

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ С ПРЕДПРИЯТИЯМИ

IMPROVING OF REGULATION OF STATE CONTROL IN ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC RELATIONS WITH ENTERPRISES

Наталья НИКИТЧЕНКО,
кандидат юридических наук,
докторант Института экономико-правовых исследований НАН Украины



Nataliya NYKYTCHENKO,
PhD in Justice,
doctoral student of the Institute of Economics and Legal Studies, NAS of Ukraine

За последние годы контроль в Украине во многом потерял свою ценность. Население, в частности, контроль воспринимает как нечто негативное, принимает его как синоним слова «ограничение» или «вмешательство». Причиной такого негативного имиджа контроля среди руководителей субъектов хозяйствования, а также самих лиц, уполномоченных осуществлять государственный и муниципальный контроль в сфере хозяйствования, является его низкий статус. Используя контрольные мероприятия как средство политической борьбы, отстаивание непонятных интересов, контроль перестал выполнять ту основную функцию, для которой он был создан, – управление. Контроль тесно связан с другими элементами управления. Он является эффективным тогда, когда становится неотъемлемой его частью, и наоборот неэффективным и даже бременем – когда его используют только как фискальное средство, которое не участвует в процессе управления рисками с целью достижения общих целей в экономике.

Эффективность государственного контроля в первую очередь зависит от существующей законодательной базы. Например, в Законе Украины от 05.04.2007 №877 «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» законодатель сделал попытку урегулировать основные принципы и порядок осуществления государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, полномочия органов государственного надзора (контроля), их должностных лиц, права, обязанности и ответственность субъектов хозяйствования. Однако по существу в нем прописан порядок инспектирования деятельности субъектов хозяйствования, который является подвидом государственного контроля в сфере хозяйствования и отражает лишь его часть. Понимание государственного контроля как контроля за соблюдением субъектами хозяйствования технических норм искажает смысл организационно-хозяйственной природы государственного контроля, в основе которого лежит не наказание, а помощь в до-

стижении эффективного функционирования экономики в целом.

Контроль состоит из таких элементов, как выявление и анализ фактического состояния дел, сопоставление последних с запланированными целями, оценка контролируемой деятельности и принятия мер по устранению выявленных нарушений. Однако контроль не может быть чисто фискальной функцией, потому что без его эффективной организации (не имея данных о реальном состоянии дел) нельзя определить перспективы, а также планировать дальнейшую работу. Эффективно управлять – это значит управлять на основе достоверной информации о тех или иных явлениях, своевременно выявлять ошибки и их корректировать, что позволяет приводить определенные управленческие решения в соответствии с объективными изменениями в реализации экономической стратегии государства. Со стороны государства функция управления осуществляется государственными органами власти, которые в соответствии с их компетенцией используют инструменты контроля, базирующиеся на специфических принципах властного влияния на подконтрольный объект [1, с. 31]. Поэтому поиск конкретных инструментов по повышению эффективности правового обеспечения государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности требует определения хозяйственно-правового характера прав и обязанностей органов контроля и субъектов хозяй-

ствования в организационно-хозяйственных отношениях, складывающихся между ними.

Вопросы осуществления государственного контроля исследовались в многочисленных трудах ученых, но необходимость предметного рассмотрения этого вопроса с указанной точки зрения сохраняется свою актуальность.

Целью статьи является определение направлений и подготовка рекомендаций по усовершенствованию правового регулирования государственного контроля в организационно-хозяйственных отношениях с предприятиями с учетом необходимости решения указанных задач.

В данной статье проанализировано понятие контроля с точки зрения хозяйственного права, приведены аргументы того, что контроль не может быть сугубо фискальной функцией хотя бы потому, что без его эффективной организации невозможно определять перспективы и планировать работу. Отождествление контроля с чисто фискальным реагированием в отношении подконтрольных объектов искажает смысл его организационно-хозяйственной природы, которая в первую очередь ставит целью не наказать, а добиться эффективного функционирования экономики в целом.

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

В современных условиях правового регулирования элементом, который определяет принадлежность правоотношений к хозяйственным, является профессиональная деятельность предприятий по производству товаров (работ и услуг) для рынка. Создание хозяйствующих субъектов, разработка и принятие целевых программ, формирование государственных заказов, реализации и преобразование собственности, договорные формы их экономических связей являются неотъемлемой частью хозяйственного оборота. Основа регулирования этих отношений – Хозяйственный кодекс Украины, законы Украины о государственном бюджете на соответствующий год и другие нормативно-правовые акты. Поэтому государственный контроль в организационно-хозяйственных отношениях при выполнении экономических функций органами власти имеет хозяйственно-правовой характер, цель которого – обеспечение активного участия субъектов хозяйствования в развитии экономики как базы самостоятельности и самоуправления. Ведь хозяйственное право регулирует отношения по поводу государственного воздействия на производственную деятельность. Эти отношения возникают по вертикали между государством и другими субъектами хозяйствования.

Данной проблематике посвящены работы академика В. Мамутова: «Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности», «Экономико-правовые исследования проблем управления общественным производством» и «О совершенствовании правового регулирования хозяйственной деятельности». В частности, В. Мамутов пишет, что при перестройке хозяйственного механизма к рыночной экономике руководящая деятельность в форме планирования, регулирования, контроля, управления изменила свой характер и объем, а директивное руководство субъектами хозяйствования сведено до минимальных размеров, имеет координационный характер и в большинстве случаев существует в форме хозяйственного договора. Он также отмечает: «В сфере управления народным хозяйством состоят не только вертикальные, но и горизонтальные управленческие отношения, есть как вертикальная, так и горизонтальная хозяйственная кооперация. В управлении общественным производством нужно различать прямое управление, осуществляемое компетентными органами прямо по вертикали, и управление косвенное, что осуществляется благодаря воздействию на объект управления через другие горизонтально расположенные органы. В последнем случае как один из инструментов управления в основном используют хозяйственный договор» [2, с. 14]. Вместе с тем развитие договорных отношений в процессе осуществления государственного контроля еще не получило должного уровня.

Нужно также понимать, что государство воплощает в жизнь политику осуществления государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности через органы государственного контроля, представителями которых являются обычные люди, а не роботы, которых можно запрограммировать на нужный результат. Соответственно возникает проблема учета человеческого фактора, который лежит в основе действенности и достоверности государственного контроля. На его эффективность и действенность влияет кадровая политика государства. Так, от организации работы по подготовке и переподготовке кадров для осуществления государственного контроля зависит то, насколько качественно будут выполняться функции органа государственного контроля и какую пользу получит общество от его деятельности. Поэтому

важное значение имеет разработка программ подготовки и сертификации государственных аудиторов, контролеров, инспекторов, которые задействованы в осуществлении государственного контроля в сфере хозяйствования, а также реальное участие государства в налаживании системы контроля качества подготовки и аттестации кадров для проведения контрольных действий на предприятиях государственного сектора.

Задача законодательства в этой части заключается в том, чтобы отработать четкие правила, которые позволяют обеспечить правопорядок в сфере хозяйствования и способствуют защите прав и законных интересов субъектов хозяйствования. Правопорядок в этой сфере рассматривается как система правовых, экономических и организационных средств, которые помогают государству осуществлять контрольные функции, обеспечивают реализацию общегосударственных интересов и интересов предприятий, а также узаконивают действия органов контроля в части обоснованности государственного вмешательства в сферу нормирования форм и методов хозяйственной деятельности.

Соответственно есть необходимость произвести поиск регулятивных и нормативных решений, которые помогут решить проблему обеспечения правопорядка в этой сфере. Например, правопорядок непосредственно связан с режимом законности, он не существует и не может существовать сам по себе. В его формировании, соблюдении и обеспечении участвуют все ветви власти:

□ законодательная власть, которая определяет основы осуществления тех или иных правоотношений вследствие принятия законодательных актов;

□ судебная власть, которая помогает предприятию защитить свои права и законные интересы, а в случае необходимости возместить причиненный вред, убытки и т.д.;

□ исполнительная власть, в состав которой входят отдельные государственные органы, которые непосредственно осуществляют контроль и надзор за хозяйственной деятельностью, и законность их действий влияет на прочность правопорядка в сфере хозяйствования.

Качество и четкость формулировки норм законодательства важны и потому, что примеров двусмысленной трактовки органами власти действующего законодательства и незаконного вмешательства в деятельность субъектов хозяйствования путем превышения своих полномочий достаточно много. В связи с этим возникают вопросы: кто за это все будет отвечать? как будут возмещаться понесенные субъектами хозяйствования убытки в случае доказательства в судебном порядке незаконности действий представителей того или иного органа государственного контроля? Ведь вернуть свои средства из Государственного бюджета – это нелегкое дело. Исполнение судебного решения может остановить банальное отсутствие средств. Соответственно возмещение нанесенного ущерба может растянуться на годы или же к правонарушителю могут применить дисциплинарное взыскание, что, по сути, вообще исключает для хозяйствующего субъекта возможность денежного возмещения понесенных расходов. Неэффективность организации контрольных мероприятий и некомпетентность должностных лиц органов государственного контроля отнимает время и средства у субъектов хозяйствования, отвлекает их от основных обязанностей и является расточительством не только в отношении проверяемого объекта, а также в отношении государства в целом, поскольку такие органы не выполняют ту функцию, для которой были созданы.

Поэтому большое значение имеет эффективное предупреждение правонарушений со стороны государственных контролеров, для налаживания которого необходимо расширение законодательных гарантий прав предприятий в отношениях с органами государственного контроля, создание предприятиями общественных организаций и наделение их полномочиями общественного контроля за действиями государственных контролеров и пресечения правонарушений.

Для создания эффективной системы государственного контроля в сфере хозяйствования необходимы определенные правовые инструменты, с помощью которых и будет обеспечиваться законность и правопорядок в данной сфере. Важно понимать, что фактически хозяйственный правопорядок зависит от правомерности действий (бездействия) представителей контролирующих органов. Особенно опасна ситуация, когда такие нарушения совершаются постоянно, бесконтрольно и безнаказанно представителями органов власти.

С учетом вышеизложенного предлагаем предусмотреть в законодательстве:

□ право предприятий требовать заключения договоров с органами государственного контроля, в которых возможно конкретизировать права, обязанности и ответственность, установленные законодательством, а также согласовывать дополнительные права, обязанности и ответственность, не запрещенные законодательством;

□ право созданных предприятиями общественных организаций (ТПП Украины и других) согласовывать типовые условия договоров, заключаемых предприятиями с органами государственного контроля, которые являются обязательными для учета при заключении договоров, если они не противоречат законодательству, а также выдвигать обязательные к учету органами государственного контроля требования к содержанию типовых договоров, если такие требования не противоречат законодательству;

□ право созданных предприятиями общественных организаций осуществлять обратный контроль уровня квалификации должностных лиц органов государственного контроля, которые осуществляют проверку хозяйственной деятельности предприятий, а именно участвовать в аттестации кадров;

□ право созданных предприятиями общественных организаций участвовать в разработке нормативного регулирования контрольных процедур;

□ право субъекта хозяйствования требовать у лиц, уполномоченных на осуществление контроля, не только подтверждение полномочий на проведение проверки, но и сертификат, подтверждающий профессиональную пригодность лица для выполнения такой работы, а также законодательно установить ответственность за допуск к проверкам лиц, не имеющих необходимой подготовки и документов, которые ее подтверждают;

□ обязанность контролирующих органов и уполномоченных на проведение проверки лиц по предоставлению консультаций, проведение обучения, предоставление рекомендаций по оптимизации учета хозяйственных операций, составления актов документального оформления хозяйственной деятельности, осуществление других организационных мероприятий, необходимых для налаживания эффективной работы предприятия, в т.ч. бесплатного участия в учебных мероприятиях, организуемых общественными организациями;

□ обязанность строгого и безупречного соблюдения работниками органов государственного контроля границ своих полномочий, а также соответствия поведения

общепринятому деловому этикету и моральным устоям общества;

□ специально предусмотреть в законе, что орган государственного контроля несет ответственность за неправомерные действия контролеров, действующих по его поручению;

□ усовершенствование административного обжалования действий государственных контролеров в части опубликования на официальном сайте решений органов государственного контроля, которые были приняты по результатам рассмотрения жалоб и создания их мониторинга, а также привлечение должностных лиц за формальное или незаконное принятие отказа в жалобе к дисциплинарной, административной и финансовой ответственности;

□ проведение выездных проверок только по веским основаниям, уведомив предприятие об их проведении не менее чем за 10 дней, кроме случаев наличия достоверной информации о правонарушениях;

□ правило, согласно которому после завершения проверки предприятию представляются соответствующие рекомендации по устранению выявленных нарушений, последнее имеет право в течение 30 дней представить свои замечания, с учетом которых принимается окончательное решение;

□ дифференциацию штрафных санкций в зависимости от того, были ли действия налогоплательщика умышленными или нет и насколько длительным является нарушение;

□ обязанность возврата с процентами излишне уплаченных в государственный бюджет сумм;

□ формирование в качестве органа общественного контроля региональных собраний представителей советов трудовых коллективов и законодательное наделение их правом отвода государственных контролеров;

□ расширение законодательных гарантий прав предприятий в отношениях с органами государственного контроля путем наделения созданных предприятиями общественных организаций полномочиями общественного контроля за действиями государственных контролеров и при наличии правонарушений в действиях государственных контролеров – правом отложения выполнения административных предписаний и надлежащей проверки законности в административном порядке, в частности, по решению региональных отделений ТПП Украины.

ЛИТЕРАТУРА

1. Поршнев А.Г. *Управление организацией: учебник* / А.Г. Поршнев, З.П. Румянцева. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 669 с.
2. *Экономико-правовые исследования проблем управления общественным производством* / В. К. Мамутов // *Экономика и право: сб. науч. тр.* – К.: Юринком Интер, 2003. – 544 с.
3. Никитченко Н.В. *Державний контроль як складова забезпечення господарського правопорядку: проблеми теорії і практики [Текст]: [монографія]* / Н.В. Никитченко; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2014. – 342 с.

REFERENCES

1. Porshnev A.G., Rumiantseva Z.P. *Upravlenie organizatsiei: uchebnik [Organization management: manual]*. Moscow, INFRA-M, 1999, 669 p. [in Ukrainian].
2. Mamutov V.K. *Ekonomiko-pravovyye issledovaniia problem upravleniia obshchestvennym proizvodstvom [Economic and legal research problems of management of social production]*. *Ekonomika i pravo: sb. nauch. tr.* – Kyiv, Yurinkom Inter, 2003, 544 p. [in Ukrainian].
3. Nykychenko N.V. *Derzhavnyy kontrol' yak skladova zabezpechennya hospodars'koho pravoporyadku: problemy teorii i praktyki [State control as part of ensuring economic rule of law: theory and practice]*. *Nats. un-t derzh. podatk. sluzhby Ukrainy, Irpin': Nats. un-t DPS Ukrainy, 2014, 342 p.* [in Ukrainian].