



І.М. Мумладзе\*

## ПРАВО СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ЗАХИСТ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЇХ ДІЯЛЬНІСТЮ

Контрольні функції державних органів за своєю суттю спрямовані на вирішення реальних актуальних задач, пов'язаних з конкретними суспільними, державними, корпоративними і приватними інтересами: контроль за безпекою продуктів харчування, контроль за дотриманням техніки безпеки на виробництві, протипожежний нагляд тощо.

Однак у силу різних причин об'єктивного і суб'єктивного порядку, контрольні і наглядові заходи державних органів часто завдають значної шкоди суспільним, державним, корпоративним та приватним інтересам.

Це обумовлює актуальність дослідження права суб'єктів підприємництва на захист при проведенні державного контролю за їх діяльністю. Ця проблема не була досліджена в юридичній літературі.

Метою цієї статті є аналіз права на захист суб'єктів підприємництва при проведенні державного контролю за їх діяльністю та забезпечення цього права.

Питання про характер і зміст права на захист є дискусійним у літературі. Зокрема, суперечливим є питання про те, чи є право на захист самостійним суб'єктивним правом або воно являє собою елемент суб'єктивного права.

Деякі учені-цивілісти відстоюють самостійний характер права на захист. В.П. Грибанов вважає, що право на захист є суб'єктивним цивільним правом, що представляє собою юридично закріплену можливість уповноваженої особи використовувати спеціальні заходи правоохоронного характеру<sup>1</sup>. Інші учені визнають можливість існування права на захист поза правовідносини, у зв'язку з чим, на їхню думку, не слід прив'язувати право на захист до конкретної правовідносини<sup>2</sup>.

У той же час багато дослідників вважають право на захист одним з обов'язкових елементів або складових частин суб'єктивного права, у чому виявляється його гарантованість. Учені, що відстоюють цю думку щодо природи права на захист, вважають, що можливість захисту має бути властива тим можливостям, що складають зміст самого суб'єктивного права. Так, С.Н. Братусь вказував, що забезпеченість суб'єктивного права можливістю державного примусу є його невід'ємною якістю<sup>3</sup>. На думку О.С. Іоффе та М.Д. Шаргородського, можливість удатися в необхідних випадках до примусової сили державного апарата існує не паралельно з іншими, закріпленими в суб'єктивному праві можливостями, а властива їм самим, тому що без цього вони не були б юридичними можливостями<sup>4</sup>.

Позицію, відповідно до якої право на захист є елементом суб'єктивного права, вважаємо обґрунтованою. Якщо виключити право на захист із суб'єктивного права, то це призведе до

© Мумладзе І.М., 2005

\* здобувач кафедри підприємницького та комерційного права Одеської національної юридичної академії

<sup>1</sup> Грибанов В.П. Право на захисту как субъективное гражданское право // Гражданское право. В 2-х томах. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. — М.: БЕК, 1993. — Т. 1. — С. 160.

<sup>2</sup> Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Защита и самозащита гражданских прав: Учебное пособие. — М.: Лекс-Книга, 2002. — С. 4.

<sup>3</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. — М.: Юрид. лит., 1961. — С. 73

<sup>4</sup> Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. — М.: Юрид. лит., 1961. — С. 114.



його знецінювання. Як правильно вказував В.П. Грибанов, суб'єктивне право, надане особі, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише “декларативним правом”<sup>5</sup>. Тому як елемент у зміст суб'єктивного права повинні входити і правомочності на його захист. Кожне суб'єктивне право повинне мати можливість його захисту, причому можливість, властиву саме цьому праву.

Конструювання якогось загального права на захист усіх суб'єктів прав окремо від конкретного суб'єктивного права призводить до того, що суб'єктивне право і право на захист існують окремо, отже, суб'єктивне право не забезпечується можливостями державного примусу у разі потреби. На думку деяких учених-цивілістів, право на захист може виявлятися і як невід'ємний елемент правовідносини, і як елемент правового статусу учасника цивільного обороту, і як абсолютне право, і як елемент складної правовідносини; право на захист може існувати і поза правовідносини<sup>6</sup>. Таке розуміння призводить до формулювання надмірно широкого, власне кажучи не визначеного права, правова природа якого не з'ясована.

Таким чином, право на захист слід вважати одним з елементів у змісті суб'єктивного права. Це повною мірою відноситься до права на підприємницьку діяльність. Одним з елементів суб'єктивного права на підприємницьку діяльність є право суб'єктів підприємництва на захист, у тому числі їхнє право на захист від неправомірних дій державних органів, їхніх посадових осіб при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю.

Як і суб'єктивне право на підприємницьку діяльність, право на захист є можливістю певної поведінки. У зміст права на захист включається право суб'єкта підприємництва на власні дії щодо захисту суб'єктивного права і право на звернення з вимогою до компетентного органу про застосування заходів для захисту суб'єктивного права на підприємницьку діяльність.

Таким чином, право суб'єктів підприємництва на захист, у тому числі на захист від неправомірних дій при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю, слід вважати елементом суб'єктивного права на підприємницьку діяльність. Воно є можливістю здійснення власних дій суб'єктом права, спрямованих на його відновлення або захист, а також на звернення до компетентних органів (наприклад, до суду) з вимогою про його захист або відновлення.

Право суб'єктів підприємництва на захист при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю має потребу в належному правовому забезпеченні. Загальні правила захисту підприємств від незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду передбачені в ст. 19 Господарського кодексу (ГК) України. Згідно з ч. 6 ст. 19 ГК органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів господарювання.

Як основну форму здійснення державного контролю за підприємницькою діяльністю слід вважати перевірки діяльності підприємств, які регламентовані Указом Президента України “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” від 23 липня 1998 р. Цей Указ Президента України виданий з метою зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність. Згідно з Указом органи виконавчої влади, уповноважені від імені держави здійснювати перевірку фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької

<sup>5</sup> Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1972. — С. 153.

<sup>6</sup> Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Указ. соч. — С. 4.



діяльності, проводять планові та позапланові виїзні перевірки.

Плановою виїзною перевіркою вважається перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка передбачена в плані роботи контролюючого органу і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта або за місцем розташування об'єкта власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна перевірка. Планова виїзна перевірка проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності за письмовим рішенням керівника відповідного контролюючого органу не частіше одного разу на календарний рік у межах компетенції відповідного контролюючого органу.

Відповідно до Порядку координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.99 р. № 112, планові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності проводяться всіма контролюючими органами одночасно в день, визначений та повідомлений суб'єкту підприємництва за 10 днів до початку перевірки органом державної податкової служби.

Позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи контролюючого органу за наявності хоча б однієї з обставин, визначених в Указі Президента України від 23 липня 1998 року.

Ці положення потребують подальшої деталізації та конкретизації.

Вважаємо, що для ефективної реалізації права на захист необхідне закріплення в законі принципів захисту прав суб'єктів підприємництва при проведенні державного контролю.

Одним з основних положень, що підлягають закріпленню в законі, є презумпція добросовісності суб'єкта підприємництва, що перевіряється. Зміст цієї презумпції полягає в тому, що суб'єкт підприємництва, що перевіряється, вважається добросовісним, поки інше не доведено у встановленому законом порядку.

Вимагає закріплення в нормі закону принцип відкритості і доступності для суб'єктів підприємництва нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язкові вимоги, виконання яких перевіряється при проведенні державного контролю.

Мають потребу в закріпленні на законодавчому рівні і такі принципи:

- встановлення обов'язкових вимог законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами — повинен протидіяти пред'явленню при перевірках неправомірних вимог посадовими особами державних органів;

- проведення заходів щодо контролю уповноваженими посадовими особами органів державного контролю — спрямований на правовий захист від осіб, не уповноважених здійснювати контроль стосовно конкретного суб'єкта підприємництва — підконтрольного суб'єкта;

- відповідність предмета заходу контролю компетенції органу державного контролю — повинен забезпечити захист прав і законних інтересів суб'єктів підприємництва, що перевіряються, від розширювального трактування контролюючими посадовими особами предмета перевірки.

Також вважаємо доцільним закріплення в нормах-принципах таких основних положень:

- періодичність і оперативність проведення заходу контролю, що передбачає повне і максимально швидке проведення його протягом встановленого строку;

- облік заходів контролю, проведених органами державного контролю;

- можливість оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб органів державного контролю, які порушують порядок проведення заходів контролю, установлений законодавством;

- усунення в повному обсязі органами державного контролю допущених порушень



у разі визнання судом скарги суб'єкта підприємництва обґрунтованою;

- відповідальність органів державного контролю та їхніх посадових осіб за порушення законодавства при проведенні державного контролю;
- неприпустимість стягування органами державного контролю плати із суб'єктів підприємства за проведення заходів контролю, за винятком випадків відшкодування витрат органів державного контролю на здійснення досліджень і експертиз, у результаті яких виявлено порушення обов'язкових вимог;
- неприпустимість безпосереднього одержання органами державного контролю відрахувань від сум, стягнених із суб'єктів підприємства в результаті проведення заходів контролю.

Для захисту прав підприємців важливим є чітке і вичерпне визначення в законі повноважень державних органів при проведенні державного контролю за підприємницькою діяльністю, регламентація порядку його проведення.

Принципово важливим з точки зору захисту прав підприємців вважаємо законодавче закріплення обмежень при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю, спрямованих на скорочення можливостей зловживання з боку посадових осіб, які здійснюють такий контроль. На нашу думку, оптимальним було би закріплення таких обмежень у вигляді заборонних норм, що вимагають від посадових осіб державних органів утримуватися від певних дій при проведенні контролю.

Це, зокрема, заборони: перевіряти виконання обов'язкових вимог, що не відносяться до компетенції цього органа державного контролю; здійснювати планові перевірки у разі відсутності при проведенні заходів щодо контролю посадових осіб чи працівників юридичних осіб, що перевіряються, або фізичних осіб-підприємців чи їхніх представників; вимагати подання документів, інформації, зразків (проб) продукції, якщо вони не є об'єктами заходів щодо контролю і не відносяться до предмету перевірки, а також вилучати оригінали документів, що відносяться до предмета перевірки; поширювати інформацію, що складає охоронювану законом комерційну таємницю або конфіденційну інформацію, отриману в результаті проведення заходів щодо контролю, за винятком випадків, передбачених законодавством; перевищувати встановлені строки проведення заходів щодо контролю.

Для захисту прав суб'єктів підприємства необхідне формулювання в нормах закону таких обов'язків посадових осіб органів державного контролю при його проведенні: вчасно і повно виконувати надані відповідно до законодавства повноваження щодо попередження, виявлення і припинення порушень обов'язкових вимог; дотримувати законодавство, права і законні інтереси суб'єктів підприємства; надавати посадовим особам юридичної особи або фізичних осіб-підприємців чи їх представників, які присутні при проведенні заходу щодо контролю, необхідну інформацію, що відноситься до предмета перевірки; знайомити посадових осіб юридичної особи або фізичну особу-підприємця чи їх представників з результатами заходів щодо перевірки тощо.

Цим обов'язкам посадових осіб державних органів повинні кореспондувати відповідні права суб'єктів підприємства при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю. Так, слід передбачити в законі право посадових осіб та (або) представників юридичної особи і фізичних осіб та (або) їх представників при проведенні контролю за їхньою діяльністю: безпосередньо бути присутніми при проведенні заходів щодо контролю, давати пояснення з питань, що відносяться до предмета перевірки; одержувати інформацію, надання якої передбачено законодавством; знайомитися з результатами заходів щодо контролю і вказувати в актах про своє ознайомлення, згоду або незгоду з ними; оскаржувати дії (бездіяльність) посадових осіб органів державного контролю в адміністративному або судовому порядку



відповідно до законодавства.

Проведене дослідження дозволяє дійти таких висновків.

Для належного забезпечення на законодавчому рівні права суб'єктів підприємництва на захист при проведенні державного контролю за їхньою діяльністю слід використовувати правові норми різних видів, а саме:

- норми-визначення (дефініції) для визначення поняття “державний контроль за підприємницькою діяльністю”;
- норми-принципи для закріплення принципів захисту прав суб'єктів підприємництва при проведенні державного контролю;
- компетенційні норми для визначення повноважень (компетенції) органів державного контролю;
- норми-заборони, що містять обмеження при проведенні контролю;
- процедурні норми, що регламентують порядок проведення державного контролю;
- зобов'язуючі норми, що містять обов'язки посадових осіб органів державного контролю при проведенні заходів щодо контролю;
- охоронні норми, що передбачають юридичну відповідальність за порушення законодавства при проведенні державного контролю у сфері підприємництва.

Використання в Законі широкого кола норм, які розрізняються за суб'єктами і характером встановлюваних правил поведінки, дозволить точно, предметно і комплексно врегулювати суспільні відносини, що виникають при проведенні державного контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва, зокрема, забезпечити належний захист прав підприємців.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою підприємницького та комерційного права Одеської національної юридичної академії  
(протокол № 6 від 6 грудня 2004 року)*

