

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИМИ КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CARRYING OUT INSPECTIONS OF BUSINESS ENTITIES BY STATE CONTROLLING BODIES

Попова Л.М.,

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів та кредиту
Харківського національного університету
будівництва та архітектури*

У статті розглядаються проблеми організації проведення господарського контролю суб'єктів підприємницької діяльності. Досліджується методика визначення періодичності планових контрольних перевірок на підставі оцінки ступеня ризику від здійснення господарської діяльності. Розкриваються питання адміністративно-правового регулювання контрольного процесу.

Ключові слова: державний господарський контроль, підприємницька діяльність, ризики, планування, періодичність проведення перевірок, адміністративно-правове регулювання контрольного процесу.

В статье рассматриваются проблемы организации проведения хозяйственного контроля субъектов предпринимательской деятельности. Исследуется методика определения периодичности плановых контрольных проверок на основании оценки степени риска от осуществления хозяйственной деятельности. Раскрываются вопросы административно-правового регулирования контрольного процесса.

Ключевые слова: государственный хозяйственный контроль, предпринимательская деятельность, риски, планирование, периодичность проведения проверок, административно-правовое регулирование контрольного процесса.

The article deals with the problems of organizing the economic control of entrepreneurial activity subjects, the method of determining the frequency of planned control inspections based on the assessment of the risk degree from the implementation of economic activity and the issue of administrative and legal regulation of the control process.

Key words: state economic control, entrepreneurial activity, risks, planning, periodicity of inspections, administrative and legal regulation of the control process.

Постановка проблеми. Наявність потужної та ефективної системи контролю підприємницької діяльності в нашій державі є невід'ємною умовою для забезпечення стійкого економічного зростання та створення підґрунтя і стимулів для проведення реформ в інших сферах. Адже наявність консолідованої та гармонізованої програми реформ із дієвим механізмом фінансово-господарського контролю є необхідною умовою макроекономічної стабільності України. При цьому особлива увага повинна приділятися організації та адміністративно-правовому забезпеченню організації перевірок суб'єктів підприємницької діяльності органами фінансово-господарського контролю, спрямованих на усунення випадків неефективного та нецільового використання матеріальних ресурсів та грошових коштів, зниження рівня «тінізації», виявлення корупційних діянь.

Стан опрацювання тематики дослідження. Сьогодні питанням підвищення рівня організаційної та методичної підготовки і проведення перевірок господарської діяльності суб'єктів підприємництва присвячено праці таких вчених, як О.М. Бандурка, П.Д. Біленчук, О.П. Гетманець, В.П. Завгородній, М.І. Камлик, Л.А. Савченко, І.В. Ялдин та інші. Але багато питань адміністративно-правового регулювання організації та проведення перевірок (ревізій) контролюючими органами поки що в повному обсязі не вирішено.

Метою статті є дослідження методик перевірки органами фінансово-господарського контролю суб'єктів підприємницької діяльності.

Виклад основного матеріалу. Контроль (нагляд) всіх ланок народного господарства і, перш за все, суб'єктів підприємництва, здійснюється шляхом проведення ревізій та перевірок. А сукупність організаційних, методичних і технічних прийомів, які виконуються при проведенні ревізій та перевірок за допомогою визначених процедур, на думку О.М. Бандурки [1, с. 168], і становить собою контрольно-ревізійний процес.

Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт, послуг, прийнятного рівня безпеки для населення та навколишнього середовища [2].

Державний контроль здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів або в приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. При цьому державний контроль може здійснюватися кількома контролюючими органами, якщо їхні повноваження на проведення такого контролю чи участь у комплексних заходах передбачені законом. Такі заходи відповідно до Закону [2] повинні проводитися за спільним рішенням керівників відповідних органів.

Відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [3] координація планових виїзних перевірок усіх органів, що контролюють фінансово-господарську діяльність підприємств, ще з 1998 року покладалась на органи Податкової служби. Цим Указом, зокрема, передбачалось, що планові виїзні перевірки повинні проводитися всіма контролюючими органами в один день. Науковці також зазначають про необхідність спільного проведення контрольних дій різними контролюючими суб'єктами, що сприятиме як економії коштів, так і часу і позитивно впливатиме на результати контролю [4, с. 33].

Доцільно відзначити, що законодавством встановлено лише два види контрольних заходів (планові та позапланові), які посадові особи державних контролюючих органів повинні здійснювати в робочий час суб'єкта господа-

рювання. Але інші підзаконні акти встановлюють такий вид перевірок як оперативні і, більш того, передбачають проведення перевірок в різні строки різними органами у випадку неможливості проведення одночасно перевірок всіма контролюючими органами.

Така практика державної організації контрольного процесу господарської діяльності в Україні, яка характеризується значною кількістю контролюючих органів, в цілому дозволяє перевірити законність усіх господарських операцій та зафіксувати випадки економічних правопорушень. Але на сьогодні констатуємо відсутність конституційно зафіксованого Головного органу фінансово-господарського контролю, який би здійснював координацію діяльності всіх інших контролюючих органів, а також наявність значної кількості нормативно-правових актів (які інколи суперечать один одному), що контролюють контрольно-ревізійну діяльність. Це призводить до того, що, як зауважив Президент України на IX з'їзді Українського Союзу промисловців і підприємців, деякі суб'єкти підприємств перевіряються більше 100 разів на рік. Тому більшість фахівців слушно зазначають, що всі позапланові перевірки різних контролюючих органів повинні бути заборонені. А позапланові та інші види перевірок (наприклад, оперативні), на думку науковців [5, с. 216], повинні проводитися лише за постановою правоохоронних органів або рішення суду.

Планові ж контрольні заходи здійснюються сьогодні відповідно до річних або кварталних планів, які самостійно затверджуються органом державного контролю до 1 грудня року, що передує плановому, або до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. Періодичність проведення планових контрольних заходів визначається контролюючим органом залежно від ступеня ризику. Єдиний підхід до розроблення органами державного контролю критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та, відповідно, періодичність проведення планових заходів державного контролю визначається відповідною Методикою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України [6]. Ці критерії розробляються органом державного контролю у віднесеній до його відання сфері відповідно до вимог законодавства з цієї методики, даних про настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності суб'єктів господарювання, пропозицій громадських об'єднань та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У разі, коли органами, уповноваженими здійснювати державний контроль у відповідних сферах, є місцеві адміністрації та/або органи місцевого самоврядування, критерії розробляються центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах. Всі суб'єкти господарювання, що підлягають контролю відносяться до одного з трьох ступенів ризику: високий, середній та незначний. Критерії, що визначають ці ризики, підлягають перегляду не рідше, ніж один раз на три роки.

Під час розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження певної господарської діяльності, проводиться аналіз:

- 1) кількості суб'єктів господарювання, що підлягають державному нагляду (контролю) у відповідній сфері;
- 2) кількості порушень суб'єктами господарювання вимог законодавства у відповідній сфері, виявлених органом державного нагляду (контролю), за період не менш як п'ять років (окремо щодо кожного року, виду правопорушення, планових і позапланових заходів державного нагляду (контролю), суб'єктів господарювання високого, середнього, незначного ступеня ризику);
- 3) випадків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності за період не менш як п'ять років, їх масштабу, причин (умов) та кількості (загальної, а також окремо щодо кожного року, масштабу наслідків, суб'єктів господарювання високого, середнього, незначного ступеня ризику);

- 4) кількісних та якісних показників (характеристик) господарської діяльності суб'єктів господарювання у відповідній сфері, що вказують на можливість настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності (масштабу, виду та сфери господарської діяльності, виробничого потенціалу та виробничих ресурсів, кількості працівників, технічного оснащення, технології та організації виробництва, обсягу випуску продукції, виконання робіт, надання послуг, характеристик об'єктів, на яких провадиться господарська діяльність, кількості об'єктів підвищеної небезпеки, машин, механізмів, устаткування та робіт підвищеної небезпеки, інших факторів, що можуть призвести до настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності та можливого розміру втрат у разі їх настання).

Критерії визначаються на основі виявлених зв'язків між негативними наслідками (з урахуванням їх масштабу, причин (умов) та кількості) та відповідними кількісними і якісними показниками (характеристиками) господарської діяльності суб'єктів господарювання. Під час визначення критеріїв враховуються стан дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства у відповідній сфері.

Під час розроблення критеріїв визначаються:

- 1) сфера державного нагляду (контролю), в якій застосовуються критерії, відповідні цілі державного нагляду (контролю) та оцінка ризиків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності;
- 2) найменування органу державного нагляду (контролю), уповноваженого здійснювати заходи державного нагляду (контролю) у відповідній сфері;
- 3) вичерпний перелік критеріїв;
- 4) чіткі, зрозумілі та вимірювані показники критеріїв, за якими визначається ступінь ризику;
- 5) кількість балів, що нараховується за кожним показником критеріїв;
- 6) шкала балів із зазначенням діапазонів балів, які відповідають високому (від 41 до 100 балів), середньому (від 21 до 40 балів) та незначному (від 0 до 20 балів) ступеню ризику;
- 7) положення щодо періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Кількість балів, що нараховується за кожним показником критеріїв, повинна відображати ступінь відповідного ризику. Віднесення суб'єкта господарювання до одного з трьох ступенів ризику (високого, середнього, незначного) здійснюється з урахуванням суми балів, нарахованих за всіма критеріями у відповідній сфері відповідно до шкали балів.

Залежно від ступеня ризику контролюючим органом визначаються переліки питань для здійснення планових контрольних прийомів та процедур, які затверджуються його наказом. У межах переліку цих питань кожен контролюючий орган залежно від цілей державного контролю (життя та здоров'я людини (код 01), належна якість продукції, робіт та послуг (немайнові права, код 02), належна якість продукції, робіт та послуг (немайнові права, код 03), навколишнє природне середовище (код 04), національна безпека держави (код 05), інші суспільні інтереси (код 06)) має визначити ті питання, щодо яких буде здійснюватися державний контроль.

Щороку не пізніше 15 жовтня поточного року, що передує плановому, перелік оновлюється шляхом:

- здійснення перерахунку сум балів, нарахованих суб'єктам господарювання, що підлягають державному нагляду (контролю) у відповідній сфері, за результатами державного нагляду (контролю) за попередній рік;
- включення до нього суб'єктів господарювання, що підлягають державному нагляду (контролю) в наступному плановому періоді;
- розташування всіх включених до нього суб'єктів господарювання в порядку зменшення сум балів, нарахованих кожному суб'єкту.

У зв'язку із цим відповідно до положень Методики, затвердженої у 2018 році [6], періодичність проведення

планових заходів державного контролю може змінюватися в разі відсутності суттєвих порушень суб'єктом господарювання відповідно до вимог законодавства. Однак це положення не застосовується до суб'єктів господарювання, віднесених до високого ступеня ризику.

І хоча на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України «Урядовий портал» і зазначено, що з прийняттям Методики, затвердженої у 2018 році [6] у порівнянні з Методикою, що затверджена у 2013 році [7], запроваджено більш чіткі вимоги для оцінки та визначення ступеня ризику від провадження такої діяльності, на нашу думку, вищезазначена Методика [6] потребує прийняття певних підзаконних актів та роз'яснень, наприклад, щодо:

1) приблизного переліку показників, за якими оцінюються критерії від провадження певного виду господарської діяльності;

2) приблизного переліку подій, що містять ризики настання негативних наслідків під час проведення державного контролю за певними цілями;

3) приблизного переліку питань для перевірки вимог законодавства, що стосуються певних категорій суб'єктів господарювання тощо.

У цілому сьогодні адміністративно-правове регулювання контрольно-ревізійного процесу здійснюється за такими напрямками:

1. Виключно законами встановлюються:

– перелік органів, які уповноважені здійснювати державний контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності;
– повноваження конкретних органів державного контролю;

– вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності, припинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг;

– спосіб здійснення державного контролю (нагляду);

– санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного контролю припису (обов'язкової для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного контролю суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства), розпорядження, або іншого розпорядчого документу (обов'язкового для виконання письмового рішення органу державного контролю щодо усунення виявлених порушень у визначені строки). Розпорядження може передбачати застосування до суб'єкта господарювання санкцій, передбачених законом. Розпорядчий документ органу державного контролю щодо усунення порушень, виявлених у ході контрольно-ревізійного процесу, повинен містити такі відомості:

1) дату складання;

2) тип та вид контрольного заходу (плановий чи позаплановий; перевірка, ревізія, інспектування, обстеження, огляд тощо);

3) термін усунення порушень;

4) найменування органу державного контролю, а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід;

5) найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, а також прізвище, ім'я та по батькові його керівника чи уповноваженої особи, або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід;

6) прізвище, ім'я та по батькові інших осіб, які брали участь у проведенні контрольного заходу.

2. Посадовій особі органу державного контролю забороняється здійснювати контрольні заходи щодо суб'єктів господарювання, з якими (або із службовими особами яких) посадова особа перебуває в родинних стосунках.

3. У разі, якщо норма закону або іншого нормативно-правового акту, виданого до закону, припускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків суб'єкта господарювання або органу державного контролю та його посадових

осіб, рішення приймається на користь суб'єкта господарювання.

4. Органи державного контролю та суб'єкти господарювання мають право фіксувати процес здійснення контрольного заходу чи кожну окрему дію засобами аудіо- та відеотехніки, не перешкоджаючи здійсненню такого заходу.

5. Невиконання суб'єктами господарювання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів державних контролюючих органів тягне за собою застосування до таких суб'єктів господарювання штрафних санкцій згідно із законом.

6. Посадові особи державного контролюючого органу з метою з'ясування обставин, які мають значення для проведення контрольних заходів, здійснюють в межах своїх повноважень, передбачених чинним законодавством, огляд територій або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також будь-яких документів, якщо це передбачено законом.

7. Усі контрольні заходи повинні здійснюватися в присутності керівника або його заступника або уповноваженої особи суб'єкта господарювання.

8. Перед початком проведення контрольних заходів особа державного контролюючого органу вносить запис до відповідного журналу суб'єкта господарювання (за його наявності).

9. Діяльність органів державного контролю, пов'язана зі збором інформації, метою яких є отримання відомостей про масові явища та процеси, що відбуваються у сфері господарської діяльності, не вважається контролюючими заходами.

10. Під час здійснення державного контролю посадові особи контролюючого органу зобов'язані зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання. А інформація, доступ до якої обмежено законом, одержана посадовою особою органу державного контролю під час проведення контрольних заходів, може використовуватися виключно в порядку, встановленому законом. Більш того, контролюючі органи повинні забезпечувати спеціальний режим захисту та доступу до інформації, що є комерційною таємницею, згідно з вимогами закону.

І вже до 1 квітня орган державного контролю готує звіт про виконання річного плану (квартальних планів) державного контролю суб'єктів господарювання за попередній рік, оприлюднює його в мережі Інтернет та починає коригування планів ревізійної діяльності на наступні періоди, що забезпечує безперервність контрольно-ревізійного процесу в Україні.

Висновки:

1) державний контроль стримує розвиток підприємницької діяльності в Україні, адже значна кількість нормативно-правових актів (що інколи суперечать один одному), які регулюють контрольно-ревізійну діяльність, призводить до того, що деякі підприємства перевіряються більше сотні разів на рік;

2) Методика [6], затверджена Кабінетом Міністрів України у 2018 році, за якою визначається періодичність планових заходів державного контролю, залежить від ступенів ризику, пов'язаного з провадженням господарської діяльності суб'єктами підприємницької діяльності, потребує додаткових підзаконних актів та аналізу практичного її використання;

3) адміністративно-правове регулювання проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності державними контролюючими органами здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [2], де основним постулатом є положення, що «якщо норма закону чи іншого нормативно-правового документа, виданого до закону, припускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків суб'єкта господарювання або органу державного контролю та його посадових осіб, рішення приймається на користь суб'єкта господарювання».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бандурка А.М. и др. Судебная бухгалтерия. Изд. 3-е, доп. и перераб. Харьков: ООО «Изд-во «ТИТУЛ», 2007. 468 с.
2. Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон від 05.04.2007 № 877-V. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
3. Про деякі заходи з дерегуляції підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23.07.1998 № 817/98. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/817/98>.
4. Савченко Л.А., Коваленко А.А. Правові проблеми фінансового контролю місцевих фінансів: Монографія. К.: КМУ, 2010. 124 с.
5. Правове забезпечення господарської діяльності: навч. посіб. / В.Д. Понікаров, В.В. Сергієнко, С.Ф. Денисюк, О.В. Джафарова та ін; за ред. проф. В.Д. Понікарова. Х.: ФО-П Шейніна О.В., 2009. 343 с.
6. Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodik-rozroblennya-kriteriyiv-za->
7. Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/752-2013-p>.

УДК 342.072.2(477)

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИPROCESSAL FORMS OF ACTIVITIES OF BODIES
OF THE EXECUTIVE AUTHORITY OF UKRAINE

Проць І.М.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Лепіш Н.Я.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті розглядаються нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності. Проаналізовано процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади України у сфері управлінської діяльності з погляду на сучасне адміністративне процесуальне право і адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Розглянуто окремі аспекти нормативно-правового закріплення адміністративних процедур в управлінській діяльності органів виконавчої влади та класифікація адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративне провадження, управлінська діяльність, органи виконавчої влади, адміністративні процедури.

В статье рассматриваются нормативно-правовые основы производств в сфере управленческой деятельности. Проанализированы процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти Украины в сфере управленческой деятельности с точки зрения современного административного процессуального права и адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Рассмотрены отдельные аспекты нормативно-правового закрепления административных процедур в управленческой деятельности органов исполнительной власти и классификация административных процедур.

Ключевые слова: административное производство, управленческая деятельность, органы исполнительной власти, административные процедуры.

The article deals with the normative and legal principles of the proceedings in the field of management activity. The procedural forms of activity of the executive authorities of Ukraine in the field of management activity from the point of view of modern administrative procedural law and adaptation of the national legislation to the requirements of the European Union are analyzed. Some aspects of the regulatory and legal consolidation of administrative procedures in the administrative activity of the executive authorities are considered and the classification of administrative procedures.

Key words: administrative proceedings, administrative activity, executive bodies, administrative procedures.

Постановка проблеми. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного процесуального права України виступають в якості частини публічної адміністрації, складність і комплексність якої вимагає, щоб адміністративні процедури, на підставі яких здійснюється зовнішньо регулятивна і внутрішня організаційна діяльність, були системною діяльністю, де значення окремого елемента процедури можна визначити тільки завдяки сукупній оцінці, забезпечуючи єдність публічних завдань, спрямованих на захист прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, законних інтересів інститутів громадянського суспільства. В умовах європейської інтеграції процесуальна діяльність органів виконавчої влади вимагає дослідження та вдосконалення.

Стан дослідження. Значний вклад у дослідження процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади

України внесли вчені: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Н. Бортник, В. Гарашук, І. Голосніченко, Є. Додін, С. Єсімов, В. Зуй, Л. Коваль, М. Ковалів, І. Коліушко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, В. Кузьменко, І. Март'янов, В. Остапенко, І. Пахомов, Г. Стеценко, О. Хоменко, С. Чикурлій і інші. Водночас адаптація національного законодавства України до вимог ЄС вимагає наукового аналізу нормативно-правових процесуальної діяльності органів виконавчої влади з метою подальшого удосконалення.

Метою статті є дослідження процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні процедури представляють собою вид адміністративного процесу, під ними розуміється врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних