

*Р.А. Усенко – канд. юрид. наук, завідувач сектора  
нормопроектного забезпечення соціально-економічної політики  
Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного  
інституту стратегічних досліджень*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 р. № 877-V (далі – Закон) є базовим в системі законодавчих актів, що регулюють контрольну діяльність держави в сфері господарювання. Вказаним Законом визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов’язки та відповідальність суб’єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Стаття 2 встановлює, що дія цього Закону поширюється на відносини, пов’язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та не поширюється, серед інших, на відносини, що 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 (далі за текстом).

З часу своєї дії Закон спричинив проблеми в правозастосуванні, що були пов’язані з нечітким визначенням предмету правового регулювання, а звідси і переліком контролюючих органів на які він мав поширюватись. Про наявність неоднозначного тлумачення судами норм Закону свідчить зокрема Інформаційний лист ВАС України від 31 липня 2008 р. № 1331/100/13-08.

Нагадаємо, що виключення податкових правовідносин з предмету регулювання Закону було здійснено через внесення змін до нього.

Після чого досить поширеною стала точка зору про доцільність повернення застосування Закону в частині контрольної діяльності органів Державної податкової служби України<sup>1</sup>.

Не можемо погодитися з вказаною позицією з огляду на наступне. Предметом контролю у сфері дотримання податкового (фінансового) законодавства України є податкові та інші публічно-фінансові правовідносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об’єктами контролю – учасниками цих правовідносин. Як наслідок,

---

<sup>1</sup>Вказана пропозиція активно лобіювалась на форумі “Влада і бізнес – партнери” за участі Президента України (25 травня 2009 року, Київ, Український дім).

одним з шляхів визначення предмета контролю в сфері дотримання податкового, фінансового законодавства є суб'єктний аналіз учасників податкових (публічно-фінансових) відносин, які контролюються. Нагадаємо, що до об'єктів контролю в сфері дотримання податкового, фінансового законодавства відносимо тих, хто є учасником податкових (публічно-фінансових) відносин, тобто тих, хто їх породжує, змінює та припиняє, створюючи своїми діями (бездіяльністю) юридичні факти. Такими є відповідні підконтрольні структури – індивідуальні та колективні суб'єкти податкових (публічно-фінансових) правовідносин.

Контрольні функції органів ДПС України (в межах їх компетенції) направлені саме на здійснення контролю за дотриманням податкового (фінансового) законодавства всіма учасниками правовідносин на яких таке законодавство поширюється.

Тому помилковим, на нашу думку буде висновок, що господарська діяльність (як це визначено Законом), тобто діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність є підставою здійснення контрольних заходів з боку органів ДПС України.

Нормативною підставою вказаних заходів контролю є податкове (фінансове) законодавства, а не господарське законодавство. Фактичною підставою проведення вказаних заходів контролю є визнання особи учасником податкових (фінансових правовідносин), а не господарських правовідносин. Тобто, суб'єкти господарювання є об'єктом контролю з боку органів ДПС України не в силу того, що вони здійснюють господарську діяльність, а в силу того, що вони є суб'єктом саме податкових (публічно-фінансових) правовідносин.

З огляду на вище зазначене, вважаємо за недоцільне повторне включення до предмету регулювання Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” відносини, що виникають з приводу здійснення органами ДПС України контролю за дотриманням податкового (фінансового) законодавства.