

## ПРАВОВА ПРИРОДА, ПОНЯТТЯ, МЕТА ТА СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРИВАННЯ

### LEGAL NATURE, DEFINITION, AIM AND SUBJECTS OF COMMUNITY CONTROL IN THE ECONOMIC SPHERE

Добровольська В.В.,

доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

Перехід економіки України до ринкових відносин, створення нових суб'єктів з різними формами власності та різних форм господарювання обумовили необхідність внесення кардинальних змін до раніше діючої системи контролю, яка ґрунтувалась на командно-адміністративній системі управління, в тому числі й у економічній сфері. У зв'язку з цим доречно виділити громадський контроль у сфері господарювання, якому притаманні відповідні риси, зміст і правове регулювання.

**Ключові слова:** ринкова економіка, юридична особа, громадський контроль, адміністративно-командна система.

Переход экономики Украины к рыночным отношениям, создания новых субъектов с разными формами собственности и различными формами хозяйствования обусловили необходимость внесения кардинальных изменений в ранее действующую систему контроля, которая основывалась на командно-административной системе управления, в том числе и в экономической сфере. В связи с этим уместно выделить общественный контроль в сфере хозяйствования, которому присущи соответствующие черты, содержание и правовое регулирование.

**Ключевые слова:** рыночная экономика, юридическое лицо, общественный контроль, административно-командная система.

Going Ukraine's economy to a market economy, creating new entities with different ownership and different forms of management necessitated making radical changes to the previously active control system based on the administrative-command system of management, including in the economic sphere. In this regard, it is appropriate to allocate public control in management, which are inherent in those features, content and regulation.

**Key words:** market economy, legal entity, community control, administrative-command system.

Протягом останніх років було прийнято низку нормативно-правових актів, які містять положення щодо визначення поняття та сутності контролю у сфері господарювання та його видів, зокрема й громадського. Специфіка зазначеного контролю полягає в особливому суб'єктно - об'єктному складі.

Метою статті є дослідження та визначення правової природи, поняття, мети та суб'єктів громадського контролю як функції управління та регулювання, як системи відповідних контрольних процедур, що здійснюються спеціальними суб'єктами через спеціальні методи та форми і застосовуються у сфері господарювання.

Проблемам, пов'язаним з теоретичними та практичними питаннями поняття, сутності, змісту контролю взагалі та громадського зокрема, в науковій літературі присвячено чимало праць, серед яких найбільш вагомі: Андрущенко В.Л., Гарашука В.М., Щербини В.С., Вінник О.М., Орешкіна І.А., Кучерявенка М.П., Румянцева В.Г., Кудрявцева В.Н., Туровцева В.І., Баклана О.В., Реви Д.М., Воронової Л.К. та інших. Проте в науковій літературі відсутній єдиний підхід щодо поняття, мети громадського контролю та його суб'єктного складу, що пояснюється тим, що він є своєрідним певним спеціальним видом контролю, який має складну структуру, а отже, проявляється в різних аспектах та має свою правову природу.

На сьогоднішній день стан дослідження щодо поняття, ознак та рис громадського контролю є досить різноманітним і пов'язаний як з юридичними, так і з економічними властивостями зазначеного поняття. Також дослідження доречно проводити через загальне визначення контролю та контрольних повноважень і функцій.

Поняття та сутність громадського контролю тісно пов'язані з визначенням контролю як загального поняття, в основі якого лежать такі поняття, як управління та регулювання через відповідні форми, методи та способи. Так, польський професор К. Адамецькі (1866-1933), засновник Польського інституту наукового управління і перший віце-президент Міжнародного комітету з наукового управління, заснованого в 1925 р., не тільки виділив контроль як один із найважливіших принципів управління, але й створив достатньо струнку теорію контролю стосовно організації. На його думку, перевірка ходу виконання наміченого необхідна впродовж «всієї

дороги», при цьому слід пам'ятати, що контроль є тільки засобом, а не метою. Чим детальніше і точніше розроблений план, тим більше детальним і точним має бути і контроль. Було б нерозважливо, зауважує К. Адамецькі, застосовувати високоточний контроль там, де він не має великого значення, або вводити безперервний контроль, якщо без збитку для справи цілком можна здійснювати перевірку періодично. У принципі, контроль не повинен бути дуже складним і дорогим. Предметом контролю повинні бути всі основні фази протікання організаційних процесів: планування, аналіз інформації і ухвалення рішення, виконання ухваленого рішення і характер результатів. Іншими словами, К. Адамецькі наголосив на кризовій ролі контролю в процесах управління [1, с. 189-190].

Контроль є абсолютно необхідним з таких причин:

1) зникає невизначеність. Ніякі ретельно розроблені плани і програми дій не можуть врахувати всілякі ускладнення та обставини. Контроль потрібний для того, щоб, корегуючи рішення задачі, усувати або зменшувати невизначеність;

2) з'являється можливість передбачати кризові ситуації. Помилки й дрібні невіршені питання, які є завжди, інколи такі численні, що перевищують критичну масу. Звичайно, це відбувається в тому випадку, якщо помилки не виправляти і питання не вирішувати. Контроль дозволяє фіксувати і виправляти помилки до того, як їх наслідки приведуть до кризи;

3) виявляються не тільки (і не стільки) помилки, скільки успіхи.

Контроль дозволяє визначити найбільш перспективні напрями діяльності [2, с. 69-70]. Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта та об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності [3, с. 283]. Так, професор Н.Р. Нижник вбачає контроль у тому, щоб «...не лише виявити, а й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості» [4, с. 30].

На жаль, чинне законодавство не містить поняття «громадський контроль», яке жваво обговорюється в літературі.

Так, деякі вчені розглядають громадський контроль як контроль окремих громадян за діяльністю органів

державної влади та їх посадових осіб [5, с. 13], інші його визначають як самостійний та встановлений законом вид соціального контролю компетентних суб'єктів, направлений на забезпечення законності в діяльності органів державної влади [6, с. 22]. На думку автора, всі позиції заслуговують на увагу та відображають саме суть громадського контролю, але можна виділити зазначений контроль у сфері господарювання, що здійснюється відповідними суб'єктами, які повною мірою зацікавлені в його практичному прояві та формі. Діяльність суб'єктів господарювання є предметом контролю чисельних державних органів та органів місцевого самоврядування, тому громадський контроль, який вони здійснюють, є відповідним зворотним зв'язком, а саме головне, перевіркою, наглядом за відповідністю законності зазначеного кола осіб. Представляється доречним застосування тут терміну «громадська думка», який на думку О.В. Баклана, є індикатором соціально-політичних настроїв як усіх громадян держави, так і окремих верств суспільства – споживачів, підприємців та інших. Вона також характеризує громадсько-політичний стан у країні; досягнення та недоліки щодо здійснення державної влади; наявність невирішених проблем, що існують у країні та суспільстві, ставлення громадян до вирішення цих проблем [7, с. 59]. Цікавою є висловлення про те, що в перспективі, на думку Є.В. Шоріної, повинен бути здійснений перехід «від поєднання державного контролю з громадським до заміни першого другим, оскільки з часом громадському контролю належить залишитися складовою частиною самоврядування суспільством» [8, с. 44]. Але, на думку автора, повністю така заміна недоречна та неефективна в силу об'єктивних причин, сутності держави як цілісної гармонізованої системи, в якій громадський контроль займає своє, окреме місце та підлягає реалізації.

У рамках адміністративної реформи, що притаманна Україні, необхідно розробити нормативно-правову та методичну базу та впровадити механізми підвищення відкритості державних і муніципальних органів, а також забезпечити вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та суспільства. Зокрема, необхідно створити дієві канали впливу громадянського суспільства (громадян, організацій, ділового співтовариства) на підготовку і прийняття рішень органів виконавчої влади, що зачіпають їхні права і законні інтереси.

Мають бути створені механізми: розкриття інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування; проведення публічних обговорень підготовлених рішень; проведення громадської експертизи соціально значущих рішень органів виконавчої влади; включення представників громадянського суспільства в колегії наглядових органів, робочі групи, інші структури з підготовки нормативних правових актів та інших рішень органів виконавчої влади, що зачіпають права і законні інтереси громадян і організацій; створення і діяльності при органах виконавчої влади громадських рад за участю представників громадянського суспільства; визначення рейтингів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за критерієм відкритості.

В умовах адміністративної реформи зміст громадського контролю має відображати новий характер взаємин, що складаються між державою і суспільством. У сучасному суспільному розвитку все більш утверджується концепція громадянського суспільства. Сам термін «громадянське» вказує на його єдність із поняттям «громадянин». Не випадково ідея людини проходить червоною ниткою в працях, присвячених проблемам формування цього соціального феномена. В ідеалі громадянське суспільство – «це суспільство, в якому держава і суспільство утворюють дві чітко розділені між собою сфери, причому держава має чисто інструментальний характер, контролюючи індивідуальні інтереси

в їх екстремальних проявах, воно само знаходиться під контролем інститутів, що мають базу» [9, с. 214]. Представляється, що зазначене повною мірою притаманне сфері господарювання, її суб'єктам, діяльність яких є різноманітною та різнобічною.

Нормативно-правова база стосовно контролю та його похідних понять, зокрема, у сфері господарювання існує у вигляді комплексного законодавства, тобто певної системи, яка містить у собі акти різної юридичної сили та різноманітних галузей права України. Право займає особливе місце в системі соціальних норм і цінностей, що регулюють відносини, які виникають у процесі здійснення контролю за діяльністю державних органів. Правова природа громадського контролю виявляється в тому, що при його здійсненні використовуються норми права для дозволу конкретних юридичних ситуацій. Юридичні норми є загальними моделями належної поведінки всіх учасників суспільних відносин. Тоді як інші соціальні норми (моральні, релігійні, політичні, звичайні) завжди носять локальний характер, замикаючись у строго визначеному співтоваристві людей, право регулює поведінку будь-якої особи, що бере участь в суспільних відносинах.

Змістом громадського контролю у сфері господарювання є відповідні дії суб'єктів господарювання контрольо-наглядового характеру за діяльністю (бездіяльністю) органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб та послуг, які вони надають та здійснюють згідно з чинним законодавством. Так, Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги» під адміністративною послугою визначає результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [10].

Спеціальні норми щодо змісту громадського контролю встановлені чинним законодавством. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. в статті 20 містить положення про те, що громадські організації мають право здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання. Також суб'єкти господарювання можуть залучати третіх осіб з метою захисту своїх прав та законних інтересів у ході здійснення заходів державного нагляду (контролю) [11]. Так, згідно із зазначеним нормативно-правовим актом змістом державного нагляду (контролю) є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства. Подібне визначення є, на думку проф. В.С. Щербини, дещо звуженим, оскільки не охоплює основний аспект здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання, який, власне, і становить його зміст, – з'ясування відповідності (невідповідності) діяльності (поведінки) суб'єктів господарювання встановленим приписам. Виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання, як і забезпечення інтересів суспільства, є метою державного нагляду (контролю) [12, с. 54].

У ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [13]. У роз'ясненні Міністерства юстиції України від 04.04.2012

р. «Щодо конституційного права на звернення до органів державної влади» зазначено, що Міністерство юстиції України особливу увагу приділяє питанням виявлення та усунення причин, що породжують скарги громадян, вживає заходів для запобігання виникненню підстав для обґрунтованих повторних звернень та звернень до органів вищого рівня, вирішення питань про відповідальність посадових осіб, з вини яких допущені порушення, бюрократизм і тяганина, що стали причиною звернення громадянина зі скаргою [14].

Крім цього, Міністерство юстиції України разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади постійно організовує роз'яснення конституційних прав і обов'язків громадян, законодавства щодо розгляду пропозицій, заяв і скарг, повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в розв'язанні питань, що порушують громадяни у зверненнях, порядку оскарження прийнятих рішень.

Представляється, що частково громадський контроль реалізується через відповідну державну політику. Так, ст. 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає певні права, що належать громадянам, суб'єктам господарювання, їх об'єднанням та науковим установам, а також консультативно-дорадчим органам, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання [15].

Позитивним, на думку автора, є певний крок законодавця щодо прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», в якій зазначено, що необхідно вдосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба в розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю [16].

На наш погляд, у сучасних умовах зміст соціального контролю повинен відображати новий характер взаємин, що складаються в сучасному українському суспільстві. Це означає, що кожна особистість, кожен суб'єкт діяльності, приймаючи на себе певні обов'язки, у свою чергу, має право вимагати від інших їх виконання у власних цілях. Контроль держави (державний контроль) займає важливе місце в забезпеченні стабільності суспільства, будучи одним з основних механізмів регулювання відносин між суспільством і особистістю, суспільством і державою, державою і соціальними інститутами. Разом з тим все суспільство, його цивільні інститути і всі громадяни за допомогою свого зворотного контролю (громадського контролю) перевіряють дії окремих суб'єктів управління, насамперед держави, відповідно до соціальних нормативів, ціннісних стандартів, правових законів.

Таким чином, можна зробити такі висновки:

- громадський контроль у сфері господарювання є видом державного контролю, зміст та сутність якого полягає в здійсненні постійної діяльності контрольно-наглядового характеру суб'єктів господарювання за діями (бездіяльністю) органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також за адміністративними послугами на підставі та у способах (формах), передбачених чинним законодавством;

- перш за все, мета громадського контролю полягає в захисті відповідних прав та охоронюваних інтересів суб'єктів господарювання, які є певною гарантією їх існування та діяльності;

- застосування різних форм та методів громадського контролю дозволяє забезпечити стабільність суспільства, виступаючи при цьому одним з основних механізмів регулювання відносин між суспільством і особистістю, суспільством і державою, державою і суб'єктами господарювання;

- суб'єктами громадського контролю є різноманітні види суб'єктів господарювання та їх об'єднання, створені згідно з чинним законодавством України;

- у перспективі окремі суб'єкти господарювання та їх об'єднання як певні інститути громадянського суспільства, будучи неурядовими структурами, за допомогою контролю повинні, не перешкоджаючи державі, більше сприяти вдосконаленню механізму державного управління, підвищенню його антикорупційного потенціалу, поліпшенню якості надаваних громадянам державних послуг, раціональному використанню державних ресурсів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федотова Е.С. Контроль и ревизия: Учебно-методический комплекс. – М.: Экзамен, 2004. – 310 с.
2. Вересов Н.Н. Психология управления: учеб. пособие / Н.Н. Вересов; Рос. акад. образования, Моск. психол.-соц. ин-т. - М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2001. – 222 с.
3. Державне управління та державна служба: Словник - довідник // Уклад. Ю. Оболенський, – К.: Вид-во КНЕУ, 2005 – С. 283.
4. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // – К.: Вісник УАДУ, 1998. – № 2. – Ст. 23-31.
5. Десятьох П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. ... канд. юрид. наук М., 2009. - С. 13.
6. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // <http://justicemaker.ru/view>
7. Баклан О.В. Громадський контроль і громадська думка у сфері підприємництва: теоретично-прикладні питання / О.В. Баклан // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 4. – С. 58-60.
8. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. - С. 43-44.
9. Геллнер Э. Условия свободы. М., 1955. - С. 214.
10. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. // Голос України від 06.10.2012. - № 188.
11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 29. - ст. 389.
12. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / за ред. В.С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
13. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. - ст. 256.
14. Щодо конституційного права на звернення до органів державної влади: роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012 р. // [www.kiev.rada.ua](http://www.kiev.rada.ua)
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 9. - ст. 79.
16. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. // Урядовий кур'єр від 10.02.2010. - № 25.