

# ПРАВознавство

УДК 342.922 : 346.2 (477)

*Баклан О. В., к. юр. н., доцент, професор кафедри  
фінансового та адміністративного права УДУФМТ*

## **ПРО ЕВОЛЮЦІЮ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРАВОВИХ ПРОБЛЕМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА**

*Аналізується розвиток наукових досліджень правових проблем громадського контролю у сфері підприємництва та окремих інших споріднених сферах суспільного життя. Окрема проблематика проблем громадського контролю розглянута в органічному поєднанні з дискусійними питаннями державного контролю, як складової публічного управління. У певній історичній послідовності зроблено огляд еволюції деяких наукових праць, присвячених здійсненню громадського контролю у сфері підприємництва, господарської діяльності тощо.*

*Ключові слова:* наукові дослідження, громадський контроль, сфера підприємництва.

*Baklan O. V., Associate Professor, Professor of financial and administrative  
law of the Ukrainian State University of Finance and International Trade*

## **ON THE EVOLUTION OF SCIENTIFIC RESEARCH LEGAL ISSUES OF SOCIAL CONTROL IN THE BUSINESS SPHERE**

*The article analyzes the development of scientific research legal issues of social control in the business sphere and in separate similar other spheres of public life. Separate issues of social control problems considered in conjunction with organic controversial issues of state control as part of the public administration. In certain historical sequence, the article provides an overview of the evolution of some scientific works on the implementation of public control in the business sphere, economic activity as well.*

*Keywords:* research, public control, business sector.

*Баклан О. В., к. юр. н., доцент, професор кафедри  
фінансового та адміністративного права УГУФМТ*

## **ОБ ЭВОЛЮЦИИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

*Анализируется развитие научных исследований правовых проблем общественного контроля в сфере предпринимательства и отдельных других однородных сферах общественной жизни. Отдельная проблематика проблем общественного контроля рассмотрена в органическом сочетании с дискуссионными вопросами государственного контроля, как составляющей публичного управления. В определенной исторической последовательности сделан обзор эволюции некоторых научных работ, посвященных осуществлению общественного контроля в сфере предпринимательства, хозяйственной деятельности также.*

*Ключевые слова:* научные исследования, общественный контроль, сфера предпринимательства.

*Постановка проблеми.* Підприємці та підприємства, громадяни та споживачі стають тим більше зацікавленими у зміцненні держави, контролюють всі дії, які спрямовані на захист її інтересів, чим ефективніше розвивається підприємництво та економіка країни та чим ґрунтовніше впевненіше держава створює оптимальні умови для реалізації приватних економічних інтересів, чим стабільніше стає держава, тим міцніше стає правова держава. Але в контексті цієї статті, враховуючи реалії сьогодення, констатуємо, що громадський контроль у сфері вітчизняного бізнесу є недосконалим, нерозвиненим та мало дослідженим явищем. При цьому правові проблеми громадського контролю у сфері підприємництва стали актуальними не сьогодні, вони давно привертати до себе увагу провідних українських і зарубіжних вчених, що працюють в галузі господарського та адміністративного права, загальної теорії права, теорії управління, а також з історії, економіки та інших як фундаментальних та галузевих наук. Обрана проблематика безпосередньо пов'язана з завданнями Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розробленої Комітетом з економічних реформ при Президентові України.

Відповідно *аналіз останніх досліджень* і публікацій варто проводити враховуючи напрацювання минулих десятиріч, які нині набувають актуальності. Серед наукових досліджень, які складають теоретико-правову базу формування основних закономірностей як державного контролю, так і громадського контролю у сфері підприємництва, не можна не назвати праці: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, С. В. Ківалова, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, О. П. Рябченко, Ю. С. Шемшученка, а також загальнотеоретичні й теоретико-прикладні дослідження: З. С. Варналія, О. М. Вінник, Я. А. Жаліла, Н. Ю. Пришви, В. С. Щербини, О. Х. Юлдашева.

Серед останніх помітних робіт монографічного рівня варто назвати праці В. М. Гаращука, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюка, Я. О. Лєгези, О. О. Майданник [1-5], у яких питання громадського контролю розглядаються поряд з проблематикою державного контролю, причому переважно в другу чергу. Фрагментарно питанням громадського контролю у сфері підприємництва присвячують свої роботи і інші вчені [6-8].

Тому *метою даної статті* є звернення уваги та спрямування науковців до досліджень цього цікавого правового явища – громадського контролю у сфері підприємництва та можливого започаткування наукової дискусії з цього приводу.

*Виклад основного матеріалу.* Одними з перших праць у вітчизняній юридичній науці, які стосуються питань громадського контролю, є праці академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Насамперед серед них варто відмітити роботу «Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища» [9], у якій порівнюються поняття державного та громадського екологічного контролю та розглядаються особливості кожного виду контролю, також викладено та проаналізовано основні принципи контрольно-наглядової діяльності.

У цьому контексті доречно зауважити, що тривалий час вітчизняною юридичною наукою, яка відводила принципам права роль винятково ідеологічної складової, не визнавався їхній безпосередній регулюючий вплив на суспільні відносини, що, на влучну думку О. О. Уварової, зрештою негативно вплинуло на розвиток національної правової науки [10, 1]. Принцип права – це один із найважливіших компонентів кожної правової системи. Від того, наскільки вони відображені в правових нормах і правовій діяльності, залежить ефективність правового регулювання, зазначають О. Уварова, О. Бєляневич [10, 1; 11, 13-14, 19] та ін. Нині це починають декларувати і державні діячі, говорячи, що надання нової якості принципам права посилить правову систему держави [12].

Щодо упорядкування принципів адміністративно-правового регулювання у сфері підприємництва доречно започаткувати функціональну класифікацію основних засад регулювання правовідносин у цій сфері, яка б передбачала поділ принципів адміністративно-правового регулювання на загальні (фундаментальні), які насамперед визначають основні положення механізму адміністративно-правового регулювання у сфері підприємництва, та безпосередні, на підставі яких та за допомогою норм адміністративного права (інших юридичних норм тощо) відбувається регуляція суспільних відносин у сфері підприємництва.

При цьому до фундаментальних (загальних) принципів адміністративно-правового регулювання у сфері підприємництва слід віднести: заборону незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб у господарські відносини, поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та

державного (адміністративно-правового тощо) регулювання макроекономічних процесів, політико-правові (суспільно-правові) – демократизм, законність, об'єктивність, гласність тощо. До безпосередніх принципів адміністративно-правового регулювання у сфері підприємництва можна віднести: обов'язкову реєстрацію підприємницької діяльності, реєстрацію інвестицій, реєстрацію СЕЗ, обов'язкову сплату податків, надання (або скасування) податкових та митних пільг, функціональний та галузевий, територіальний принципи тощо [13, с. 46-73].

Зазначимо, що, на відміну від норм права, принципи адміністративно-правового регулювання підприємництва мають здійснювати не лише звичайне регулятивне упорядкування суспільних відносин у сфері підприємництва, але й фундаментальну, стратегічну, перспективну, програмну оптимізацію цих відносин. Тобто принципи адміністративно-правового регулювання підприємництва порівняно з нормами права завжди повинні мати потужніший упорядковуючий системоутворюючий вплив на суспільні відносини в цій сфері [13, с. 93-96].

Дослідження правового інституту громадського контролю тісно пов'язане з дослідженням інституту права громадян на інформацію. Вдало аналіз цього правового інституту проведено у роботі А. Полешко [14]. З реалізацією права громадян на інформацію та на здійснення громадського контролю пов'язаний і моніторинг (чи спостереження) у сфері підприємництва. Варто сказати, що поняття моніторингу і контролю розрізняються в правовій науці. Зокрема, контроль як спосіб організаційно-правового забезпечення публічного управління у будь-якій сфері суспільного життя відрізняється від моніторингу тим, що являє собою активне втручання за фактами виявлених відхилень на предмет їх усунення, у той час як моніторинг (спостереження, облік, нагляд тощо) обмежується збором інформації [15].

При дослідженні громадського контролю в поле зору дослідників неодмінно потрапляє правова та деякі інші різновиди експертиз – цьому правовому інституту присвячена значна кількість наукових праць, зокрема робота Е. В. Позняк, яка пропонує розглядати громадську експертизу як функцію управління в галузі екології [16]. З цим можна погодитися, оскільки у науці управління під поняттям «функція» вважають основні види діяльності, які мають здійснюватися управлінцями. Функції управління – основа формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Тому функції управління прийнято вважати однією з основних, фундаментальних категорій науки державного управління [17, с. 61]. За термінологією науки управління, «функція» визначається як спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою. На думку В. Б. Авер'янова [18, с. 45-47], оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Якщо мета діяльності будь-якої соціальної системи визначена об'єктивними закономірностями зовнішнього середовища, варто стверджувати, що мета діяльності суб'єкта управління (регулювання тощо) зумовлюється об'єктивними потребами будь-якої відповідної соціальної системи управління.

Значна кількість наукових праць присвячена проблемам функціонування інституту громадського інспектування. У цьому контексті серед найцікавіших щодо правова слід виділити працю В. М. Горшенева та І. Б. Шахова «Контроль как правовая форма деятельности» [19], яка є ґрунтовним дослідженням практичних аспектів здійснення передусім державного і громадського контролю, а також згадане сучасне монографічне дослідження В. Гаращука «Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні» [1].

Як один з найбільш актуальних правових інститутів сучасності, який тісно пов'язаний з громадським контролем у сфері підприємництва, виділяють також і громадський земельний контроль. Так, С. І. Хом'яченко пропонує визначати громадський земельний контроль як діяльність громадян та їх об'єднань, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також на попередження, виявлення й усунення правопорушень [20].

З подібними уявленнями можна погодитись, але лише певним чином. На будь-яку сферу людської діяльності впливають десятки, сотні факторів. І саме контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно виявляти причини порушень, виправляти стан справ у запрограмованому процесі. Безумовно, однією з основних цілей контрольно-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою контролю все ж є виправлення та усунення порушень. Тобто, добре організована система контролю й нагляду є конструктив-

ним інструментом управлінської діяльності. При цьому в переліку функцій управління (де контроль ставиться в кінці цього переліку) та їх розгляді можна говорити не про другорядність контролю як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності.

Значну увагу дослідники громадського контролю приділяють питанням правосвідомості та компетентності як посадових осіб, так і громадян. У цьому контексті хотілося б звернути увагу на наступні моменти.

Ураховуючи той факт, що значна частка посадових осіб, які у даний час наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, дуже часто не мають юридичної освіти, структура їх спеціальної професійно-правової підготовки повинна включати:

– знання відповідних адміністративно-правових джерел та спеціальних нормативних правил, інструкцій, положень, стандартів та інших документів, котрі стосуються сфери суспільних відносин, що контролюються, та суміжних галузей;

– усвідомлення соціальної значимості і призначення адміністративно-правових норм, що захищають відповідні суспільні відносини, а також антисуспільного характеру проступків у сфері підприємництва;

– упевненість у тому, що застосування адміністративних стягнень матиме позитивний соціальний ефект (ураховуючи обставину, що адміністративні стягнення накладаються в одному зі 100-300 випадків (залежно від сфери порушень) порушень нормативних актів у сфері підприємництва).

Стосовно останньої тези, то, на мій погляд, зважимо ще на таку деталь, яку підкреслює С. Т. Гончарук: «У чинному законодавстві доцільно було б визначити процедуру процесуального відображення початкових (одноразових) дій особи, які при їх неодноразовому вчиненні тією ж особою протягом певного часу кваліфікуються вже як адміністративні проступки» [21].

Задля об'єктивності до вищесказаного слід додати, що сьогодні напевно можна говорити про наявність у вітчизняній науці господарського, конституційного та адміністративного права цілої низки наукових праць, присвячених поняттям, що пов'язані з правовим інститутом громадського контролю. Серед них насамперед варто відмітити дисертаційні дослідження В. С. Шестака, І. С. Орехової, О. П. Пащенко, І. М. Коросташової [22-25]. Проаналізувавши праці зазначених науковців, можна відмітити, що питання громадського контролю у сфері підприємництва розглядаються другочергово, адже в цих працях насамперед розглядаються питання державного контролю в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Варто підкреслити, що у вітчизняній правовій науці поки що не було комплексних історико-правових досліджень громадського контролю у сфері підприємництва, які б показували динаміку та особливості розвитку цього правового явища в історичній ретроспективі.

Водночас у ретроспективі варто згадати окремі праці, у яких ґрунтовно досліджений громадський контроль у певний період – як зазначалось, такими є, наприклад, роботи Ю. С. Шемшученка, у яких розкриваються особливості здійснення громадського екологічного контролю в УРСР. Говорячи також про історичні дослідження питань громадського контролю, можна також назвати працю В. Є. Борейка «История охраны природы Украины X век – 1980», у якій автор дослідив питання охорони довкілля у різні історичні періоди, приділяючи певну увагу і проблемам здійснення громадського контролю [26].

*Висновок.* Крім вищезазначених праць, у правовій науці, безумовно, є й інші наукові праці, які в тому чи іншому ступені торкаються питань громадського контролю у сфері підприємництва. Наукові дослідження даної проблематики тривають як в нашій державі, так і за її межами (як на заході, так і на сході). Але нині можна говорити лише про те, що вітчизняними вченими в тому чи іншому аспекті проаналізовано та розглянуто певне коло окремих правових проблем, які виникають при здійсненні громадського контролю у сфері підприємства (чи господарської діяльності) або у споріднених сферах суспільних відносин. Варто також підсумувати, що існує необхідність дослідити ці питання в комплексі. Це потрібно та доречно правовій науці й правозастосовчій практиці, оскільки комплексне дослідження дасть змогу проаналізувати та висвітлити проблеми функціонування правового інституту громадського контролю у сфері підприємництва, що, у свою чергу, дозволить визначити теоретико-прикладні правові проблеми, які нині є актуальними, лишаються нез'ясованими та нерозв'язаними, та удосконалити правове забезпечення громадського контролю в такій суспільно важливій сфері суспільного життя, як сфера підприємництва України.

Література

1. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д. юр. н. : 12.00.07 «Адмін. право і процес, фінан. право, інф. право» / В.М. Гарашук. – Х., 2003. – 35 с.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Т.О. Коломоєць. – Х., 2008. – 35 с.
3. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... д. юр. н. : 12.00.07 «Адміністр. право і процес, фін. право, інф. право» / А.Т. Комзюк. – Х., 2002. – 35 с.
4. Легеза Я.О. Особливості взаємодії громадської думки та влади в Україні : дис. ... к. н. з політ. культури і ідеології : 23.00.03 / Я.О. Легеза. – К., 2008. – 177 с.
5. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д. юр. н. : 12.00.02 «Конституційне право» / О.О. Майданник. – К., 2009. – 42 с.
6. Курило В.І. До питання законності надання адміністративних послуг у сільському господарстві України / В.І. Курило // Науковий вісник НУБіП України : Серія «Право». – №156. – 2010. – С. 213–222.
7. Попроцький О.П. Формування громадської думки: механізми державного регулювання інформаційних потоків : дис. ... к. н. з механізмів держуправл. : 25.00.02 / О.П. Попроцький. – К., 2009. – 215 с.
8. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадського суспільства: теоретико-правовий аспект : дис. ... к. юр. н. : 12.00.01 / Т.В. Наливайко. – Луцьк, 2010. – 210 с.
9. Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища / Ю.С. Шемшученко // Знання. – К., 1980. – 48 с.
10. Уварова О.О. Роль принципів права у процесі правозастосування: автореф. дис. ... к. юр. н. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, іст. політ. і прав. учень» / О.О. Уварова. – Х., 2009. – 20 с.
11. Беяневич О. Верховенство права і законність як принципи господарського процесуального права / О. Беяневич // Право України. – 2011. – № 6. – С. 13–20.
12. Литвин В.М. Промова на відкритті сесії Верховної Ради України [Електронний ресурс] / – Телеканал «RADA». – 06.09.2011, 16:00. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>.
13. Баклан О.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва: теоретико-правовий аспект : монографія / О.В. Баклан. – К. : Магістр - XXI сторіччя, 2011. – 336 с.
14. Полешко А. Правові проблеми доступу до інформації і правосуддя у контексті міжнародних конвенцій / А. Полешко // Право України. – 2002. – №11. – С. 156–157.
15. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці : навч. посібник / О.В. Баклан – К.: Поліпром – 2003. – 168 с.
16. Позняк Е.В. Організація громадської екологічної експертизи як функція управління в галузі екології (соціально-правовий аспект) / Е.В. Позняк // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. – 2001. – Вип. 44. – С. 31–35. – Серія «Юридичні науки».
17. Основы управления : учеб. / Радукин В. П., Ойнер К. Ф., Семяшкин Ф. И. и др. – М.: Высшая школа, 1986. – 271 с.
18. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов // Наукова думка. – К.: 1979. – 150 с.
19. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов – М.: Юр. лит-ра, 1987. – 176 с.
20. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. ... к. юр. н. : 12.00.06. / С.І. Хом'яченко. – Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – С. 13.
21. Гончарук С.Т. Проблеми удосконалення провадження по справах про адміністративні правопорушення / С.Т. Гончарук // Наук. вісник НАВС України. – К.: 1998. – №4. – С.52.
22. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання) : автореф. дис. ... к. юр. н. : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 18 с.
23. Орехова І.С. Державний контроль господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... к. юр. н. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / І.С. Орехова. – К., 2005. – 17 с.
24. Пашенко О.П. Правове регулювання фінансового контролю (за законодавством України) : дис. ... к. юр. н. : 12.00.07 / О.П. Пашенко. – Ірпінь, 2005. – 210 с.
25. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю у митній службі України : дис. ... к. юр. н. : 12.00.07 / І.М. Коросташова. – К., 2006. – 185 с.
26. Борейко В.Е. История охраны природы Украины X век – 1980 / В.Е. Борейко. – К.: Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 2 изд. – 544 с.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2013 р.