

ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НА ПРИКЛАДІ КОНТРОЛЮ З БОКУ ПРОКУРАТУРИ)

БАГАНЕЦЬ Віталій Олексійович - начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні Прокуратури м. Києва)

УДК 346.5

Стаття посвячена виявленню, на основаних аналізі діючого законодавства, ознак господарської діяльності, розкриттю сутності контролю, його удосконаленню, в частині, удосконаленню контролю за господарською діяльністю з боку органів державної влади, органів прокуратури України.

Ключові слова: господарська діяльність, господарська компетенція, контроль, господарсько-правова відповідальність, пруденційність, пруденційний контроль.

Господарська діяльність є одним з центральних категорій у господарському законодавстві. Це поняття одержувало своє закріплення у різних нормативних актах, які можна віднести до господарського законодавства. Так, наприклад, у Законі України від 22 травня 1997 р. «Про оподаткування прибутку підприємств», у п. 1.32 ст. 1 наведено наступне визначення зазначеної діяльності: «Господарська діяльність – будь-яка діяльність особи, направлена на отримання доходу в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, у разі якщо безпосередня участь такої особи в організації такої діяльності є регулярною, постійною та суттєвою. Під безпосередньою участю слід розуміти зазначену діяльність особи через свої постійні представництва, філіали, відділення, інші відокремлені підрозділи, а також через довірену особу, агента або будь-яку іншу особу, яка діє від імені і на користь першої особи». У Законі України від 16 квітня 1991 р. «Про

зовнішньоекономічну діяльність» міститься таке визначення: «Господарська діяльність – будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару» (ст. 1).

У ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України законодавець надає вже наступне поняття категорії господарської діяльності: «Під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, та мають цінову визначеність».

У цьому визначенні у господарсько-правовій літературі виділяють наступні ознаки господарської діяльності. По-перше, це систематичність діяльності як процесу (слово «діяльність» означає систематичні дії членів суспільства, їхніх об'єднань, спрямовані на досягнення певного результату). По-друге, це ціль і зміст діяльності. Ціллю (у неявному вигляді) є задоволення суспільних потреб у відповідних благах. Висновок щодо даної цілі можна зробити, виходячи зі згадки у визначенні про вартісний характер продукції, виконання робіт чи надання послуг. Якщо б згадані продукція, роботи, послуги не були б пов'язані із задоволенням суспільних потреб – то вони (відповідні результати господарської діяльності) не мали б вартісного характеру, не могли б функціонувати як товар.

Змістом вищезгаданої діяльності є виготовлення та реалізація продукції, вико-

нання робіт чи надання послуг вартісного характеру. По-третє, ознакою господарської діяльності є також її суб'єкти – не будь-які особи, а лише ті з них, які, відповідно до вимог Господарського кодексу, визнаються учасниками господарських правовідносин або суб'єктами господарювання. Діяльність таких осіб здійснюється не тільки в їх власних (приватних) інтересах (зазвичай з метою отримання прибутку від реалізації вироблених благ), а й в інтересах суспільства (для задоволення певних суспільних потреб у продукції, роботах, послугах).

Четвертою ознакою господарської діяльності є сфера її здійснення – суспільне виробництво, яке у загальноприйнятному економічному розумінні уявляє собою процес взаємодії людини з природою з метою створення матеріальних благ та послуг, які потрібні для існування та розвитку суспільства і включає три великі блоки галузей: 1) основне виробництво; 2) виробнича інфраструктура; 3) соціальна інфраструктура. У більш загальному плані суспільне виробництво являє собою, по суті, процес обміну діяльністю і спроможностями людей. Поділ праці спонукає робітників удосконалювати свої професійні можливості в різноманітних напрямках. Через це виникає необхідність обмінюватися їхніми різноманітними спроможностями й настільки ж різноманітними продуктами праці. Скажімо, щоб створити автомобіль, на заводі повинні обмінюватися своєю діяльністю, у т.ч. і організаційно-господарською, до якої можна віднести і організаційно-управлінську, контролюючу.

Господарські відносини можна розглядати як взаємозв'язок різноманітних суб'єктів економічної системи (фізичних і юридичних осіб), що виражається у вигляді формули «суб'єкт-суб'єкт». Будь-який елемент економічних відносин включає взаємовідносини як мінімум двох суб'єктів із приводу певного об'єкта, тобто їх можна представити схемою: «суб'єкт – об'єкт – суб'єкт».

Саме у сфері суспільного виробництва відбувається поєднання приватних інтересів виробника (в одержанні прибутку чи інших вигод/переваг від господарської діяльності), публічних інтересів суспільства в особі широкого кола споживачів – в отриманні певних

благ та держави – в отриманні прибутків та інших обов'язкових платежів від суб'єктів господарювання, територіальної громади (у забезпеченні зайнятості членів громади шляхом їх залучення на засадах індивідуального підприємництва чи трудового найму суб'єктами господарювання до господарської діяльності; у задоволенні потреб громади в певних роботах, послугах, продукції; в участі суб'єктів господарювання у вирішенні завдань територіальної громади в благоустрої; у сплаті місцевих податків і зборів тощо).

Перейдемо до визначення сутності контролю (господарського контролю). Під останнім більшість дослідників розуміє визначення відповідності господарської діяльності діючим законам і рішенням, положенням і рекомендаціям, нормам з метою виявлення порушень та відхилень та прийняття заходів з їх усунення. Погоджуючись з цим по суті, підкреслимо, що в полі зору господарського контролю знаходяться не лише негативні відхилення тих або інших частин керованого об'єкту від заданих, бажаних кількісних і якісних параметрів. У процесі обігу капіталу здійснюється контроль наявності та використання всіх видів ресурсів, всіх етапів виробництва продукції та її реалізації, збереження майна власника, об'єктивність розподілу прибутку. Господарський контроль досліджує практично всі явища взаємопов'язано, хоча у багатьох випадках він може носити локальний характер і більшою мірою орієнтований на виявлення відхилень та порушень, що знижують можливості ефективності виробництва, отримання максимального прибутку.

Господарський контроль як інструмент дослідження економічної дійсності функціонує одночасно з обліком, бухгалтерським обліком [1]. Удосконалюючись паралельно із методами і практикою управління та системою обліку, він набув значного поширення на сучасному етапі розвитку ринкових форм господарювання. Не дивлячись на те, що окремі методи і процедури контролю отримали широке визнання при ухваленні управлінських рішень ще в перші десятиліття ХХ ст., у самостійний об'єкт контролю господарська діяльність виділилася порівняно недавно – лише в 70-і роки.

Серед усіх механізмів контролю (нагляду) за додержанням законів: відомчий, судовий і прокурорський – останній є чи найбільш дієвим, бо він має активний характер. Незалежний прокурор (якщо він дійсно є таким) має за власною ініціативою постійно моніторити стан законності незалежно від рівня посадовців у владі і приймати ефективні заходи у разі порушення закону. Якби прокуратура не була піддана реформуванню за роки незалежності, якби від неї не відщипувалися повноваження, то ... можливо, не було б розкрадань у державі у таких масштабах і продовж такого часу.

Обґрунтовуючи тезу про важливість контролю господарської діяльності саме з боку прокуратури, зазначимо наступне. Як повідомлялось, після подій 2013 – 2014 року ряд українських екс-чиновників вивезли в РФ 32 млрд доларів [2]. Прокуратура успішно розслідує і ці й інші злочини. Далі. Відомо, що лише на держзакупівлі Україна втрачає 40 млрд. Не менше, а навіть і більше, розкрадається через міністерства і відомства, державні адміністрації. Відносно недавно до відповідальності притягнули вищих посадових осіб Міноборони, МОЗ, Мінсоцполітики, «Нафтогазу», Укрзалізниця, а також глав деяких обласних і районних державних адміністрацій, мерів та їх заступників. Серед звинувачень, що висувуються – втрата державою, недоотримання коштів від роздаваних землі, лісів, водних об'єктів – близько 300 млрд. на рік [3] і т.д. і т.п. Якщо всі ці грошеві відводи (як правило, за кордон, в офшори) об'єднати, одержимо могутній фінансовий потік державних коштів, який, будучи перенаправлений у державний бюджет, дозволить збільшити останній, за нашими підрахунками, в 10-12 разів (щорічно). Якщо ж налагодити ще й регулярне повернення того, що викрадено і вивезено, ця цифра подвоюватиметься.

Зрозуміло, що за таких умов ніякі запозичення не знадобляться, зарплати і пенсії можна збільшувати у рази. А ці дві задачі – перекриття шляхів розкрадання бюджету і повернення вкраденого – і є задачами прокуратури, що мають вирішуватися нею у координації з Антикорупційним комітетом. Але ж для цього потрібно не позбавляти

органи прокуратури функцій, зокрема, нагляду за законністю, а навпаки, збільшувати повноваження для їх реалізації. Крім того, сьогодні, коли довіра населення¹ до державних правоохоронних органів не перевищує 5%, просто необхідно приймати рішучі дії для її відновлення. Відновлення довіри населення до прокуратури та інших правоохоронних органів дасть потужне, стрімке зростання довіри до державної влади України в цілому, сприятиме розвитку центробіжних сил, єдності країни, підвищенню її статусу на міжнародній арені тощо.

Зазначимо, що питання, стосовно залицення за прокуратурою, наприклад, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство – особливих заперечень не викликає. Ця функція чи неоднотайно вважається найважливішою функцією прокуратури, оскільки основним завданням прокурорської діяльності є захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, який максимально проявляється саме в кримінальному процесі [4]. У той же час прокурорський нагляд (контроль) за здійсненням господарської діяльності у світлі тенденцій децентралізації, дерегуляції та обмеження втручання з боку контролюючих органів – видається недоречним. Пропонується обмежити цей контроль відомчим (залишити його за виконавчою владою) і судовим. Органи прокуратури втручатимуться з метою захисту прав і свобод людини, коли орган виконавчої влади не відреагував на заяву про такий захист. Але це не зовсім правильно. Прокурорський нагляд (контроль) за господарською діяльністю, зважаючи на наявні проблеми в економічній сфері: тінізація економіки, ухиляння від сплати податків, виведення грошей у офшори, монополізм, відсутність конкурентного середовища, рейдерські захоплення тощо – вкрай потрібний. Правда, цей нагляд має здійснюватися на якісно іншому рівні, ніж той, що має місце зараз.

Перш ніж переходити до обґрунтування цієї думки, зазначимо, що в господарському

¹ Власне довіра – це очікування того, що людина або організація будуть діяти в наших інтересах або не на шкоду нам навіть тоді, коли ми уразливі і не можемо їх проконтролювати [4, С. 46 – 50.].

законодавстві стосовно господарської діяльності не проводиться чіткого розмежування понять «контроль» і «нагляд». Так, якщо у ст. 19 Господарського кодексу України ці поняття вживаються роздільно, хоч і без розкриття їх змісту, то Закон уживає терміни «нагляд» і «контроль» як тотожні, визначаючи державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю) у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Таким чином, згідно із Законом змістом державного нагляду (контролю) є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства.

Нормативно-правову основу здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності становлять: а) законодавчі акти (у даному випадку це України та Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також спеціальні закони, що регулюють відносини, які виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції тощо, а також б) підзаконні нормативно-правові акти, прийняті у розвиток положень зазначених законів.

Проте ні ГК України, ні Закон України «Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності», ні спеціальне законодавство, а тим більш відомчі акти не містять положень щодо ефективного здійснення зазначеного нагляду (контролю).

Вважаємо, що в основу ефективного здійснення нагляду за господарською діяльністю має бути покладено так звану Концепцію загального блага, а за способом здійснення цього нагляду – він повинен мати пруденційний характер.

Під загальним благом розумітимемо, слідом за Норбертом Нойгаузом, критерії об'єктивної форми, які потрібно враховувати для налагодження стану або, ще краще, устрою всезагального процвітання, що полегшить кожній людині реалізувати себе у відповідній сфері життя [5]. Щодо економіки, то об'єктом загального блага у народному господарстві є вільна конкуренція на дієздатному ринку, оскільки, як вважається ще з часів Адама Сміта, невидима рука ринку не функціонує само по собі, а потребує руки порядку стражів конкуренції, які б стояли на варті дотримання правил. Ринок, як інструмент, є продуктивним лише тоді, коли там панує конкуренція. Це і є правопорядок в економічних відносинах! Конкуренція є рушійною силою прогресу і кращого товарозабезпечення всіх учасників ринку. Конкуренція є гарантом свободи споживання, свободи ініціативи й економічної демократії. Крім конкуренції до критеріїв загального блага слід віднести, на нашу думку, критерії морального порядку. Більшість західних установ працює під девізом «Прибуток вище за все, але вище за прибуток – честь». Цивілізований ринок ґрунтується на довірі, надійності, шляхетності, порядності й солідарності. Більшість українських організацій працює за принципом «Прибуток за будь-яку ціну» [6], що і є суттєвим відхиленням від зазначеного правопорядку.

Концепція загального блага («general good») є важливою для банківського, страхового та інвестиційного законодавства ЄС у сфері нагляду за бізнесом фінансових установ; вона була розроблена Європейським Судом Справедливості з метою розширення свобод, наданих у рамках ЄС, зокрема, принципу недискримінації та принципу заборони

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена виявленню, на підставі аналізу чинного законодавства, ознак господарської діяльності, розкриттю сутності контролю, його вдосконаленню, зокрема, вдосконаленню контролю за господарською діяльністю з боку органів державної влади, органів прокуратури України.

SUMMARY

The article is devoted to finding, based on an analysis of the current legislation, the signs of economic activities, disclosure of the nature of control and its improvement, including improving control over economic activity by public authorities, the prosecution Ukraine.

будь-яких обмежень на свободу надання послуг [7]. Відповідно до концепції загального блага, страховик, який має переваги від єдиної ліцензії на території ЄС, і є об'єктом нагляду. Він має дотримуватись відповідного законодавства, яке діє в країні місця надання послуг з метою забезпечення загального блага. Для уникнення негативного ефекту Директиви ЄС вимагають від країн-членів повідомляти іноземного страховика про положення страхового законодавства у сфері нагляду за бізнесом страховика, які прийняті на основі концепції загального блага, що має дозволити іноземному страховику заздалегідь планувати свій бізнес.

Щодо пруденційного нагляду за господарською діяльністю. Основна мета такого нагляду полягає у забезпеченні системної стабільності всього економічного сектору, а не лише в запобіганні проблем у діяльності окремих підприємств і організацій, синхронізація заходів впливу на нерадивих підприємців з інтересами розвитку бізнесу на Україні в цілому (виходячи з пріоритетності останніх). Поняття пруденційності щодо нагляду має включати принцип пропорційності (співрозмірності) заходів реагування на правопорушення і уособлювати принципово інше відношення до об'єкту нагляду за господарською діяльністю. Агресія у відповідних відносинах має поступатися цілям збереження, створення сприятливих умов для подальшого розвитку цієї діяльності. Таким чином мова повинна йти не про відміну, а про оптимізацію прокурорського нагляду за бізнесом, виходячи з зазначених критеріїв. У той же час цей нагляд має суттєво зростати при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, особливо при відкритті валютного рахунку в установі банку за межами України господарюючим суб'єктом, особливо коли у його статутному капіталі є частка державно-

го майна. Потрібна жорстка прокурорська реакція на рейдерські захоплення, ухиляння від сплати податків (ухід у «тінь»), виведення грошей в офшори тощо.

Підводячи підсумки, можна зробити висновки, що нагляд за господарською діяльністю є чи не найскладнішим елементом системи прокурорського нагляду з точки зору розробки певних стандартів і являє собою велику проблему у вдосконаленні діяльності прокуратури. На сьогодні система прокурорського нагляду за бізнесом характеризується відсутністю єдиних стандартів в цій сфері. Вона потребує окремої уваги й регламентації, зважаючи на внутрішній стан економіки та євроатлантичні амбіції України.

Література

1. Бутинець Ф.Ф., Бутинець Т.А. Господарський контроль як наука і система знань Міжнародний збірник наукових праць. Випуск 3(21) / – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eiztur.ztu.edu.ua/27/1/5.pdf>
2. Янукович и чиновники-беглецы вывезли в Россию \$32 млрд, – ГПУ – [Електронний ресурс] – Режим доступу:// http://lb.ua/news/2014/04/28/264715_mahnitskiy.html
3. Тимошенко А. Деловой партнер: доверяй, но проверяй// Консалтинг в Україні – №8. – 2009 – С. 46 – 50.].
4. Вигівська Л.В., Загальні засади прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативнo-розшукову діяльність // Вісник Академії адвокатури України, 2011. – № 3(22). –С. 176 – 181
5. Норберт Нойгауз. Цінності Християнської Демократії . – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://sd.net.ua/2010/02/18/neuhauz_cinnosti_khristianskoyi_demokratii.html
6. Бродська О. Ділова етика в українському бізнес-суспільстві. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=292>
7. Seatzu P. Insurance in Private International Law: A European Perspective. – Oxford, Portland Oregon, 2003.