

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



**ПОПЕЛЮК Вадим Павлович**

УДК 346.62:346.92

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН КОНТРОЛЮ  
У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Спеціальність 12.00.04 – господарське право;  
господарсько-процесуальне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії  
правових наук України  
**ПОДЦЕРКОВНИЙ Олег Петрович**,  
Національний університет «Одеська  
юридична академія»,  
завідувач кафедри господарського права  
і процесу

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
**ВІХРОВ Олександр Петрович**,  
Чернігівський національний педагогічний  
університет імені Т. Г. Шевченка,  
професор, завідувач кафедри  
правових дисциплін;

кандидат юридичних наук,  
**КРАВЕЦЬ Ірина Мирославівна**  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка,  
асистент кафедри господарського права

Захист відбудеться \_\_\_ жовтня 2011 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.04 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий \_\_\_ вересня 2011 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

**Н.М. Крестовська**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Реформування державного впливу на сферу господарювання в умовах глобалізаційних процесів, потреби забезпечення якості продукції, захисту економічної конкуренції та ефективності використання об'єктів державної власності, обмеження тіньової економіки, протидії традиційним та новим формам економічної злочинності, а також суспільні очікування щодо наповнення бюджету висувають підвищені вимоги до організації контролю у сфері господарювання.

Разом із тим чинне законодавство у сфері державного та інших видів контролю та нагляду за господарською діяльністю не повною мірою відповідає сучасним вимогам. Для багатьох контролюючих органів закони визначають лише повноваження, а підстави та способи здійснення контрольної діяльності деталізуються у підзаконних актах, або взагалі залишилися нерегульованими. Застарілість, неузгодженість та велика кількість нормативних документів, що регулюють проведення перевірок є чинником, що призводить до спорів між контролюючими органами та суб'єктами господарювання і це знижує ділову активність підприємців та підриває інвестиційну привабливість країни.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V (далі – Закон № 877-V) не зміг повною мірою забезпечити реформування відносин контролю у сфері господарювання. Не вистачає комплексних правових рішень, що передбачають спрямування державного контрольно-наглядового механізму на потреби господарської системи.

Господарсько-правових досліджень в цій площині недостатньо, хоча окремі питання контролю у сфері господарювання знайшли вирішення у працях В. К. Мамутова, О. М. Вінник, О. П. Віхрова, В. В. Добровольської, Г. Л. Знаменського, І. М. Кравець, О. П. Подцерковного, В. С. Щербини та ін. У кандидатській дисертації І. О. Зискінда виявлені господарсько-правові особливості контрольно-наглядових відносин у сфері страхування. Питання правового регулювання контролю та нагляду докладно розглянуті у роботах представників адміністративно-правової науки, як от: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Біла, Д. М. Бахрах, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, І. С. Орехова тощо. Але ці праці науковців потребують доповнення господарсько-правовими дослідженнями регулювання відносин контролю, що дозволить узгодити їх публічноправові та приватноправові чинники.

Викладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження господарсько-правового регулювання відносин контролю у сфері господарювання, розробки концептуальних правових основ формування контролю у ринкових умовах з метою обґрунтування шляхів подальшого вдосконалення чинного законодавства.

### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідної програми Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права 2011–2015», державний реєстраційний номер 011U0006H, а також у відповідності до спеціальної науково-дослідної теми кафедри господарського права і процесу НУ «ОЮА» «Дослідження механізму сталого розвитку господарського та господарсько-процесуального законодавства», у рамках яких автором досліджувалось питання щодо вдосконалення правового регулювання відносин контролю та нагляду у сфері господарювання.

**Мета та завдання дослідження.** Метою роботи є обґрунтування напрямів системного вдосконалення правового механізму відносин контролю та нагляду у сфері господарювання.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі завдання:

визначити поняття та значення контролю у сфері господарювання як предмету правового регулювання;

дослідити генезу інституту контролю у сфері господарювання з визначенням основних етапів його становлення особливостей в історико-правовому аспекті;

визначити сутність правовідносин контролю у сфері господарювання, коло його суб'єктів та об'єктів, цілей та принципів;

встановити природу відносин контролю в контексті господарсько-правової доктрини з визначенням єдності та різноманіття правових понять «контролю» та «нагляду» у сфері господарювання;

дослідити положення законодавства України та ряду зарубіжних країн у сфері державного контролю та нагляду, а також встановити доцільність запозичення і використання зарубіжного досвіду в процесі реформування та вдосконалення вітчизняної системи контролю та нагляду;

розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України з питань контролю та нагляду у сфері господарювання.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* виступають правовідносини, що виникають між суб'єктами господарювання та органами контролю.

*Предметом дисертаційного дослідження* є правовий механізм контролю у сфері господарювання та шляхи його удосконалення.

*Методологічну основу дослідження* складають формально-логічний та формально-юридичний методи. Мета та завдання дослідження зумовили використання порівняльного, історичного та інших методів дослідження. Порівняльно-правовий метод було використано при дослідженні нормативно-правової бази інститутів контролю як в Україні, так і в інших державах. Історичний метод був використаний для визначення генезису контрольних органів та їхнього правового статусу.

*Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять наукові праці відомих вітчизняних та зарубіжних правознавців із загальних проблем господарського права, адміністративного права та контролю (нагляду):* Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, С. В. Бардаш, М. Т. Білухи, І. А. Білобжецького, Ф. Ф. Бутинєць, В. В. Бурцева, Н. Г. Виговської, Е. А. Вознесенського, Л. К. Воронової, В. М. Гарашука, В. М. Горшенєва, О. Р. Зельдіної, В. В. Лаптева, І. М. Кравець, М. П. Кучерявенко, В. К. Мамотова, В. П. Марущака, О. П. Подцерковного, І. П. Поповської, М. М. Ровинського, М. С. Студеникіної, І. Б. Шахова, Е. В. Шоріної, Л. К. Царьової, І. П. Устинової, О. Х. Юлдашева та інших науковців.

*Нормативно-правову базу дисертаційного дослідження складає чинне законодавство України та законодавство ряду зарубіжних країн (Австрії, Великої Британії, Канади, Німеччини, Польщі, Республіки Білорусь, Російської Федерації, США, Франції та ін.), що регулюють питання державного контролю та нагляду у сфері господарювання, судова та адміністративна практика.*

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в Україні вперше досліджено особливості правового механізму контролю та нагляду у сфері господарювання, на підставі чого визначені напрямки правового вдосконалення відносин контролю у сфері господарювання.

Наукову новизну становлять такі основні положення:

***вперше:***

запропоновано поняття правовідносин контролю у сфері господарювання як різновиду організаційно-господарських правовідносин, що складаються між суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, й суб'єктом господарювання при встановленні відповідності напрямів і результатів діяльності суб'єкта господарювання та його структурних підрозділів встановленим правилам, нормам і нормативам у сфері господарювання, а також законним вказівкам уповноважених осіб, наділених організаційно-господарськими повноваженнями;

здійснено періодизацію становлення інституту контролю у сфері господарювання у період до та після набуття незалежності України, зокрема, шляхом виділення періоду Давньої Русі (IX – перша половина XIV ст.); Литовсько-Польського періоду (друга половина XIV – початок XVII ст.); Національного періоду (середина XVII – кінець XVII ст.); Раннемосковського періоду (кінець XVII – початок XVIII ст.); Московсько-Австрійського періоду (середина XVIII – середина XIX ст.); Російсько-Національного періоду (початок XX ст. – жовтень 1917 р.); Радянського періоду (з грудня 1917 р. і до 90-х рр. XX ст.); Сучасного (починаючи з 90-х років XX ст. та по цей час);

виокремлено принципи інституту контролю у сфері господарювання, зокрема, принцип добросовісності діяльності суб'єктів господарської діяльності та принцип доказування законності дій органами державного

контролю, що запровадить презумпцію добросовісності діяльності суб'єктів господарювання;

визначено необхідність створення за допомогою системи моніторингу здійснення контролю у сфері господарювання інформаційної системи, що дозволить здійснити збір даних про перевірки та їх результати, подальшу класифікацію результатів діяльності контрольно-наглядових органів за певними критеріями та підвищити обґрунтованість прийнятих управлінських рішень у сфері контрольно-наглядових повноважень органів влади;

обґрунтовано застосування презумпції «виключення неприпустимих доказів» (exclusionary rule) при здійсненні контрольної діяльності, що означатиме: результати перевірки, проведеної органом державного контролю та нагляду з грубим порушенням вимог до організації та проведення перевірок, не можуть бути доказами у справі про правопорушення суб'єктами господарювання і підлягають скасуванню органом державного контролю та нагляду або судом на підставі заяви суб'єкта господарювання;

доведена необхідність імплементації у господарське законодавство принципів контролінгу, вироблених у науці менеджменту, а саме: використання матеріалів контролю для прийняття управлінських рішень, створення гарантій виконання планів і підвищення ефективності управлінського процесу за результатами контролю; зміни акценту контролю з нинішніх результатів на цілі, які мають бути досягнуті;

#### ***удосконалено:***

підходи до визначення господарсько-правової природи відносин контролю у сфері господарювання, що зумовлює пристосування нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері господарювання до потреб економічного розвитку та стимулювання підвищення продуктивності праці і якості продукції, добровільного усунення порушень господарського законодавства, економізації управлінської діяльності та утвердження суспільного господарського порядку;

класифікацію відносин контролю у сфері господарювання шляхом виокремлення зовнішньогосподарських та внутрішньогосподарських відносин контролю, що характеризуються окремими суб'єктами, цілями, механізмами та обсягом правового врегулювання; за цього підходу перші можуть виникати на рівні держави, громадських організацій, маючи публічний характер, чи здійснюватися суб'єктами господарювання, наділеними ринковою владою, маючи системно-корпоративний характер та слугуючи функціонуванню господарських систем (об'єднань, корпорацій, промислових груп, холдингів); внутрішньогосподарські виникають між структурними підрозділами та органами (посадовими особами) у межах окремого суб'єкта господарювання;

розуміння понять «контроль» та «нагляд» у сфері господарювання, що передбачає визначення нагляду як складової контролю з певними

особливостями та обмеженнями, зокрема щодо меж повноважень контролюючих органів;

підходи до підвищення зацікавленості контрольно-наглядових органів у суворому забезпеченні законності при проведенні перевірок шляхом посилення публічності контролю та відповідальності органів контролю за порушення порядку його здійснення;

обґрунтування механізму встановлення єдиних правових, чітких та прозорих процедур контролю та нагляду шляхом запровадження вичерпного, несуперечливого, відкритого переліку вимог до підконтрольних суб'єктів виключно на рівні закону. При цьому суб'єкти державного контролю, що виконують контрольно-наглядові функції зобов'язані розмістити на своїх офіційних сайтах в мережі «Інтернет» вичерпний, структурований відповідно до видів діяльності, перелік вимог та зміст обов'язкових вимог, що пред'являються до таких видів діяльності;

підходи до вдосконалення порядку здійснення контролю у сфері окремих видів господарської діяльності шляхом переведення окремих процедур контролю в електронний вид (планування проведення перевірок, інформування про результати проведення обміну певними документами в електронній формі, запровадження процедури електронний «Особистий кабінет»);

#### ***дістали подальшого розвитку:***

напрями вдосконалення законодавства шляхом розмежування понять «органи контролю» та «органи нагляду» за ознакою обсягу повноважень, коли органи нагляду наділяються більш вузькими інспекційними повноваженнями, а органи контролю більш широкими регулятивно-контрольними;

розуміння системи державних органів контролю та нагляду у сфері господарювання, що передбачає виключення з їх складу правоохоронних органів;

підхід до використання зарубіжного досвіду країн ЄС у сфері контрольно-наглядової діяльності, зокрема шляхом запровадження у законодавство України єдиних стандартів Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), що відповідає процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС;

пропозиції щодо посилення відповідальності за незаконні дії шляхом доповнення положень Закону України № 877-V нормою про визначення розміру збитків, зокрема віднесенням на відшкодування витрат на отримання юридичної чи іншої професійної допомоги.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження можуть бути використані для внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Теоретичні результати дослідження також можуть бути використані у навчальному процесі при викладанні курсів «Господарське право»,

«Правова робота у господарському комплексі», а також при підготовці підручників, навчальних посібників та методичних рекомендацій для студентів вищих юридичних та економічних навчальних закладів.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення та практичні висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на кафедрі господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія», а також були предметом обговорення на таких науково-практичних конференціях: «Організаційні та правові проблеми інтенсифікації економіки України» (Одеса, лютий 2003), «Соціально-правові проблеми удосконалення законодавства України: історія, теорія та практика» (Одеса, листопад 2004), Соціально-правові проблеми удосконалення законодавства України: історія, теорія та практика (Одеса, листопад 2005), «Актуальні питання кодифікації законодавства України» (Київ, жовтень 2010), «Генезис публічного права: від становлення до сучасності» (Миколаїв, листопад 2010), «Правове життя сучасної України» (Одеса, травень 2011).

**Публікації.** Основні наукові положення дисертаційного дослідження відображені в 6 статтях у фахових виданнях України та у 5 опублікованих тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Мета та завдання дослідження визначили його структуру. Робота складається з трьох розділів, які поділені на вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 201 сторінки, список використаних джерел складає 25 сторінок (259 найменувань).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, зв'язок роботи з науковими темами, сформульована мета та завдання дослідження, об'єкт та предмет дослідження, теоретична та методологічна основа дослідження, наукова новизна, наведене практичне значення отриманих дисертантом результатів, надається інформація про апробацію результатів дослідження та публікації за темою дисертації, її структура та обсяг.

У **першому розділі «Загальна характеристика інституту контролю та виникаючих на його підставі відносин у сфері господарювання»**, який складається з трьох підрозділів, аналізуються поняття, сутність контролю та нагляду, історія розвитку відносин контролю, правова природа та їх види у сфері господарювання.

У **підрозділі 1.1 «Поняття та значення контролю у сфері господарювання»** досліджуються доктринальні підходи до визначення поняття контролю та нагляду у сфері господарювання, визначено їх співвідношення, значення та роль в управлінні господарською діяльністю.

На підставі аналізу думок таких авторів як Л. Р. Біла, О. М. Вінник, О. П. Віхров, Г. Л. Знаменський, С. В. Ківалов, В. К. Мамутов, О. П. Подцерковний,



В. С. Щербина встановлено загальні риси, що притаманні контролю та нагляду: проведення перевірки діяльності суб'єктів господарювання за дотриманням обов'язкових приписів нормативно-правових актів. Разом із тим виявлено, що контроль є більш широким поняттям, ніж нагляд в силу особливостей господарсько-правових завдань державних органів контролю.

Зазначається, що ці поняття не співпадають з огляду на наявність різних повноважень органів контролю та нагляду. Органи контролю мають повноваження проводити перевірки та здійснювати управління, а органи нагляду мають тільки повноваження проводити перевірки, а повноважень з управління не мають. Розмежування цих понять дозволяє виокремити державні органи контролю та державні органи нагляду, визначити їх повноваження та відповідно уточнити права суб'єктів господарювання при проведенні контрольно-наглядових заходів.

Виходячи з цього контроль у сфері господарювання визначається як встановлення ступеня відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єктів господарювання встановленим правилам, нормам і нормативам, а також законним вказівкам уповноважених осіб.

Обґрунтовано, що контроль у сфері господарювання виступає специфічним інструментом реалізації господарського управління. При цьому аналіз управлінських дій в економіці дозволив констатувати здійснення контролю в сфері господарювання за переплетінням при цьому публічних і приватних інтересів. На цій підставі виділено його характерну ознаку – його господарський характер.

***У підрозділі 1.2 «Генеза інституту контролю у сфері господарювання в період до та після набуття незалежності України»*** проведено періодизацію розвитку інституту контролю у сфері господарювання у період до та після набуття незалежності України.

Визначаються такі етапи розвитку інститутів контролю у сфері господарювання:

періоду Давньої Русі (IX – перша половина XIV ст.); Литовсько-Польського періоду (друга половина XIV – початок XVII ст.); Національного періоду (середина XVII – кінець XVII ст.); Ранньомосковського періоду (кінець XVII – початок XVIII ст.); Московсько-Австрійського періоду (середина XVIII – середина XIX ст.); Російського-Національного періоду (початок XX ст. – жовтень 1917 р.); Радянського періоду (з грудня 1917 р. і до 90-х рр. XX ст.); Сучасного (починаючи з 90-х років XX ст. по цей час), для якого характерна поява законів: «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (01.06.2000), «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (15.05.2003), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (11.09.2003), «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (06.09. 2005) та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 07.04.2007 року.

Законодавче врегулювання інституту контролю привело до його докорінних змін: він набув характеру контрольно-наглядових відносин. Їх характерною рисою є спрощення дозвільних і контрольно-наглядових процедур.

Обґрунтовується, що позитивним історичним досвідом є принципи формування системи органів контролю, зокрема принцип публічності діяльності органів контролю та принцип незалежності контрольних органів, які варто врахувати у сучасному правовому регулюванні.

*У підрозділі 1.3 «Правова природа та види відносин, що виникають при здійсненні контролю у сфері господарювання»* визначається господарсько-правовий характер контрольних відносин як предмету господарського права.

Погляд на сучасні законодавчі та наукові підходи до державного регулювання контролю та нагляду за господарською діяльністю, дозволив автору виявити дві стійкі тенденції: а) посилення ролі держави у здійсненні господарської діяльності, б) поступове введення контрольних функцій держави в сфері господарювання в певні стандартні межі.

Правова природа відносин контролю у сфері господарювання передусім, зумовлює виокремлення господарського контролю та стійких правовідносин організаційно-правового характеру, що відрізняються від інших господарських відносин самостійним складом суб'єктів: з однієї сторони суб'єкт господарювання, а з іншої – суб'єкт, наділений господарською компетенцією; правами та обов'язками наділені обидві сторони цих відносин; об'єктом цих відносин є дії суб'єктів господарювання в процесі здійснення господарської діяльності; підставами виникнення цих відносин є акти господарського законодавства, що закріплюють вимоги до здійснення господарської діяльності та контрольні повноваження відповідних органів; застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення порядку ведення господарської діяльності чи невиконання контрольних заходів здійснюється у відповідності до глави 27 Господарського кодексу України (далі ГК).

Критерієм для виокремлення видів відносин контролю у сфері господарювання став статус суб'єкта контролю в управлінській системі, обсяг його владних повноважень, правова регламентація діяльності, характер застосування засобів впливу, цілі здійснення контролю. На цій підставі автором виділено два види відносин контролю у сфері господарювання – це внутрішньогосподарські та зовнішньогосподарські.

*У другому розділі «Декомпозиційні елементи правовідносин контролю у сфері господарювання»*, який складається з трьох підрозділів, аналізуються складові господарсько-правового забезпечення контролю у сфері господарювання.

*У підрозділі 2.1 «Цілі, задачі та принципи контролю у сфері господарювання»* розкриваються причини виникнення контролю за

господарською діяльністю, в тому числі з боку суб'єктів господарювання, його цілі та завдання, засади здійснення.

Значення контролю за процесами здійснення господарської діяльності у всіх ланках економічної системи країни висуває сама ринкова економіка, адже на перше місце ставиться досягнення високої ефективності господарської діяльності. Наголошується, що досягнення головних цілей і завдань державного контролю у сфері господарювання може бути забезпечено тільки через систему державного управління. Організація державного управління має бути такою, аби всі його елементи, у тому числі контроль, виступали б у цілісності, забезпечуючи більший ефект у порівнянні з тим, коли б вони діяли окремо. При цьому якісні й кількісні показники системи державного контролю визначаються як такі, що мають відображати духовно-моральний рівень суспільства й рівень добробуту суспільства.

Аналіз доктринальних та законодавчих підходів дозволив виокремити публічні цілі контролю у сфері господарювання: захист прав споживачів у зв'язку з незаконним здійсненням господарської діяльності; забезпечення ефективності контролю у сфері господарювання; сприяння проведенню державою єдиної політики контролю у сфері господарювання; розробка законодавства, необхідного для адекватного контролю у сфері господарювання; сприяння зменшенню правопорушень у сфері господарювання.

Зазначається, що внутрішньогосподарський контроль є індикатором успішності суб'єктів господарювання і має враховувати приватні цілі: виконання планових завдань; економне використання матеріальних та фінансових ресурсів; правильність ведення бухгалтерського обліку, припинення розтрат тощо. Метою такого контролю є досягнення повної та об'єктивної картини використання ресурсів суб'єктів господарювання, забезпечення високої ефективності виробництва при найменших витратах, повна збереженість майна, профілактика безгосподарності та розкрадань.

Зроблено висновок, що досягнення цілей контролю можливо тільки при врахуванні принципів системи контролю у сфері господарювання. При цьому одним з основних є принцип добросовісності діяльності суб'єктів господарської діяльності. Обґрунтовано, що реалізація принципів контролю у сфері господарювання вимагає закріплення їх у ГК.

**Підрозділ 2.2 «Суб'єкти правовідносин контролю у сфері господарювання»** присвячено суб'єктній характеристиці контрольно-наглядових відносин у сфері господарювання.

Зроблено висновок, що суб'єктами контрольних відносин у сфері господарювання виступають носії прав і обов'язків – суб'єкти господарювання та суб'єкти контролю, при цьому характерною рисою суб'єктного складу відносин контролю є те, що з одного боку це суб'єкт(и) господарювання, а з іншого суб'єкт, наділений господарською компетенцією (організаційно-господарськими повноваженнями) на здійснення контролю за господарською діяльністю.

Виходячи з концепції розмежування понять «контролю» та «нагляд» на підставі завдань та об'єму повноважень проведено розмежування правового статусу органів державного контролю та органів державного нагляду у сфері господарювання (суб'єктом контролю є система органів, які здійснюють регулювання та проводять перевірки, а суб'єктом нагляду є система органів, які проводять тільки перевірки). До органів державного контролю віднесено центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, органи місцевого самоврядування, а до органів державного нагляду – центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому в рамках системи органів виконавчої влади спеціальний статус органів державного нагляду доцільно надати державним інспекціям, зокрема, Державній інспекції з питань праці, Державній інспекції з контролю за цінами.

Виявлено особливість здійснення контрольної функції у сфері господарювання з боку правоохоронних органів (прокуратура, Служба безпеки України, міліція тощо) з обґрунтуванням необхідності виключення правоохоронних органів із складу системи державних органів контролю та нагляду у сфері господарювання, виходячи з їх основної функції, якою є правоохоронна діяльність. При цьому повноваження правоохоронних органів мають бути обмежені процедурами, передбаченими рамками оперативного-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства. Цей поділ дозволить попередити перевірки з боку правоохоронних органів, які не пов'язані з розглядом конкретної юрисдикційної справи.

Окремо досліджені суб'єкти контролю та форми організації внутрішньогосподарського контролю, які представлені відділами та службами підприємства: ревізійна комісія; відділ внутрішнього аудиту; наглядова рада; служби та відділи, що здійснюють контроль всередині відділів (їх контрольні функції не є основними, а виконуються у вигляді самоконтролю або визначаються специфічними задачами цих служб) тощо.

**Підрозділ 2.3 «Об'єкти правовідносин контролю у сфері господарювання»** присвячено об'єктній характеристиці цих відносин у сфері господарювання.

Зроблено висновок, що об'єкт та вимоги до здійснення господарської діяльності є основним елементом правовідносин у сфері господарювання. Фактично поняття «об'єкт контролю» відповідає на питання «що перевіряється». Під ним розуміється діяльність суб'єктів, що перевіряються, а саме: виконання обов'язків, покладених на них нормативно-правовими актами у сфері господарювання.

Зміст та мета контролю у сфері господарювання дозволили виокремити специфічну об'єктну сферу: об'єктом контролю у сфері господарювання визнаються відносини з приводу здійснення господарської діяльності та виконання вимог щодо здійснення господарської діяльності, передбачених законодавством або вимогами господарського органу.

Наголошується, що у більшості нормативно-правових актах, що регулюють питання контролю, має місце невідповідність між функціями та повноваженнями державних органів. Залишається невирішеним питання формування вичерпного, несуперечливого, відкритого переліку легітимних вимог до підконтрольних суб'єктів та відсутність структурованих за видами діяльності обов'язкових вимог до об'єктів і суб'єктів перевірки, закріплених на рівні законів. В зв'язку з цим обґрунтовується необхідність встановлення норм прямої дії при визначенні критеріїв розмежування за об'єктами компетенції між органами виконавчої влади, уповноваженими на проведення державного контролю та нагляду. У зв'язку із цим запропоновано закріпити в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» норму, відповідно до якої вимоги до ведення господарської діяльності, що стають об'єктом контролю, мають встановлюватися виключно законами.

У **третьому розділі «Перспективи модернізації правовідносин контролю у сфері господарювання»**, який складається з двох підрозділів, аналізуються особливості правового регулювання відносин контролю в зарубіжних країнах та напрями вдосконалення законодавства з питань контролю у сфері господарювання в Україні.

У *підрозділі 3.1 «Урахування зарубіжного досвіду при вдосконаленні правового впливу на відносини контролю у сфері господарювання»* автор торкається питань правового регулювання контролю у сфері господарювання в зарубіжних країнах.

Системи державного контролю в країнах Європи мають певні відмінності, вони функціонують за єдиними організаційними підходами, яка ґрунтується на документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). В зв'язку з цим зазначається, що застосування такої бази відповідає процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, на сьогодні система державного контролю в Україні лише частково враховує основні принципи систем державного контролю у країнах ЄС.

Зроблений акцент на досвід публічності у діяльності державних органів контролю в зарубіжних країнах. Зокрема, гласність роботи і постійний зв'язок із громадськістю є невід'ємним елементам діяльності контрольних органів США. У Головному контрольно-фінансовому управлінні Конгресу США діє відділ зв'язку із громадськістю й відділ суспільної інформації, діє безкоштовний телефонний канал, по якому кожний громадянин може анонімно повідомити про факти фінансових або інших зловживань. У Франції щорічні доповіді Рахункової палати публікуються в офіційному журналі разом з відповідями зацікавлених міністерств.

Підкреслюється, що врахування зарубіжного досвіду створить такі правові засади, які забезпечать належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління та контроль у сфері господарювання.

У підрозділі 3.2 «Окремі напрями вдосконалення законодавства з питань контролю у сфері господарювання» розкриваються системні прогалини та суперечності національного законодавства з питань контролю у сфері господарювання та запропоновані конкретні напрями його удосконалення.

Виокремлено декілька ключових проблем правового регулювання відносин контролю у сфері господарювання: широке коло контрольних органів; дублювання компетенції органів контролю; невизначеність порядку взаємодії контролюючих органів між собою; відсутність уніфікованих вимог по відношенню до змісту нормативних актів, які регулюють контрольні процедури.

Запропоновано два варіанти вдосконалення правового регулювання відносин контролю у сфері господарювання: а) удосконалення по окремим напрямкам, наприклад, перегляд кількості існуючих контролюючих органів та їх компетенції; б) системне удосконалення, наприклад, встановлення на законодавчому рівні уніфікованих вимог до змісту нормативних актів, контрольних процедур; обов'язкового закріплення в законах не тільки компетенції контролюючих органів, а й підстав та меж контролю, що дозволить не допускати дублювання функцій. Зокрема задля уникнення дублювання функцій Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку запропоновано реорганізувати їх, створивши єдиний орган контролю.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і пропонується нове вирішення наукового завдання, пов'язаного із обґрунтуванням напрямів системного вдосконалення господарсько-правового механізму регулювання відносин контролю з урахуванням зарубіжного досвіду та необхідністю гармонізації з міжнародними стандартами та вимогами ЄС. Підсумком дослідження стали такі основні висновки:

1. Правовідносини контролю у сфері господарювання – це різновид організаційно-господарських правовідносин, що складаються між суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, й суб'єктом господарювання при встановленні відповідності напрямів і результатів діяльності суб'єкта господарювання та його структурних підрозділів встановленим правилам, нормам і нормативам у сфері господарювання, а також законним вказівкам уповноважених осіб, наділених законодавчими або локальними актами організаційно-господарськими повноваженнями.

2. Основна відмінність «контролю» від «нагляду» у сфері господарювання проявляється в особливих господарсько-правових завданнях та повноваженнях органів контролю та нагляду у цій сфері. «Контроль» пов'язується із проведенням перевірки дотримання обов'язкових приписів

законів та інших нормативних актів із правом порівнювати фактичні значення з заданими значеннями та правом втручатися в діяльність суб'єктів господарювання. «Нагляд» зводиться до перевірки дотримання обов'язкових приписів законів та інших нормативних актів.

3. Нагляд є складовою контролю з певними особливостями (обмеженнями, з обмеженим предметом) певним видом контролю, що безпосередньо повинно бути застосовано до меж повноважень та змісту діяльності державних органів нагляду.

4. Господарська природа відносин при здійсненні контролю в проявляється: в суб'єктному складі з однієї сторони – суб'єкт господарювання, а з іншої – суб'єкт, наділений господарською компетенцією; об'єктом цих відносин є дії суб'єктів господарювання в процесі здійснення господарської діяльності; правами та обов'язками наділені обидві; підставами виникнення цих відносин є акти господарського законодавства; застосовуються адміністративно-господарські санкції за порушення порядку ведення господарської діяльності чи невиконання контрольних заходів у відповідності до глави 27 ГК України.

5. Основною метою, з якою здійснюється контроль та нагляд з боку держави за господарською діяльністю, є: захист прав споживачів у зв'язку з незаконним здійсненням господарської діяльності; забезпечення ефективності контролю у сфері господарювання; сприяння проведенню державою єдиної політики контролю у сфері господарювання; розробка законодавства, необхідного для адекватного контролю у сфері господарювання; сприяння зменшенню правопорушень у сфері господарювання.

6. Принципом побудови контролю у сфері господарювання має стати принцип добросовісності діяльності суб'єктів господарської діяльності та принцип доказування законності дій органами державного контролю, що запровадить презумпцію добросовісності діяльності суб'єктів господарювання.

7. На рівні державного (державних та комунальних підприємств) сектора економіки необхідно запровадити нову концепцію управління шляхом доповнення ГК та Закону України «Про управління об'єктами державної власності» принципами контролінгу.

8. З боку держави суб'єктом контролю є система державних органів, які здійснюють регулювання та перевірки діяльності суб'єктів господарювання. Суб'єктом нагляду з боку держави, як правило, є державний орган (або система органів), який здійснює тільки перевірки і не має права здійснювати регулювання.

9. Виключення правоохоронних органів з суб'єктів контролю та суб'єктів нагляду повністю відповідає їх спеціальному статусу, оскільки основною функцією є правоохоронна діяльність, а не суцільний контроль виконання законодавства, а також ці органи не входять в систему органів державного управління.

10. Продовжуючи процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС необхідно застосування документи Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI).

11. В Україні необхідність системного удосконалення правового регулювання відносин контролю у сфері господарювання полягає в: встановленні на законодавчому рівні уніфікованих вимог до змісту нормативних актів та контрольних процедур; обов'язкового закріплення в законах не тільки компетенції контролюючих органів, а й підстав та меж контролю; визначення взаємодії органів, при приведенні контролю.

12. Першочергових змін потребують положення статті 19 Господарського кодексу України шляхом доповнення принципами контролю, статей Закону № 877-V відносно назви та визначення термінів контролю та нагляду, виключення частини 2 статті 2 Закону № 877-V, доповненням Закону № 877-V статтею такого змісту: «відповідно до Правил подання повідомлень суб'єкт господарювання, направляючи повідомлення, що підтверджує відповідність територій, будівель, приміщень, споруд, обладнання, інших подібних об'єктів, транспортних засобів, призначених для використання в процесі здійснення заявленої діяльності, персоналу, інших умов здійснення господарської діяльності обов'язковим вимогам» та інші зміни, визначені в авторефераті дисертації.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Попелюк В. П. Генезис інститутів фінансового контролю в період становлення України (до 90-х гг. XX ст.). / В. П. Попелюк // *Правова держава*. – 2003. – № 6. – С. 223-229.

2. Попелюк В. П. Правові засади контролю у сфері господарювання: сучасний стан / В. П. Попелюк // *Підприємництво, господарство і право*. – 2005. – № 5. – С. 86-89.

3. Попелюк В. П. Реформування процесу здійснення контролю у сфері господарювання / В. П. Попелюк // *Вісник господарського судочинства*. – 2010. – №6. – С. 129-134.

4. Попелюк В. П. Правова природа відносин контролю у сфері господарювання / В. П. Попелюк // *Підприємництво, господарство і право*. – 2011. – № 3. – С. 144-146.

5. Попелюк В. П. До питання про розмежування контролю та нагляду у сфері господарювання / В. П. Попелюк // *Вісник господарського судочинства*. – 2011. – №3 – С. 157-163.

6. Попелюк В. П. До питання повноважень правоохоронних органів з контролю у сфері господарювання / В.П. Попелюк // *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць*. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – Вип. 58. – С. 498-504.



7. Попелюк В. П. Про удосконалення державного контролю у сфері господарської діяльності / В. П. Попелюк // Організаційні та правові проблеми інтенсифікації економіки України: тези виступів учасників круглого столу 10-11 лютого 2003 р., м. Одеса. – С. 14-18.

8. Попелюк В. П. Господарський контроль у сфері господарювання / В. П. Попелюк // Соціально-правові проблеми удосконалення законодавства України: історія, теорія та практика: матеріали 59-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу і наукових працівників ЕПФ ОНУ ім. І.І. Мечникова, м. Одеса, 22-24 листопада 2004 р. – О., 2005. – С. 214-219.

9. Попелюк В.П. Сучасний стан кодифікації законодавства про нагляд (контроль) у сфері господарювання / В. П. Попелюк // Актуальні питання кодифікації законодавства України / за заг. ред. О.В. Зайчука. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. – Вип. 2. – С. 113-115.

10. Попелюк В. П. Публічні та приватні аспекти контролю у сфері господарювання / В. П. Попелюк // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : матеріали Міжн. науково-практ. конф., м. Миколаїв, 26-27 листопада 2010 року : зб. наук. праць / за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, О. В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2010. – С. 346-347.

11. Попелюк В. П. Про недоліки законодавчого забезпечення прав суб'єктів господарювання при проведенні державного контролю / В. П. Попелюк // Правове життя сучасної України : матеріали Міжн. наук. конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу, м. Одеса, 21-22 травня 2011 р. / відп. ред. д-р юрид. наук. В. М. Дрьомін. – О. : Фенікс, 2011. – Т. 2. – С. 368-370.

## АНОТАЦІЯ

**Попелюк В. П. Правове регулювання відносин контролю у сфері господарювання.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011.

Дисертація присвячена дослідженню господарсько-правового механізму контролю у сфері господарювання. Досліджується поняття та сутність правового регулювання відносин контролю за господарською діяльністю, з'ясовуються передумови, цілі та принципи здійснення контролю, правовий статус суб'єктів контролю, зокрема, органів державного контролю.

Розкриваються системні аспекти вдосконалення законодавств з питань контролю в сфері господарювання.

Запропоновані шляхи удосконалення правового регулювання відносин контролю у сфері господарювання: встановлення на законодавчому рівні уніфікованих вимог до змісту нормативних актів, контрольних процедур; обов'язкового закріплення в законах підстав та меж контролю; визначення порядку взаємодії органів, при приведені контролю; покладення на державний орган центрального рівня державного управління певних функцій моніторингу, які б гарантували ефективний перегляд кількості контролюючих органів та процедур контролю.

**Ключові слова:** контроль в сфері господарювання, контрольно-наглядіві відносини, суб'єкти контролю, суб'єкти нагляду, об'єкт контролю, принципи контролю у сфері господарювання.

## АННОТАЦІЯ

**Попелюк В. П. Правовое регулирование отношений контроля в сфере хозяйствования. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия». – Одесса, 2011.

Диссертация посвящена исследованию правового механизма регулирования отношений контроля в сфере хозяйствования. Исследуется понятие и сущность правового регулирования отношений контроля в сфере хозяйствования, раскрывается правовой статус и функции субъектов контроля, в частности органов государственного контроля, осуществляющих контроль в сфере хозяйствования.

На этой основе выделена особенность контроля и надзора в сфере хозяйствования. При этом указано, что если при административно-командной системе производственные отношения строились на основе субординации и координации, то в условиях рынка контроль и право должны создавать режим благоприятствования и поощрения хозяйствования, который обеспечит разумный баланс между законным стремлением к личной выгоде и потребностями всего общества.

Перспективным шагом на пути реформирования правового регулирования отношений контроля является концепция перевода отдельных контрольных процедур в электронный вид. В части планирования проведения проверок, размещения ежегодных сводных планов проведения плановых проверок, информирования о результатах проведения проверок с размещением на официальном сайте контролирующего органа. Для целого ряда взаимодействий органа контроля и субъекта проверки возможна организация взаимодействия с помощью обмена документами в электронной форме (сообщение органом контроля о проверке в электронной форме, представления субъектом проверки документов,

необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки и т. п.).

В диссертации раскрываются общие основы введение процедуры электронного «Личного кабинета» субъекта хозяйствования, который представляет собой информационную систему, позволяющую субъектам хозяйствования хранить в электронной форме удостоверенные нотариусом электронные образцы документов, а также предоставлять доступ к ним органам, коммерческим организациям, третьим лицам.

Исследуются особенности осуществления внутривозвратного контроля в государственном секторе экономики. Государство, являясь крупным собственником средств производства, осуществляет внутривозвратный контроль, при этом являясь стороной внутривозвратных отношений в силу наличия государственного сектора, где публичный характер деятельности государственных предприятий требует контроля со стороны государства.

Особое внимание уделено характеристике полномочий органов контроля, в частности: полномочиям по предупреждению правонарушений (право проводить проверки, получать необходимые документы); полномочиям по пресечению правонарушений (право запрещать ведение хозяйственной деятельности, давать обязательные предписания); полномочиям по привлечению к ответственности (право налагать штрафы); полномочиям по нормотворчеству (право утверждать инструкции, правила, стандарты).

В диссертации обстоятельно анализируются такие аспекты системного усовершенствования правового регулирования отношений контроля в сфере хозяйствования: закрепления на законодательном уровне унифицированных требований к содержанию нормативных актов и контрольных процедур; обязательного закрепления в законах не только компетенции контролирующих органов, но и оснований проведения контроля; определения порядка взаимодействия органов, при приведении контроля.

**Ключевые слова:** контроль в сфере хозяйствования, контрольно-надзорные отношения, субъекты контроля, субъекты надзора, объект контроля, принципы контроля в сфере хозяйствования.

## SUMMARY

***Popelyuk V. P. Legal Regulation of Control Relations in the Sphere of Management.*** – Manuscript.

Thesis for a degree of the Candidate of Law by specialty 12.00.04 – Economic Law; Economic-Procedural Law. – National University «Odessa Academy of Law». – Odessa, 2011.

The thesis is dedicated to the research of economic and legal framework of legal regulation of relations of control in the sphere of management. Models

of legal regulation in Ukraine and in foreign countries, particularly in the EU, are analyzed. Focus is made on the concept and essence of the legal regulation of control relations in the economic sphere, on the objectives and principles of its implementation and on the legal status and functions of the regulated community, especially, government control, exercising control in the sphere of management. In the research the necessity to distinguish government control and supervision is proved .

The thesis describes systematic aspects of improving the legislation on the control in the sphere of management.

The thesis examines in detail such aspects of system improvements in the sphere of management control: the establishment in law of unified requirements for the content of regulations, inspection procedures, securing of the mandatory laws of not only the competence of monitoring bodies, but the cases, the limits of control, which avoid duplication of functions ; a clear definition of the interaction of bodies, when given control, laying at the central level of government functions in the body, which would guarantee an efficient review of the number of regulatory bodies and procedures for monitoring.

**Keywords:** the control in the sphere of management, control and supervisory relationships, the subjects of control, the objects of control, the principles of control in the sphere of management.





---

Підписано до друку 07.09.2011.  
Формат 60×90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавництво ПП «Фенікс»  
Свідоцтво ДК № 1044 від 17.09.2002 р.  
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел.: 7777-591.