономике. В то же время нормы и требования законодательства должны быть реальными для выполнения субъектами хозяйствования, а также обеспечивать гарантии контролируемых субъектов при осуществлении контрольных мероприятий. В связи с этим становится актуальной проблема правового регулирования организации и осуществления государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности, исследованию которой посвящена данная статья.*

*Проблема правового регулирования осуществления государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности рассматривалась в научных трудах таких известных отечественных и зарубежных ученых: С. В. Алексеева, Д. Н. Бахрака, Г. Л. Знаменского, О. М. Олейник, В. К. Мамутова, Р. Штобера. В то же время, несмотря на многочисленные научные исследования, этот вопрос требует дальнейшего изучения.*

**Цель статьи** – исследовать вопросы правового регулирования осуществления государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности и доказать, что контроль, как элемент управления, выполняет не фискальную, а хозяйственную функцию с помощью, которой удовлетворяются общегосударственные интересы и минимизируются риски в экономике.

**Вмешательство государства в хозяйственную деятельность** право-

мерно в том случае, когда государство нацелено упорядочить отношения в этой сфере, в том числе путем осуществления контроля над выполнением действующих правил. Так, Р. Штобер пишет: «регулирование предусматривает законодательное и административное воздействие на субъектов экономики в процессе определения целей государства. Если же государство не занимается вопросами регулирования, то утрачивается и сама необходимость в

хозяйственно-административном праве. Ни одно государство в мире не отказалось от управления экономикой» [1, с. 1]. Такой подход отражает ответственность государства за развитие экономики и одновременно указывает на его приоритетное значение среди основных задач, решение которых возлагается на государство и право. К примеру, приоритетные формы участия государства в сфере хозяйствования определены Хозяйственным кодексом Украины, специальным законодательством, Законом Украины «Об основах государственного регулирования политики в сфере хозяйствования» [2, с. 84].

**Государственное вмешательство** в сферу осуществления хозяйственной деятельности определяется законодательством, в том числе и касательно обеспечения проведения государственного контроля в части определения прав и обязанностей органов государственного контроля, ответственности за свои действия, а также законности тех форм и способов, которые лежат в основе его осуществления. Закон (юридическая норма) как специфический регулятор общественных отношений должен соответствовать существующему в государстве уровню развития экономики, организационной зрелости, культуре ведения государственной деятельности и межхозяйственных отношений. Законодательство должно представлять собой средство легализации права государством во имя интересов общества и граждан, выступать в качестве юридически узаконенного баланса интересов всех субъектов права. Непосредственно легализация правовой нормы означает ее конкретизацию, формализацию, признание (установление) государством обязательной для всех, обеспечение ее государственным влиянием [3, с. 4].

**Государственное воздействие** на хозяйственную деятельность путем осуществления контроля над ней проявляется в виде правового документа, в котором отражаются соответствующие действия органа государственного контроля или его представителей, с которыми закон связывает четко определенные правовые последствия [4, с. 679]. Это может быть решение, лицензия, акт ревизии (проверки), форма отчетности и прочие правовые документы, предусмотренные действующим законодатель-

ством. Вне правовой формы государственного воздействия не существует.

Вместе с тем какая-либо **правовая форма влияния на хозяйственную деятельность** определяется своей спецификой в зависимости от вида государственного контроля, который осуществляется. С учетом изложенного, в данной статье проблемы законодательного обеспечения осуществления государственного контроля в хозяйственной сфере будут рассматриваться в зависимости от стадии его проведения, где в частности выделяют предшествующий контроль (предупреждения негативных последствий), текущий (выяснения законности деятельности, осуществляемой объектами контроля) и, последующий (проверка реального выполнения соответствующих предписаний) [5, с. 144].

Примером **осуществления предшествующего контроля** в хозяйственной сфере является ежегодное принятие Верховным Советом Украины закона о государственном бюджете на соответствующий год, состоящего из значимых элементов, которые, по сути, являются бюджетными обязательствами, при этом содержат хозяйственно-правовой характер. К ним относится перечень государственных целевых программ, финансирование которых проводится за счет государственного бюджета, перечень и объемы государственных закупок товаров и услуг для нужд государства, проекты развития государственного сектора экономики и т. п. Эти документы, как правило, из бюджетных обязательств преобразуются в хозяйственно-правовые. В государственный бюджет закладывается также материальный резерв, который предназначен для государственной поддержки предприятий, в том числе и частных, что оказывает существенное регулирующее влияние на рынок. Таким образом, на основании закона о государственном бюджете приводится в действие вся система хозяйствования, поскольку регулирующее влияние государства на экономику осуществляется именно по средствам последнего.

Предшествующий контроль в сфере хозяйствования осуществляется также на стадии организации хозяйственной деятельности, а именно регистрации, лицензирования, патентирования, по-

становки на налоговый учет и прочее. В данном направлении есть позитивные изменения и в законодательстве Украины, например, в части организации бизнеса.

**Во-первых**, введен принцип «согласования по умолчанию». Суть принципа лежит в возможности получения субъектом хозяйствования права на осуществление хозяйственной деятельности, при отсутствии решения о выдаче документа разрешающего характера или отказ в его выдаче, если такое решение не было принято разрешающим органом, в установленный законом срок (Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О разрешающей системе в сфере хозяйственной деятельности» від 11.02.2010 № 1869).

**Во-вторых**, введение декларативного способа получения разрешения на ведение бизнеса (за исключением тех, кого Кабинет Министров Украины включит в список – 94 вида хозяйственной деятельности), который предусматривает осуществление приблизительно 40 видов хозяйственной деятельности на основании предоставления декларации.

**В-третьих**, Закон Украины от 19.05.2011 «О перечне документов разрешающего характера в сфере хозяйственной деятельности» устанавливает исчерпывающий список из 135 видов разрешительных документов, которые предоставляют субъекту хозяйствования право на осуществление хозяйственной деятельности. В данном случае следует отметить, что, несмотря на то, что данный закон запретил требовать другие документы от субъектов хозяйствования, получение разрешения на осуществление хозяйственной деятельности в Украине все же остается достаточно затратным.

**В-четвертых**, упрощен механизм государственной регистрации и прекращения деятельности субъектов хозяйствования и создана единая система государственной регистрации юридических лиц, в частности введена электронная государственная регистрация юридических лиц и физических лиц-предпринимателей. Кроме того, отменено свидетельство о государственной регистрации, требование о предоставлении выписки из Единого государственного реестра юридических лиц



и физических лиц-предпринимателей для получения лицензии, а также установлена административная ответственность для должностных лиц разрешительных органов за правонарушения в сфере государственной регистрации. Вместе с этим, несмотря на проведенную правительством Украины работу, в рейтинге доступности ведения бизнеса (Doing business), который составляет Мировой банк, Украина занимает 152 место из 183. То есть в сравнении с другими странами, Российская Федерация – 120 место, Республика Молдова – 81, Республика Беларусь – 69, Польша – 62, реального улучшения ведения бизнеса в Украине не произошло [6].

Примером **текущего контроля** может быть операционный аудит, который недавно проводился Государственной финансовой инспекцией и ее территориальными органами. Он предусматривал постоянное присутствие государственных аудиторов на тех государственных предприятиях, которые являются объектами контроля и необходимость соглашения с ними платежей поручений до их подписания руководителем субъекта хозяйствования. Необходимо отметить, что подобный вид контроля широко практикуется в странах ЕС. Поэтому, приведение украинской модели осуществления государственного финансового контроля в соответствие с лучшими практиками Европейского Союза имело бы для Украины пользу. Однако на основании обращения Государственной финансовой инспекции Украины, Кабинет Министров отменил такую форму финансового контроля. Так, согласно с правительственным постановлением от 19 декабря 2012 года № 1182 утратило действие постановление Кабинета Министров Украины от 20.05.2009 № 506 «Об утверждении Порядка проведения Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами государственного финансового аудита отдельных хозяйственных операций». Причиной такого решения является реализация курса Украины на дерегуляцию отечественной экономики. А именно – выполнение требований Программы экономических реформ на 2010 – 2014 года «Состоятельное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», одобренной Президентом Украины, в части ограни-

чения фискального давления на субъектов хозяйствования и вмешательства государства в их деятельность. Данное правительственное решение направлено на предотвращение дублирования контролирующих функций. Так, с начала 2012 года в министерствах и прочих центральных органах исполнительной власти функционируют подразделения внутреннего аудита, которые обеспечивают текущий контроль, направленный на предупреждение финансовых нарушений. Поэтому, одновременное функционирование операционного аудита и подразделений внутреннего аудита приводило к дублированию контрольных функций.

**Последующий государственный контроль** осуществляется путем инспектирования государственными органами деятельности субъектов хозяйствования. Соответственно Закон Украины «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» (далее – Закон о государственном контроле) посвящен регулированию именно таких отношений. Важным условием для усовершенствования хозяйственных отношений является гармоничное объединение частных и публичных интересов, при которых каждый участник, стремясь удовлетворить свой собственный законный интерес соответственно должен содействовать достижению интереса той или иной общины, общества в целом [7, с. 11]. Поэтому положения указанного закона, как правило, направлены на защиту в первую очередь прав и законных интересов субъектов хозяйствования. Например, ст. 4 указанного выше закона: «Общие требования по осуществлению государственного надзора (контролю)» содержит п.4 который позволяет устанавливать прочими законами органы, уполномоченные осуществлять государственный надзор в сфере хозяйственной деятельности, виды, способы и санкции за нарушение требований законодательства. При этом с целью защиты интересов субъектов хозяйствования п. 7 указанной статьи вводится в действие норма, которая предусматривает возможность принятия решения в пользу последнего, в случае если норма закона или прочего нормативно-правового акта допускает неоднозначное определение прав и обязанностей сторон. То есть в

основе Закона лежит принцип, который запрещает органу власти осуществлять государственный надзор (контроль) в сфере хозяйственной деятельности, если закон прямо не уполномочил соответствующий орган и не определил его полномочия во время проведения контрольных мероприятий (ст. 4). Такие положения соответствуют конституционному принципу в части ограничения вмешательства государственных органов в хозяйственные отношения и благоприятствуют укреплению законности и правопорядку в хозяйственной сфере, определенных ст. 8 Хозяйственного кодекса Украины.

Вместе с тем данный закон требует определенных изменений. Так значение слова «контроль» позаимствовано с французского *controler* – проверка. Следовательно, содержание последнего отражает порядок инспектирования деятельности субъектов хозяйствования, но не контроля, значение которого (в переводе с англ. – управлять, элемент управления) значительно шире, чем инспектирование. Поэтому не зря эксперты проекта IFC «Деловая среда и развитие предпринимательства в Украине» назвали его в 2008 году Законом о проверках.

Кроме того, согласно содержанию ст. 1 Закона Украины «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», **государственный надзор (контроль)** – это деятельность уполномоченных законом центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, государственных коллегиальных органов, органов исполнительной власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления в пределах полномочий, предусмотренных законом, касательно выявления и предупреждения нарушениям требований законодательства субъектами хозяйствования и обеспечение интересов общества, а именно, надлежащего качества продукции, работ и услуг, приемлемого уровня безопасности для населения, окружающей природной среды. Данное определение не вызывает особых нареканий, если не анализировать его соответствие содержанию этого закона. Например, если данный закон регулирует государственный контроль, то он должен содержать положение об



организации, регистрации, постановке на налоговый учет субъекта хозяйствования (предшествующий контроль). В тоже время, сложно представить, как органы регистрации, лицензирования и прочие могут выдавать хозяйствующим субъектам разрешения в плановом или внеплановом порядке, выходить на объект и т. д. Таким образом, особенности осуществления предшествующего контроля указанный выше закон не регулирует, а потому не может иметь название, которое объединяет все виды государственного контроля хозяйственной деятельности. Суть прописных положений указанного выше закона лежит в урегулировании порядка осуществления проверок деятельности субъектов хозяйствования, а это ни что иное, как инспектирование. Понятие инспектирования наиболее приближенного к стандартам ЕС наведено в п. 2 Порядка проведения инспектирования Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 20.04.2006 № 550. Так, инспектирование состоит в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля и обеспечивает выявление фактов нарушения законодательства, установление виновных в их допущении должностных и материально ответственных лиц.

С учетом изложенного отметим, что понятие **инспектирования** значительно уже понятия государственный контроль, так как отражает лишь его часть, а именно осуществление последующего контроля за соблюдением требований действующего законодательства субъектами хозяйствования, поэтому является подвидом государственного контроля. Соответственно данный закон должен носить название: «Об основах осуществления инспектирования в сфере хозяйственной деятельности». При таком названии будет согласовано суть положений, которые лежат в основе данного закона с его названием.

**Контроль** – это не только проведение проверок. В силу своей специфики, последний влияет на отношения, которые складываются в ходе организации контроля за деятельностью субъектов хозяйствования, а именно: производ-

ством, легитимацией предпринимательской деятельности с помощью регистрации, оформлением ее в форме предприятий, ведением отчетности, уплатой налогов, установлением порядка и правил выхода на рынок с товарами, работами и услугами, взаимодействием с прочими предприятиями и организациями. Поэтому, **с одной стороны**, контроль над осуществлением хозяйственной деятельности, в части выполнения экономических функций органов власти носит хозяйственно-правовой характер и нацелен на обеспечение активного участия субъектов хозяйствования в развитии экономики, а потому не может сводиться к проверкам деятельности субъектов хозяйствования. **С другой** – требует инспектирования, поскольку отношения, которые складываются в результате принятия Государственного бюджета Украины, утверждения государственных заказов, осуществления контрольных функций собственников по отношению к предприятиям, которые получили от них имущество для ведения хозяйственной деятельности, а также установления норм и стандартов, антимонопольного надзора составляют значительный массив хозяйственного регулирования, поэтому должны подлежать государственному контролю в сфере хозяйственной деятельности. Последний осуществляется уполномоченными органами, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля за соблюдением установленных стандартов качества продукции, услуг, выполнения работ, безопасности потребителей, а также прочих требований действующего законодательства. Такой подвид государственного контроля проводится по факту осуществления того или иного действия или события, основывается на обратных связях, что дает возможность корректировать управленческие решения и носить название последующего контроля. Он дает информацию для дальнейшего планирования работы органов государственного контроля и создает мотивацию у субъекта хозяйствования к выполнению требований законодательства.

С учетом выше изложенного можно сформулировать следующий вывод. В разных отраслях экономики возникает потребность в осуществлении госу-

дарственного контроля. С одной стороны – это усиление роли государства в установлении и развитии рыночной экономики, а с другой – необходимость определения оснований и границ публичного вмешательства в сферу хозяйствования, поскольку такой контроль имеет не только свою специфику, а и немало недостатков. Поэтому сегодня существует необходимость научного переосмысления проблем эффективности реализации государственного контроля в сфере хозяйствования, а также усовершенствования его форм и методов.

#### Список использованной литературы:

1. Рольф Штобер Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок...; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
2. Мамутов В. К. Посилення публічних засад у правовому регулюванні господарської діяльності / В. К. Мамутов // Право України. – 2009. – № 9. – С. 83–94.
3. Бахрак Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д. Н. Бахрак // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 3–12.
4. Предпринимательское (хозяйственное) право : учебник. В. 2 т. 1 / Отв. ред. О. М. Олейник. – М. : Юристь, 2000. – С. 679.
5. Алексеев С. В. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности / С. В. Алексеев // Известия Томского политехнического университета. – 2003. – Т. 306, № 2. – С. 143–146.
6. Аналитическая записка для участников форума «Украина: проект развития». [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.reformclub.org.ua>.
7. Знаменский Г. Л. В решении социально-экономических проблем без привлечения интеллектуальных ресурсов не обойтись / Г. Л. Знаменский // Распределение полномочий – основа регионального и местного развития: материалы круглого стола (Донецк, 6 февр. 2003 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исслед. – Донецк : Юго-Восток Лтд, 2003. – С. 9–12.