

УДК 347.6

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.26>

В. В. Добровольська, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОЦЕДУРНІ НОРМИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У науковій статті досліджено норми контролюючого характеру щодо господарської діяльності, яким притаманне відповідне правове забезпечення загального та спеціального характеру. Зазначені норми є процедурними, а їхнім змістом є порядок і умови здійснення контролю щодо діяльності будь-якого суб'єкта господарювання. Господарський кодекс України містить положення щодо здійснення контролю у сфері господарювання стосовно існування і діяльності будь-якого суб'єкта господарювання. Численні нормативні акти різної юридичної сили, які є спеціальними, теж містять положення щодо контролю у сфері господарювання.

Важливим аспектом здійснення дії контролюючого характеру є основні засади (норми-принципи), які їх опосередковують, а саме: законність, оперативність, заборона незаконного втручання, строковість і паритетність. Також дії контролюючого характеру спрямовані на виявлення і попередження правопорушень у сфері господарювання, наприклад, які пов'язані з легалізаційними аспектами існування і діяльності суб'єкта господарської діяльності. Також на підставі та у процесі застосування процедурних норм контролю встановлюються і підлягають правовій оцінці його результати, які повинні бути виражені у відповідній формі – актах. Натепер процедурні норми контролюючого характеру нормативно вдосконалюються, що є об'єктивним процесом, який базується на потребах сучасної економіки.

Процедурні норми контролюючого характеру є предметом численних дискусій у літературі, одні автори ототожнюють їх із процесуальними нормами, що, на наш погляд, недоречно, оскільки останнім притаманний виключно охоронний характер і процесуально-правовий порядок застосування. Для зазначених норм характерні всі ознаки норми права як певного регулятора відносин контролю, який встановлюється та забезпечується державою.

На підставі наукового аналізу зроблені висновки щодо визначення процедурних норм контролюючого характеру, їхніх ознак і видів.

Ключові слова: процедурні норми, норми права, контроль, сфера господарювання, суб'єкти господарської діяльності, норми чинного законодавства.

V. V. Dobrovol'ska. Procedural rules of control in the area of economy

The scientific article investigates the rules of a controlling nature with regard to economic activity, which is characterized by appropriate legal support of general and special nature. These rules are procedural, and their content is the procedure and conditions of control over the activities of any entity. The Economic Code of Ukraine contains provisions for exercising control in the sphere of economy regarding the existence and activity of any entity. Numerous regulations of various legal powers, which are special, also contain provisions on control in the field of business.

An important aspect of actions of a controlling nature are the basic principles (norms-principles) that mediate them, namely: legality, efficiency, prohibition of unlawful interference, timeliness and parity. Also, actions of a controlling nature are aimed at detecting and preventing economic offenses, for example, which are related to the legalization aspects of the existence and activity of a business entity. Also, on the basis and in the process of application of the procedural norms of control, its results are established and subject to legal evaluation, which must be expressed in the appropriate form – acts. To date, procedural rules of a controlling nature are being improved, which is an objective process based on the needs of the modern economy.

Procedural rules of a controlling nature are the subject of numerous discussions in the literature, and some authors identify them with procedural rules, which, in our view, is inappropriate, since the latter is inherently purely protective in nature and the legal order of application. These norms are characterized by all features of the rule of law as a certain regulator of control relations established and provided by the state.

On the basis of scientific analysis, conclusions were drawn regarding the determination of procedural rules of a controlling nature, their characteristics and types.

Key words: procedural norms, norms of law, control, sphere of management, subjects of economic activity, norms of current legislation.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси у сфері господарювання стосуються діяльності будь-якого її суб'єкта, до якого застосовуються дії контролюючого характеру з метою перевірки її законності, попередження і виявлення правопорушень. Контроль у сфері господарювання є важливим її чинником та самостійною комплексною правовою категорією, змістом якої є сукупність певних послідовних дій, контролюючого (наглядового) характеру, які становлять процедуру. Процедура контролюючих дій встановлена нормами чинного законодавства, зазвичай спеціального характеру. Звідси можна говорити про наявність контролюючих процедурних норм, яким притаманна структура, які і визначають порядок і умови

здійснення контролю щодо діяльності суб'єктів господарювання. Однак проблемним є визначення процедурних норм контролю, їх співвідношення з іншими нормами, порядок і умови практичного застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення поняття «процедурні норми» досліджували низка вчених, як загальних теоретиків-правознавців, так і фахівців з адміністративного і господарського права. Серед них Н. Махиніч, Л. Ніколенко, О. Скакун, О. Сидоренко й інші. Наприклад, Л. Ніколенко висловлює думку про виключну самостійність процесуальних норм, які є суто охоронними, а всі інші можуть бути віднесені до процедурних, але не розкриває їх поняття та не надає змістовної характеристики. Інші вчені виокремлюють норми контролю (В. Шевчук) та норми господарського контролю, які є підставою для встановлення його результатів (С. Бардаш).

Мета статті – визначення процедурних норм контролю щодо сфери господарювання, які застосовуються виключно на підставі норм чинного законодавства, а їхнім змістом є порядок і умови контролюючих дій щодо існування та діяльності будь-якого суб'єкта господарювання.

Виклад основного матеріалу. Контроль у сфері господарювання є вираженням взаємодії уповноважених державних органів і органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання, а також притаманний самим суб'єктам, які можуть його ініціювати та здійснювати. Норми, які опосередковують процес (процедуру) контролю, є процедурними нормами, які є практичним виразом його здійснення. Вони є певним регулятором процедури контролю, їм притаманні всі ознаки норми права, наприклад, слухним є твердження про те, що «норми як регулятор соціальної взаємодії є тим механізмом, що утримує суспільну систему у стані життєздатної рівноваги в умовах неминучих змін; створює нормативно схвалюване поле дій, бажаних для суспільства; орієнтує особистість щодо її поведінки; виконує функцію контролю з боку суспільства; слугує зразком; інформує; дозволяє оцінювати та прогнозувати поведінку» [1, с. 172–173]. На думку теоретика права О. Скакуна, «правова норма – загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин та офіційно визначає міру свободи й справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, що забезпечується всіма заходами впливу держави, аж до примусу» [2, с. 275].

У спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – процедура здійснення контролю визначається як єдиний спосіб його здійснення, що свідчить про єдиний контролюючий процес, який складається з послідовних дій суб'єктів, які уповноважені на його ініціювання і проведення. Натепер можна говорити про недосконалість законодавства щодо контролю у сфері господарювання, наявність прогалин у діяльності контролюючих органів, їхньої кількості та повноважень. Проблемність зазначених нормативно-правових актів України визначив і Європейський суд з прав людини у справі «Щокін проти України», коли зазначив, що відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права заявника [3]. Практична реалізація процедури контролю щодо суб'єктів господарювання є зазвичай для останніх «шоком», може дестабілізувати їхню поточну діяльність, тому важливо, щоби процедура здійснювалася в чітко нормативних рамках, була оперативною, прозорою, толерантною і паритетною.

Процедурні норми контролюючого характеру є предметом багатьох дискусій у літературі. Одні автори ототожнюють їх із процесуальними нормами. Етимологічно поняття «процесуальна норма» необхідно пов'язати з категорією «процес» (від лат. “processus” – «просування вперед») [4, с. 772], насамперед із податковим процесом. В. Горшеньов розглядає процес як «комплексну систему органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, її посадових осіб, а також зацікавлених щодо вирішення різноманітних юридичних справ інших суб'єктів права» [5, с. 4–5]. На думку російського дослідника Л. Борисової, під процесуальними нормами права необхідно розуміти «самостійний вид правових норм, які мають службовий характер та спрямовані на дотримання приписів матеріальних норм за допомогою створення умов, надання безпосереднім учасникам відносин прав і обов'язків, що дозволяють урегулювати суперечку без втручання юрисдикційних органів, а за негативного розвитку правовідносин – визначають порядок застосування спеціальними державними органами владних повноважень для врегулювання конфлікту» [6, с. 19].

Розглядаючи процесуальні норми, М. Курило наполягає на тому, що це «сформульовані правила поведінки, які зумовлені потребою в забезпеченні прав учасників у сфері того чи іншого судочинства, призначені для регулювання суспільних відносин та охоплюють правила поведінки суб'єктів, спеціально уповноважених державою на здійснення юрисдикційної діяльності, а також інших учасників процесу» [7, с. 100]. Л. Ніколенко висловлює думку про те, що «норма процесуального права є нормою права, що регулює суспільні (процесуальні) відносини, які виникають між судом, з одного боку, та учасниками судового розгляду – з іншого, і спрямовані на вирішення процедурних та організаційних питань щодо реалізації норм матеріального права з метою захисту прав і законних інтересів суб'єктів матеріальних правовідносин» [8, с. 153]. О. Сидоренко зауважує, що юридична наука не має єдиного підходу до розкриття природи процесуально-правових норм, вони інтерпретуються по-різному, зокрема як правила поведінки (норми), що:

– спрямовані на встановлення процедури здійснення судочинства;
– регулюють вирішення юридичного конфлікту як за судовою, так і за адміністративною процедурами;
– встановлюють процедуру, якою регламентовано будь-який процес правозастосовної реалізації норм права;

– визначають порядок не лише правозастосовної, а й будь-якої правової форми діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважених ними суб'єктів;

– встановлюють порядок реалізації прав і обов'язків учасників суспільних відносин як під час їх правозастосовної реалізації, так і поза процесом правозастосування;

– регламентують не тільки процес реалізації правових норм, але й процес правозакріплення [9, с. 21–32].

На нашу думку, доречно виокремлення подвійного сенсу процесуальних норм контролю, які розкривають, з одного боку, порядок та інші умови його здійснення, а із другого – можливість застосування юридичних і неюридичних форм захисту порушених прав та інтересів.

Н. Махиніч пов'язує процедурні контролюючі норми з матеріальними, визначає їх як самостійні юридичні гарантії, а процесуальні чітко спрямовані на захист прав і законних інтересів: «Платник податків має матеріально-правові гарантії захисту своїх прав у ході реалізації контролюючими органами податкової перевірки (не допустити до документальної виїзної чи фактичної перевірки посадових (службових) осіб контролюючого органу в разі непред'явлення ними направлення на проведення перевірки, копії наказу та службового посвідчення чи в разі їх оформлення з порушеннями вимог, які встановлені законодавством (ст. 81 Податкового кодексу (далі – ПК) України); подати заперечення на акт податкової перевірки (ст. 86 ПК України) тощо). Поряд із ними закріплені процесуально-правові гарантії, без наявності яких втілити матеріально-правові гарантії було б неможливо. Наприклад, у ст. 86 ПК України також розкрито порядок подання заперечення на акт податкової перевірки [10]. Податково-процесуальна норма виступає гарантією захисту прав і законних інтересів платників податків. Вона узгоджує дії платників податків за реалізації ними права на захист. Завдяки процесуальній нормі платник податків має уявлення про те, до якого компетентного органу, його структурної одиниці звертатися для захисту свого права, у якій формі, яким способом це робити. Він обізнаний у строках, протягом яких зможе реалізувати право на захист прав і законних інтересів та в разі пропуску яких втрачає можливість щодо захисту [11, с. 57]. Зазначена теза є доречною для практичного застосування як процедурних, так і процесуальних норм. Справді, процедурні норми є юридичною гарантією того, що контролюючі дії проводяться відповідно із чітко визначеними нормативними положеннями, без ознак безпідставності і свавілля. Норми контролю, на думку В. Шевчука, це «величини, що визначають цільові орієнтири та обмежуючі параметри діяльності, дотримання яких забезпечує досягнення поставлених цілей. Нормами контролю в певних умовах стають і фактичні величини. Вони мусять мати кілька вимірів, найважливішими з яких є їхні якісні та кількісні параметри» [12, с. 33]. На думку С. Бардаш, «норма господарського контролю – це господарська правова характеристика параметрів об'єкта контролю або дій суб'єкта (суб'єктів) господарювання в господарській системі, або дій відносно об'єктів, які забезпечують або формують результат діяльності суб'єкта господарювання» [13, с. 33]. Також В. Шевчук слушно зазначає, що «існує два основні джерела надходження необхідних для контролю даних: використання вже наявної, раніше сформованої інформації та цілеспрямованого формування інформації спеціально з метою здійснення контролю. Еталонні норми контролю використовуються в ситуаціях, коли показники досліджуваного об'єкта порівнюються з певною величиною, яка виконує роль зразка (стандарту) тощо. За своїм походженням такі норми можуть бути запозичені з об'єктивної реальності або спеціально змодельовані для того, щоб за допомогою них визначати цільові орієнтири й обмежуючі параметри розвитку об'єкта. Релевантні для контролю фактичні дані одержують завдяки здійсненню функції обліку та шляхом спеціальних спосереджень, здійснюваних контролюючим суб'єктом, які мають задалегідь визначену мету, доцільність і засоби. Отже, інформаційним забезпеченням контролю, з одного боку, є дані про наявність ресурсів (майна), що належать суб'єктам господарювання, документально зафіксовані за допомогою обліку, а з іншого – дані, які формуються безпосередньо суб'єктами контролю під час обстеження і фіксації фактичної наявності ресурсів (майна)» [12, с. 7]. Тобто вчений характеризує фактичні відомості щодо існування та діяльності суб'єкта господарювання, які підлягають дослідженню й оцінці під час проведення дій контролюючого характеру, тобто практичному застосуванню процедурних норм, які їх опосередковують.

Контролюючі процедурні норми є певними регуляторами здійснення контролю (нагляду) у сфері господарювання. Так, О. Мінаєва слушно надає «теоретичну характеристику змісту податково-процедурної норми як універсального регулятора, який, маючи нормативний характер, обумовлює неперсоніфікованість (адресується наперед не визначеному колу ймовірних учасників відповідних податкових процедур) та невичерпність (проявляється у багаторазовій правореалізації приписів податково-процедурного характеру, які закріплені у відповідних нормах податкового права)» [14, с. 7].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Процедурні норми контролю у сфері господарювання – це норми регулюючого характеру, змістом яких є порядок (послідовність дій) здійснення контролю у сфері господарювання щодо існування та діяльності суб'єктів господарювання на підставах, визначених нормами чинного законодавства, з метою виявлення та попередження

правопорушень, підґрунтям яких є законність, чіткість, послідовність, оперативність, запобігання незаконному втручанню, строковість і паритетність. Контролюючі процедурні норми можна класифікувати за різноманітними підставами, залежно від:

- 1) підстав виникнення у зв'язку із процесом планування:
 - а) планові;
 - б) позапланові;
- 2) нормативної форми:
 - а) ті, які встановлені законами;
 - б) ті, які встановлені підзаконними нормативними актами;
- 3) строку:
 - а) які передбачені законом;
 - б) які передбачені іншим актом;
- 4) контролюючого органу:
 - а) податкові;
 - б) банківські;
 - в) санітарно-епідеміологічні;
 - г) екологічні й інші;
- 5) місця реалізації:
 - а) у приміщенні контролюючого органу;
 - б) за місцем знаходження суб'єкта господарювання;
- 6) виду господарської діяльності:
 - а) щодо виробництва (виготовлення) або реалізації продукції;
 - б) щодо виконання робіт;
 - в) щодо надання послуг;
- 7) виду суб'єкта господарювання:
 - а) щодо фізичних осіб;
 - б) щодо юридичних осіб;
 - в) щодо господарських об'єднань.

Список використаних джерел:

1. Жванія Т. Девіантна поведінка особистості: соціальні та психологічні критерії визначення. *Сучасне суспільство*. 2013. Вип. 2. С. 170–178.
2. Скакун О. Теорія держави і права : підручник. Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
3. Справа «Шокін проти України» (заяви № 23759/03 та №37943/06) : рішення Європейського суду з прав людини від 14 жовтня 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 6. Ст. 236.
4. Словник іншомовних слів / Л. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. 1018 с.
5. Теория юридического процесса / В. Горшенев и др. ; под. общ. ред. В. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1985. 192 с.
6. Борисова Л. Общая теория процессуальных норм права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 169 с.
7. Курило М. Щодо уніфікації підстав порушень норм процесуального права. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 99–102.
8. Ніколенко Л. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. *Наше право*. 2013. № 10. С. 148–154.
9. Сидоренко О. Процесуальні норми права: поняття, особливості, різновиди : монографія. Харків : Право, 2014. 192 с.
10. Податковий кодекс України № 2755–VI від 2 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № № 13–17. Ст. 112.
11. Махиніч Н. Процесуальні норми податкового права як юридична гарантія захисту прав та законних інтересів платників податків. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 56–60.
12. Шевчук В. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою. *Проблеми теорії, організації, методології* : монографія. Київ : Київ. держ. торг.-економ. ун-т, 1998. 371 с.
13. Бардаш С. Норма контролю як підстава встановлення результатів контролю. *Облік і фінанси агропромислового комплексу* : міжнародний науково-виробничий журнал. 2007. № 8/10. С. 138–140.
14. Мінаєва О. Процедурне регулювання податкових відносин (методологічний аспект) : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 36 с.