

**ПРИВАТНА УСТАНОВА
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГАЛАЧЕНКО ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ
КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Т.О. Галаченко

Науковий керівник – **Губанова Тамара Олексіївна**,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Ужгород – 2025

АНОТАЦІЯ

Галаченко Т.О. Адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025.

У дисертації визначено сутність та зміст адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел.

У дисертації вирішено завдання із: встановлення поняття та ознаки контролю за підприємницькою діяльністю; характеристики елементів правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю; визначення функціонального та засадничого змісту контролю за підприємницькою діяльністю; опису нормативно-правових засад здійснення контролю за підприємницькою діяльністю; дослідження системи контролю за підприємницькою діяльністю в Україні; з'ясування форм та методів контролю за підприємницькою діяльністю; обґрунтування напрямів забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.

Дисертація є одним із перших у національній юриспруденції комплексних наукових досліджень, присвячених здійсненню характеристики адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. Обґрунтовано цілісну модель, у якій встановлено функціональне розмежування «форми» як юридично значущого результату і «методу» як технології його досягнення та доведено, що таке розмежування є необхідною передумовою ризик-орієнтованого контролю за підприємницькою діяльністю.

Системно сформульовано дефініцію контролю за підприємницькою діяльністю через три його ключові ознаки (публічно-управлінська природа, перевірочний зміст, предметність) та концептуально розмежовано «вузький» і «широкий» рівні контролю, що дозволяє операціоналізувати ризик-орієнтований підхід і уніфікувати процесуальні стандарти для різних інституційних сегментів нагляду.

Удосконалено системне конструювання процесуальних гарантій суб'єктів підприємницької діяльності (право бути вислуханим до припису, право на додаткову експертизу, обов'язковий план усунення порушень із розумними строками) як чинників підвищення результативності контролю, а не перешкод до його здійснення.

Доведено, що контроль за підприємницькою діяльністю є врегульованою законом публічно-управлінською функцією, зміст якої становлять перевірка та спостереження з метою перевірки, спрямовані на попередження, виявлення й припинення порушень у сфері господарювання.

Визначено, що контроль за підприємницькою діяльністю відрізняється від суміжних форм державного управління: 1) публічно-владною природою і процесуальною оформленістю дій; 2) перевірочним характером інструментарію (ревізії, інспектування, обстеження, моніторинг, витребування інформації тощо); 3) предметною спрямованістю виключно на діяльність суб'єктів підприємництва.

Обґрунтовано, що контроль не зводиться ані до суто «викривальної» діяльності, ані до «четвертої гілки влади», а функціонує як складова управлінського циклу, генеруючи самостійні імпульси для коригування публічної політики. Описано дуальність його проявів: «вузький» контроль, безпосередньо адресований виробничо-комерційним процесам, та «широкий», що стосується умов ведення бізнесу (фіскальні, конкурентні, дозвільні, екологічні та ін.). Встановлено, що ефективність сучасного контролю у сфері підприємництва залежить від ризик-орієнтованості, пропорційності втручання, процесуальних гарантій і міжвідомчої

інтероперабельності. Зроблено висновок про необхідність уніфікації дефініцій і стандартів доказування, відкритості алгоритмів відбору до перевірок та посилення превентивного компонента як передумов підвищення довіри й якості підприємницького середовища.

Встановлено й логічно узгоджено ключові елементи правовідносин контролю: суб'єкт, об'єкт і предмет. Визначено, що об'єктом є підконтрольний учасник правовідносин (суб'єкт підприємництва), а предметом – його фактична господарська поведінка у вимірі дотримання встановлених законом правил.

Обґрунтовано відмежування «предмета контролю за підприємницькою діяльністю» від «предмета перевірки»: перший має інституційний, другий – тактичний характер. Описано дуалістичну структуру предмета контролю за підприємницькою діяльністю (первинний – виробництво/послуги; похідний – опосередковані режими: податковий, екологічний тощо) та операціоналізацію через верифіковані індикатори й джерела доказів.

Систематизовано суб'єктний склад контролю контролю за підприємницькою діяльністю за трирівневою моделлю: загальнодержавні, галузеві та спеціальні органи, із урахуванням пріоритету спеціального закону над загальним. Доведено, що ефективність контрольних правовідносин контролю за підприємницькою діяльністю залежить від коректної ідентифікації об'єкта та предмета контролю за підприємницькою діяльністю, чіткої компетенції, належної процедури та можливості оскарження.

Встановлено, що система контролю у сфері підприємницької діяльності є багаторівневою та потребує класифікації за напрямками суспільних відносин і за організаційними ознаками. Визначено, що релевантними критеріями виступають: сфера підприємництва, правовий статус об'єкта, джерела інформації, підстави і стадії контролю, а також співвідношення зовнішнього та внутрішнього нагляду.

Уточнено, що контроль за підприємницькою компетенцією має дуалістичний характер: як складова галузевих перевірок і як самостійний

напряму загальнонаціональної та регіональної політики. Окреслено організаційну роль координаційних органів та спеціалізованих регуляторів у частині ліцензування і дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності.

Систематизовано ключові напрями контролю: конкуренція, права споживачів і безпека продукції, ціни, фінанси, екологія, охорона праці та безпека, зовнішньоекономічна діяльність, обороноздатність, окремі види підприємництва, що дозволило обґрунтувати висновок про наявність потреби уніфікації базових правил і уточнення сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» для усунення прогалів і перетинів компетенцій. Зроблено висновок, що чітка класифікація підвищує передбачуваність та пропорційність контрольних процедур у сфері підприємництва.

Визначено, що форми та методи державного контролю у сфері підприємницької діяльності становлять взаємопов'язану систему, у межах якої форми відображають зовнішнє юридичне закріплення контрольних дій, а методи – їх змістовно-процесуальний бік, тобто технологію досягнення результату. Підкреслено, що чітке розмежування цих категорій сприяє підвищенню ефективності правозастосування, забезпеченню правової визначеності та усуненню термінологічних колізій у законодавстві. Визначено, що контроль у підприємницькій сфері реалізується через поєднання інформаційно-узагальнювальних, припинювально-відновних, запобіжних і каральних методів, що знаходять відображення у формах перевірок, ревізій, експертиз, моніторингу та інших правових актів, при цьому пріоритет має превентивна та ризик-орієнтована модель контролю, що відповідає європейським стандартам. Акцентовано, що ефективність державного контролю визначається не кількістю форм чи методів, а узгодженістю їх застосування, прозорістю процедур і правовими гарантіями для суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративно-правове регулювання, забезпечення прав і свобод людини, контроль, підприємницька діяльність.

ABSTRACT

Halachenko T.O. Administrative and legal regulation of the implementation of control over entrepreneurial activity in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for obtaining a candidate degree in law sciences in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhhorod National University, Uzhhorod, 2025.

The dissertation defines the essence and content of administrative and legal regulation of the implementation of control over entrepreneurial activity in Ukraine based on a comprehensive analysis of available scientific and regulatory sources.

The dissertation solves the following tasks: establishing the concept and features of control over entrepreneurial activity; characteristics of the elements of legal relations in the implementation of control over entrepreneurial activity; determining the functional and fundamental content of control over entrepreneurial activity; description of the regulatory and legal principles of business control; study of the business control system in Ukraine; clarification of the forms and methods of business control; justification of the directions of ensuring the effectiveness of business control in Ukraine.

The dissertation is one of the first in the national jurisprudence of comprehensive scientific research devoted to the implementation of the characteristics of administrative and legal regulation of business control in Ukraine. A holistic model is substantiated, in which a functional distinction is established between “form” as a legally significant result and “method” as a technology for achieving it, and it is proved that such a distinction is a necessary prerequisite for risk-oriented business control.

The definition of control over entrepreneurial activity is systematically formulated through its three key features (public-administrative nature, verification content, objectivity) and the “narrow” and “broad” levels of control are conceptually delimited, which allows operationalizing a risk-oriented approach and unifying procedural standards for different institutional segments of supervision.

The systematic construction of procedural guarantees for business entities (the right to be heard before a prescription is issued, the right to additional expertise, a mandatory plan for eliminating violations with reasonable deadlines) as factors for increasing the effectiveness of control, rather than obstacles to its implementation, has been improved.

The definition of business control is systematically formulated through its three key features (public-administrative nature, verification content, objectivity) and the “narrow” and “broad” levels of control are conceptually distinguished, which allows operationalizing a risk-oriented approach and unifying procedural standards for different institutional segments of supervision. The systematic construction of procedural guarantees for business entities (the right to be heard before a prescription is issued, the right to additional expertise, a mandatory plan for eliminating violations with reasonable deadlines) as factors for increasing the effectiveness of control, rather than obstacles to its implementation, has been improved. It is proven that business control is a legally regulated public-administrative function, the content of which is inspection and surveillance for the purpose of inspection, aimed at preventing, detecting and stopping violations in the field of management. It is determined that control over entrepreneurial activity differs from related forms of public administration: 1) by its public-authority nature and procedural formality of actions; 2) by the verification nature of the tools (audits, inspections, surveys, monitoring, information requests, etc.); 3) by its subject-matter orientation exclusively on the activities of business entities. It is substantiated that control is not reduced to a purely “revealing” activity, nor to the “fourth branch of government”, but functions as a component of the management cycle, generating independent impulses for adjusting public policy. The duality of

its manifestations is described: “narrow” control, directly addressed to production and commercial processes, and “broad” control, which concerns the conditions for doing business (fiscal, competitive, permitting, environmental, etc.). It is established that the effectiveness of modern control in the field of entrepreneurship depends on risk-orientation, proportionality of intervention, procedural guarantees and interdepartmental interoperability. The conclusion is made about the need for unification of definitions and standards of evidence, openness of selection algorithms for inspections and strengthening of the preventive component as prerequisites for increasing trust and quality of the business environment.

The key elements of the legal relations of control are established and logically coordinated: subject, object and subject. It is determined that the object is the controlled participant in the legal relations (entity of business), and the subject is its actual economic behavior in the sense of compliance with the rules established by law.

The distinction between the “subject of control over entrepreneurial activity” and the “subject of verification” is justified: the first is institutional, the second is tactical in nature. The dualistic structure of the subject of control over entrepreneurial activity is described (primary – production/services; derivative – indirect regimes: tax, environmental, etc.) and operationalization through verified indicators and sources of evidence is systematized.

The subject composition of the control over entrepreneurial activity is systematized according to a three-level model: national, sectoral and special bodies, taking into account the priority of special law over general. It is proven that the effectiveness of control legal relations of control over entrepreneurial activity depends on the correct identification of the object and subject of control over entrepreneurial activity, clear competence, proper procedure and the possibility of appeal.

It is established that the control system in the field of entrepreneurial activity is multi-level and requires classification by areas of social relations and by organizational features. It is determined that the relevant criteria are: the field of

entrepreneurship, the legal status of the object, sources of information, grounds and stages of control, as well as the ratio of external and internal supervision.

It is specified that control over entrepreneurial competence has a dualistic nature: as a component of industry inspections and as an independent direction of national and regional policies. The organizational role of coordination bodies and specialized regulators in terms of licensing and permitting procedures in the field of entrepreneurial activity is outlined.

The key areas of control are systematized: competition, consumer rights and product safety, prices, finance, ecology, labor protection and safety, foreign economic activity, defense capability, certain types of entrepreneurship, which allowed us to substantiate the conclusion that there is a need to unify the basic rules and clarify the scope of the Law of Ukraine “On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Entrepreneurial Activity” to eliminate gaps and overlaps of competences. It is concluded that a clear classification increases the predictability and proportionality of control procedures in the sphere of entrepreneurship. It is determined that the forms and methods of state control in the sphere of entrepreneurial activity constitute an interconnected system, within which the forms reflect the external legal consolidation of control actions, and the methods - their substantive and procedural side, that is, the technology of achieving the result. It is emphasized that a clear distinction between these categories contributes to increasing the effectiveness of law enforcement, ensuring legal certainty and eliminating terminological conflicts in legislation. It is determined that control in the business sector is implemented through a combination of information-generalizing, termination-restoration, preventive and punitive methods, which are reflected in the forms of inspections, audits, examinations, monitoring and other legal acts, while the priority is given to a preventive and risk-oriented control model that meets European standards. It is emphasized that the effectiveness of state control is determined not by the number of forms or methods, but by the consistency of their application, the transparency of procedures and legal guarantees for business entities.

Key words: administrative and legal regulation, administrative procedure, administrative proceedings, control, ensuring human rights and freedoms, entrepreneurial activity.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Галаченко Т.О. Поняття та сутність контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 697–702. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.104>.

2. Галаченко Т.О. Функціональні напрями контролю за підприємницькою діяльністю. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 555–562. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.75>.

3. Галаченко Т.О. Структура правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 823–831. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.117>.

4. Галаченко Т.О. Цілі контролю за підприємницькою діяльністю: нормативно-правовий зміст. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 870–873. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/213>.

5. Галаченко Т.О. Система контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). P. 295–303. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.43>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Галаченко Т.О. Нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija

Publishing”, 2024. P. 417–420. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-110>.

2. Галаченко Т.О. Форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 618–621. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-169>.

3. Галаченко Т.О. Забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні: теоретичний аспект. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 366–369. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-90>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ.....	21
1.1 Поняття та ознаки контролю за підприємницькою діяльністю.....	21
1.2 Елементи правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю	44
1.3 Функціональний та засадничий зміст контролю за підприємницькою діяльністю	71
1.4 Нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю	91
Висновки до розділу 1	105
РОЗДІЛ 2 ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ПРАКТИКА ТА ПРАКСЕОЛОГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	112
2.1 Система контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.....	112
2.2 Форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю.....	131
2.3 Забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.....	146
Висновки до розділу 2.....	162
ВИСНОВКИ.....	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	175
ДОДАТКИ.....	201

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДПС – Державна податкова служба

ЗСУ – Збройні сили України

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Здійснення державного контролю за підприємницькою діяльністю є необхідною складовою частиною публічного управління, що забезпечує безпеку, чесну конкуренцію, належну якість товарів і послуг та фінансову дисципліну. В Україні актуальність дослідження зумовлена оновленням законодавства, переходом до ризикового планування перевірок, цифровізацією процедур, дерегуляційними змінами та умовами воєнного стану. Існуючою є потреба уніфікації базових визначень і процедур контролю, чіткого розмежування форм і методів, удосконалення гарантій прав суб'єктів господарювання (право бути вислуханим, доступ до плану перевірки, можливість додаткової експертизи). Узгодження національної практики з європейськими підходами, посилення відкритості даних і впровадження електронної взаємодії «держава – бізнес» є умовами підвищення ефективності та передбачуваності контролю за підприємницькою діяльністю.

Проблематику контролю та адміністрування у публічному праві досліджували О.М. Бандурка, Д.М. Белов, Ю.М. Бисага, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, Т.О. Губанова, О.Ю. Дубинський, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, І.М. Коросташова, Я.В. Лазур, Д.В. Лученко, В.В. Новіков, В.С. Політанський, А.Г. Соломаха, В.В. Тильчик та ін. Питання класифікації форм і методів, процесуальних гарантій та етапності контрольного процесу висвітлено у працях Н.Ю. Задираки, Н.В. Коваленко, Ю.О. Лєгези, Г.М. Осипович та ін. Фінансовий вимір контролю окреслено Н.Л. Губернською, М.П. Кучерявенком, А.В. Хмельковим та ін.; аспекти підприємницької правосуб'єктності та підприємницької компетенції розкриваються у дослідженнях С.М. Грудницького, О.В. Кузьменко, В.В. Мурзи, В.А. Світличного, В.Г. Чорної та ін. Окремі напрями контролю за підприємницькою сферою,

зокрема антимонопольний контроль, розглядали Р.А. Попов; захист прав споживачів – Л.М. Сатир; екологічний контроль і безпеку довкілля – А.О. Борзаниця, А.П. Гетьман, К.О. Кучма та ін. Гарантії прав і механізми захисту підприємців аналізували О.В. Аушева, Т.М. Заворотченко, Н.М. Раданович та ін. Організаційно-правові засади нагляду у сфері господарювання та дерегуляції висвітлювали Я.О. Лакійчук, О.М. Непомнящий, О.А. Пашинін та ін. Предметно досліджено окремі процедури (інспектування, ревізії, дистанційні перевірки) у працях А.А. Мухатаєва, І.С. Орехова, М.В. Петричук, В.О. Рядінської та ін. Отже, попри значний доробок, відсутня узгоджена концепція адміністративно-правового регулювання контролю в підприємницькій сфері з єдиними дефініціями, усталеною ієрархією понять і стандартизованими процесуальними гарантіями, що й визначає наукову новизну та практичну значущість заявленої теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509-VII, Цілями сталого розвитку України на період до 2030 р., затвердженими Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019; Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 рр., затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 286-р. Дисертацію виконано в межах планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права».

Мета дослідження. Мета дослідження полягає у поглибленні знань, підходів до розуміння адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційній роботі необхідно вирішити такі *задачі*:

- встановити поняття та ознаки контролю за підприємницькою діяльністю;
- охарактеризувати елементи правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю;
- визначити функціональний та засадничий зміст контролю за підприємницькою діяльністю;
- описати нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю;
- охарактеризувати систему контролю за підприємницькою діяльністю в Україні;
- з'ясувати форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю;
- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні правовідносини, пов'язані із забезпеченням ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.

Методи дослідження. Досягнення мети дослідження, що полягає у поглибленні знань, підходів до встановлення змісту адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел, вимагає застосування сукупності загальнонаукових та спеціально-наукових методів наукового пізнання. Застосування порівняльно-правового методу покладено в основу здійснення характеристики форми та методів контролю за підприємницькою діяльністю (підрозділи 2.1, 2.2). Впровадження діалектичних методів наукового пізнання стало основою для

встановлення поняття та ознак контролю за підприємницькою діяльністю та ін. (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.3). Вироблення структури елементів правових відносин зі здійснення контролю за підприємницькою діяльністю та визначення функціонального та засадничого змісту контролю за підприємницькою діяльністю (підрозділи 1.2, 2.2, 2.3). Із застосуванням системного методу та методу моделювання обґрунтовано забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні (підрозділ 2.3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти з питань визначення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. Обґрунтування авторських висновків щодо встановлення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні здійснено із застосуванням практики законодавчого врегулювання цієї інституції у таких зарубіжних державах, як: Республіка Польща, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка та ін.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за 2023–2025 рр., щодо встановлення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, відомості Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів Міністерства цифрової трансформації України, Міністерства економіки, докільля та сільського господарства України та інших центральних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є одним із перших у національній юриспруденції комплексних наукових досліджень, присвячених наданню характеристики адміністративно-правового

регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

уперше:

– обґрунтовано цілісну модель, у якій встановлено функціональне розмежування «форми» як юридично значущого результату і «методу» як технології його досягнення та доведено, що таке розмежування є необхідною передумовою ризик-орієнтованого контролю за підприємницькою діяльністю;

– системно сформульовано дефініцію контролю за підприємницькою діяльністю через три його ключові ознаки (публічно-управлінська природа, перевірочний зміст, предметність) та концептуально розмежовано «вузький» і «широкий» рівні контролю, що дозволяє операціоналізувати ризик-орієнтований підхід і уніфікувати процесуальні стандарти для різних інституційних сегментів нагляду;

удосконалено:

– системне конструювання процесуальних гарантій суб'єктів підприємницької діяльності (право бути вислуханим до припису, право на додаткову експертизу, обов'язковий план усунення порушень із розумними строками) як чинників підвищення результативності контролю, а не перешкод до його здійснення;

– обґрунтування цілісної дихотомії «об'єкт – предмет» контролю за підприємницькою діяльністю з чітким розрізненням «предмета державного контролю» та «предмета перевірки», що покладено в основу висновку про доцільність їх операціоналізації через індикатори та двошарову (первинну та похідну) структуру, а також через введення трирівневої класифікації суб'єктів контролю, що узгоджує загальні і спеціальні режими з принципом пріоритету спеціального закону;

– інтегровану модель підвищення ефективності контролю за підприємницькою діяльністю, у якій визначено поєднання ризикового

відбору, повного електронного супроводу та системи результативних показників, а також нормативне закріплення ключових гарантій: право бути вислуханим, додаткова експертиза, дистанційна перевірка і обов'язковий план усунення порушень;

набули подальшого розвитку:

– розуміння, що ефективність контролю має вимірюватися не інтенсивністю втручання, а зменшенням суспільно значущих ризиків і зростанням частки добровільного виконання приписів, що покладено в основу пропозиції критеріїв його результативності, що мають бути прив'язані до часу відновлення правомірного стану та стійкості виконання управлінських заходів;

– функціональний підхід до співвідношення форм і методів контролю за підприємницькою діяльністю, згідно з яким форма розглядається як нормативно закріплений результат реалізації контрольної діяльності, а метод – як технологічний інструментарій її здійснення; обґрунтовано доцільність уніфікації термінології на законодавчому рівні для підвищення узгодженості контрольних процедур.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

– *науково-дослідній діяльності* – висновки та пропозиції щодо встановлення особливостей визначення адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні можуть становити основу для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики;

– *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до адміністративно-правового законодавства України щодо визначення змісту контролю за підприємницькою діяльністю;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, його загальнотеоретичних засад та принципів;

– *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.); «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (м. Рига, Латвійська Республіка, 25–26 грудня 2024 р.)

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 5 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 215 сторінок, у тому числі основного тексту – 161 сторінка. Список використаних джерел налічує 244 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

1.1 Поняття та ознаки контролю за підприємницькою діяльністю

Насамперед варто зауважити, що впродовж останніх десятиліть в Україні чітко окреслилася орієнтація на побудову конкурентної ринкової економіки європейського типу. Це супроводжується появою різноманітних організаційно-правових форм підприємництва та зміною моделі взаємодії владно-розпорядчих органів із господарським сектором у бік максимального обмеження державного втручання й розширення прав учасників ринку. Зазначені процеси істотно трансформували механізми державного адміністрування у сфері підприємництва. Ба більше, з огляду на внутрішню притаманну динамічність економічних відносин, реформування не можна вважати завершеним: воно потребувало й надалі потребує постійного оновлення управлінських інструментів, що особливо актуально сьогодні, коли країна переживає масштабні соціальні, політичні та економічні потрясіння. Своєчасне усвідомлення викликів і адаптація системи публічного управління до актуальних реалій є передумовою підвищення економічного добробуту держави та, відповідно, якості життя громадян і майбутніх поколінь.

Окремо слід підкреслити: без ефективних механізмів державного контролю в сучасному державно-організованому суспільстві важко гарантувати належне управління будь-якою значущою сферою суспільних відносин. Функція контролю є невід'ємною складовою соціального управління загалом; без перевірки фактичного виконання встановлених правил управлінський процес перетворюється на декларацію, позбавлену практичного змісту. Тому всебічне дослідження державного контролю у сфері господарських відносин набуває особливої актуальності.

Разом із тим, передумовою якісного наукового аналізу є чіткість, повнота, узгодженість та уніфікованість понятійно-категоріального апарату – з однаковим тлумаченням і застосуванням ключових термінів. Це в повній мірі стосується і категорії «контроль», яка є предметом цього дослідження. Наголошене значення підсилюється тим, що дискусія щодо його природи, сутнісних ознак і специфіки триває у вітчизняній юридичній науці й досі не вичерпана.

Доречно зазначити, що вже на рівні семантики існує множинність підходів до тлумачення категорії «контроль». Традиційно її пов'язують із французьким *contrôle* – «перевірка», «нагляд», яке, своєю чергою, виводять із латинських компонентів *contra* («проти», «протидія») та *role* («міра впливу», «значення», «ступінь участі») [104, с. 13].

Інший підхід пропонують А.О. Замченко та низка дослідників, які виводять «контроль» від англomовного *control* [kən'trəʊl] – «управління», «контролювати», тим самим розширюючи зміст поняття за межі простої «перевірки». На їхню думку, контроль інтегрує три смислові блоки: перевіряти/контролювати; вимагати звіту/звітності; стримувати й спрямовувати свободу дій [72, с. 79]. Окремі автори навіть ототожнюють «владу» і «контроль» [108]. З цим частково погоджується А.О. Мухатаєв: логіка є, адже реально контролювати здатен той, хто має владні повноваження щодо підконтрольного суб'єкта; без владного ресурсу неможливо примусити усунути порушення й відновити законність [118, с. 18]. Водночас учений підкреслює, що «управління» та «влада» не слід вважати тотожними «контролю», оскільки останній нерідко виконує переважно аналітично-інформаційну функцію: виявляє проблеми, а обов'язок їх виправлення покладається на інші компетентні органи (наприклад, правоохоронні). Так само недоцільно зводити контроль лише до «викривальної» ролі і сприймати контролюючі інституції як суто репресивні. Головна мета контролю – не стільки фіксація недоліків, скільки їх усунення:

допомога підконтрольним суб'єктам у налагодженні належного порядку, відновленні законності та дисципліни.

Наразі в науковому середовищі відсутня єдність щодо окреслення меж і змісту категорії «державний контроль». Показовою є позиція учасників ІХ Конгресу Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), зафіксована в Лімській «Декларації керівних принципів контролю» (жовтень 1977 р.). У ній контроль визначено як необхідну складову управління, а не самодостатню мету. Документ підкреслює, що призначення контролю – на ранніх етапах виявляти відхилення від установлених стандартів і порушення принципів законності, результативності та ощадливого використання ресурсів, аби своєчасно запроваджувати коригувальні дії. У разі потреби це включає притягнення винних до відповідальності, відшкодування завданих державі збитків, а також ужиття превентивних заходів для мінімізації або недопущення таких порушень у майбутньому [243].

У науковому дискурсі досить поширеним є підхід, за яким контроль розглядається як самостійна, автономна форма управлінської діяльності. Низка авторів підкреслює, що будь-яка управлінська функція, зокрема контроль, реалізується у специфічній організаційно-правовій формі із використанням притаманних їй методів та інструментів, що дозволяють простежити механізм впливу на керований об'єкт. Заперечити таке судження складно.

Водночас варто врахувати, що згадане вище спостереження нерідко здійснюється поза межами правовідносин. Це пояснюється тим, що воно спирається на владні повноваження контролера або навіть на сам факт спостереження – його здатність фіксувати реальність. Проте, коли результати спостереження набувають визначеної форми й фіксують порушення чи інше відхилення, вони трансформуються у юридичний факт (або юридичний склад), що породжує правовідносини із застосуванням норм права та запускає відповідну правову процедуру державної діяльності [101, с. 19].

У цьому ключі В.О. Баганець тлумачить контроль як етап управлінського циклу і водночас як систему спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінити обґрунтованість і результативність прийнятих та запланованих управлінських рішень, встановити рівень їх реалізації, виявити відхилення фактичних показників від заданих параметрів і нормативних вимог та ухвалити рішення щодо усунення таких відхилень. На думку вченого, провідна мета контролю полягає в об'єктивному з'ясуванні реального стану справ на перевірюваному об'єкті й у виявленні або попередженні негативних чинників, що перешкоджають виконанню управлінських рішень [10, с. 37].

Схожої позиції дотримуються й інші дослідники. Так, відома конституціоналістка О. Ф. Андрійко підкреслює, що контроль не існує у відриві від управління і не може здійснюватися «заради самого контролю». Він реалізується в межах конкретної сфери публічного адміністрування з урахуванням її специфіки, змісту, обсягу та належної форми, орієнтуючись на досягнення визначеного результату, добір адекватних засобів його досягнення, усунення суб'єктивних перешкод і врахування об'єктивних чинників управлінської діяльності [7].

За останні роки у вітчизняній юриспруденції поширився підхід, що описує державний контроль через окреслення його місця в системі публічної влади. Зокрема, Ю. С. Гринчук та ін. визначають державний контроль як форму (функцію) державної влади, спрямовану на перевірку виконання законів та інших нормативних актів органами держави для недопущення відхилень від установлених правил і стандартів [40] – з чим складно не погодитися. Водночас Т. Татарова пропонує розглядати державний контроль як окрему форму влади, що доповнює класичну тріаду гілок, кожна з яких є інституційним утіленням відповідної функції державної влади [215, с. 193]. Подібно до цього В. М. Цепенда трактує контрольну діяльність як різновид державної діяльності, притаманний органам влади і водночас одну з правових форм реалізації державної влади; за його задумом, контроль,

виникнувши поруч із владою в надрах соціуму, покликаний оптимізувати політико-правові процеси [229, с. 133-135].

Цікавий підхід до проблеми виокремлення контрольно-наглядової діяльності як самостійної гілки влади подає у монографії К. В. Бондаренко. Дослідник слушно звертає увагу, що в сучасній українській науці дедалі частіше вживають узагальнену категорію «контрольно-наглядова діяльність» замість окремих термінів «контроль» і «нагляд», що видається виправданим з огляду на відсутність чітких законодавчих дефініцій та близькість цих понять у доктрині. Як одну з правових форм управлінської діяльності її аналізують крізь призму принципу поділу влади, що й спонукає окремих авторів трактувати контрольно-наглядову сферу як «четверту гілку». На наш погляд, така інтерпретація є некоректною. Принцип поділу влади передбачає функціональне розмежування повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками, проте кожна з них реалізує контрольно-наглядові функції. Відтак ідеться не про окрему гілку, а про державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності як невід'ємного права й обов'язку органів державної влади, що здійснюється на підставі правових норм та забезпечує втілення конституційних засад народовладдя, верховенства права і поділу влади, необхідних для належного функціонування держави. Це дозволяє виокремити її ключову ознаку: забезпечення законності в державному управлінні та правопорядку в суспільстві загалом [15, с. 323].

У науковій літературі помітна потужна група прихильників підходу, за яким контроль розглядають як фінальний етап управлінського циклу, що дає змогу зіставити отримані результати з попередньо визначеними цілями та, за потреби, вжити коригувальних заходів [216, с. 23]. Водночас доречно погодитися з К. О. Соломатіною: надто вузьке тлумачення знецінює реальну роль контролю. Перевірка виконання починається з аналізу самого рішення, його адекватності певній сфері та завершується, за потреби, його доопрацюванням; найбільш повно сутність контролю проявляється на стадії фактичної імплементації управлінського акта.

Частина дослідників, підкреслюючи багатовимірність державного контролю, пропонує двохарове бачення. Так, В. Б. Авер'янов у широкому сенсі трактує його як сукупність політичних, ідеологічних і економічних процесів та методів, що забезпечують стабільність суспільства й державного ладу, вплив на масову й індивідуальну свідомість і дотримання соціального порядку (соціальний контроль), а у вузькому – як перевірку підконтрольних об'єктів [46, с. 237]. Т. В. Маматова, своєю чергою, виокремлює три складники змісту: правовий – як інструмент втручання держави у діяльність організацій у разі загроз безпеці людини, держави чи довкілля; функціональний – як процес вироблення коригувальних дій на підставі порівняння фактичного й декларованого стану за визначеними критеріями; інформаційний – як виявлення фактів або намірів, здатних спричинити такі загрози [109, с. 24].

Сучасні наукові підходи до дефініції державного контролю істотно варіюють. Погоджуємося з В. Б. Авер'яновим: залежно від рівня аналізу та предмета, контроль може постати як гарантія, засіб забезпечення дисципліни й законності, принцип, різновид діяльності, управлінська функція або умова ефективності публічного управління [46, с. 236]. У практиці адміністрування він справді має «всеохопний» характер: акценти в його змістовному тлумаченні значною мірою визначаються дослідницькою оптикою – тим, які риси або прояви контрольної діяльності державного апарату обрано для висвітлення. Через багатовимірність цього феномену вмістити всі суттєві ознаки у лаконічне універсальне визначення непросто, хоча й можливо.

Водночас доречно наголосити на ще одному вимірі: державний контроль є специфічним інструментом перевірки в механізмі державного примусу. Контролювати можна лише того, хто перебуває у становищі підконтрольного; а державний контроль завжди підкріплений потенціалом примусової сили публічної влади. Уже сама наявність у контролюючого суб'єкта можливості напряду або через уповноважені органи вжити примусових заходів (навіть без їх фактичного застосування) у правовій

доктрині розглядається як елемент примусу. Звідси – кореспондуючий обов’язок підконтрольного реагувати на законні вимоги контролера (наприклад, надати доступ до інформації), коли в останнього наявні встановлені законом повноваження на проведення перевірки чи спостереження, що за своєю природою становить контроль.

Запропонований вище підхід, що описує державний контроль крізь призму одного зі стимулюючих інструментів держави, не дає вичерпної відповіді щодо його природи та специфіки: він охоплює лише окремі грані явища. Тому, на наш погляд, як правову категорію державний контроль доцільно визначати у вузькому значенні – через мінімально необхідний набір ознак, достатніх для віднесення певної діяльності до контролю.

Найбільш переконливою в цьому сенсі видається дефініція В. М. Гаращука. Учений розглядає контроль як особливу функцію державного управління та пропонує тлумачити його як перевірку, а також спостереження з метою перевірки, спрямовані на протидію небажаним явищам, виявлення, відвернення й припинення протиправної поведінки [31, с. 31]. Поділяємо цю позицію: саме «перевірка» і «спостереження з метою перевірки» становлять первинні, невід’ємні атрибути будь-якої контрольної діяльності держави, а визначальна ознака – її цільова спрямованість. Натомість дії, що зводяться лише до збирання відомостей (наприклад, статистики) без перевіркового компоненту та без мети протидії порушенням, поняттям «державний контроль» не охоплюються.

Варто підкреслити, що в адміністративно-правовій науці немає єдності щодо переліку ознак як державного контролю загалом, так і контролю у сфері підприємництва (та будь-якій іншій сфері). Більше того, до частини запропонованих критеріїв слід ставитися критично. Так, В. Б. Авер’янов, зокрема, наголошує на спеціальному суб’єктному складі (для державного контролю – уповноважені органи, для громадського – інституції громадянського суспільства), спирається на принципи об’єктивності, гласності й систематичності, виокремлює «специфічні завдання» в межах

державного управління та визначає призначення контролю як служіння інтересам людини й суспільства в цілому [11]. Однак наведені характеристики, попри їх загальну коректність щодо феномену контролю, не є суто «ідентифікаторами» державного контролю: вони однаковою мірою властиві багатьом іншим видам управлінської діяльності. Показовий приклад – орієнтація на публічний інтерес: така телологія є універсальною для всієї публічної влади і не розкриває власне специфічних, притаманних лише контрольній діяльності цілей та результатів.

Докладніше сутність державного контролю окреслює О. Д. Терещук. На його думку, контроль є однією з базових функцій публічного управління; він здійснюється всіма суб'єктами управлінської системи – як державними, так і недержавними (громадськими) інституціями – у межах їх визначеної компетенції. Така діяльність має безперервний і превентивний характер, спрямований на завчасне виявлення ризиків і порушень, і переслідує власну, специфічну мету та коло завдань. Важливою відмінною рисою контролю від нагляду є спроможність контролюючого суб'єкта оперативно втрутитися у діяльність підконтрольної сторони у разі фіксації правопорушення. Водночас контроль тісно переплетений з іншими напрямками державного управління, виступаючи їхнім невід'ємним доповненням. Реалізується він у чітко визначених організаційно-правових формах – через ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів і повідомлень, спостереження та рейди (як планові, так і позапланові) [216, с. 30].

У пропонованій дефініції «контролю за підприємницькою діяльністю» доцільно закласти лише той мінімум ознак, який справді відбиває природу саме контрольної, а не будь-якої іншої управлінської дії. Виходячи з аналізу наукових підходів, ядро такої дефініції становлять три взаємопов'язані риси. По-перше, контроль має публічно-управлінську природу: він здійснюється суб'єктами владних повноважень у формально визначеній, процесуально оформленій площині та забезпечується потенціалом державного примусу. По-друге, його зміст зводиться до перевірки й спостереження з перевірковою

метою: без установлення фактичного стану справ контроль не досягає своїх цілей; залежно від інструментарію це може набувати форми ревізій, планових і позапланових перевірок, обстежень, інспектувань, витребування інформації, заслуховування звітів, моніторингових спостережень або рейдів. По-третє, предметним полем такого контролю є виключно діяльність суб'єктів підприємництва, тобто саме вони виступають підконтрольними адресатами перевірочних заходів у межах сфери господарських відносин.

Контроль у сфері підприємництва неминуче здійснюється у взаємодії між носієм владних повноважень і підконтрольним суб'єктом щодо його підприємницької діяльності. Саме ця ознака дозволяє відмежувати державний контроль за видами суспільних відносин: коли йдеться про господарську сферу, адресатом контролю є суб'єкт підприємництва, а підставою для дій контролера – факт ведення таким суб'єктом підприємницької діяльності. Інакше кажучи, визначальною є наявність спеціального суб'єкта, об'єкта та предмета контролю. Кінцева мета такої діяльності полягає у попередженні, виявленні, відверненні й припиненні порушень нормативних вимог у сфері підприємництва. По суті, перевіряється виконання законодавчих приписів, а стратегічний результат зводиться до підтримання законності й дисципліни в публічному адмініструванні відповідного сегмента відносин. Поряд із цим контроль виконує й інформаційно-аналітичну функцію – формує об'єктивне уявлення про стан справ, ступінь реалізації рішень та відповідність діяльності встановленим завданням. Водночас, якщо спостереження або збір відомостей обмежуються виключно статистичною інформацією без перевірочної мети, таку активність не слід кваліфікувати як державний контроль.

Підставами для його проведення, як правило, є планові заходи за напрямом господарсько-виробничої діяльності або ж надходження відомостей про ймовірні порушення, що тягне за собою позапланові перевірки в передбачених законом випадках. Ця діяльність має регулярний, системний характер і розгортається поетапно. Дискусійним лишається

питання «похідності» контролю від інших управлінських функцій: одні вбачають у ньому завершальну стадію управлінського циклу, інші – відносно самостійний напрям з власним колом поточних завдань. Обидві позиції можуть співіснувати, адже контроль одночасно забезпечує виконання рішень і генерує самостійні управлінські імпульси. Важливо й те, що у разі виявлення правопорушення контроль наділений інструментами оперативного впливу на діяльність підконтрольного суб'єкта – саме ця спроможність відрізняє контроль від нагляду у системі державного управління.

У пропонованій дефініції «контролю за підприємницькою діяльністю» доцільно закласти лише той мінімум ознак, який справді відбиває природу саме контрольної, а не будь-якої іншої управлінської дії. Виходячи з аналізу наукових підходів, ядро такої дефініції становлять три взаємопов'язані риси. По-перше, контроль має публічно-управлінську природу: він здійснюється суб'єктами владних повноважень у формально визначеній, процесуально оформленій площині та забезпечується потенціалом державного примусу. По-друге, його зміст зводиться до перевірки й спостереження з перевіркою метою: без установлення фактичного стану справ контроль не досягає своїх цілей; залежно від інструментарію це може набувати форми ревізій, планових і позапланових перевірок, обстежень, інспектувань, витребування інформації, заслуховування звітів, моніторингових спостережень або рейдів. По-третє, предметним полем такого контролю є виключно діяльність суб'єктів підприємництва, тобто саме вони виступають підконтрольними адресатами перевірочних заходів у межах сфери господарських відносин.

Говорячи про специфіку контролю у сфері підприємництва, варто підкреслити: він успадковує всі риси загальнодержавного контролю, але водночас має низку відмінностей, зумовлених предметом регулювання. Архітектура органів, що здійснюють контроль (система носіїв владних повноважень), добір інструментів і форм контрольних заходів, а також особливості правового статусу суб'єктів підприємництва як адресатів

контролю пояснюються саме управлінською своєрідністю господарсько-правової сфери.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АР Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування у межах наданих повноважень. Мета такої діяльності – виявляти й запобігати порушенням законодавства з боку суб'єктів підприємництва та забезпечувати суспільні інтереси: належну якість продукції, робіт і послуг, а також прийнятний рівень ризиків для населення і довкілля (п. 1 ст. 1) [185].

Подібне розуміння сутності державного контролю простежується й у працях І. С. Орехової. Дослідниця пропонує трактувати державний контроль у сфері підприємництва як різновид державної діяльності, що здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади з метою гарантування належної якості виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг для задоволення потреб інших осіб. Досягається це шляхом спостереження та перевірки дотримання загальнообов'язкових правил ведення підприємницької діяльності суб'єктами підприємництва [123]. Близьку позицію висловлює Н. В. Никитченко, яка пропонує розглядати державний контроль у економічній сфері як систему організаційно-господарських правовідносин, спрямованих на створення умов ефективного ведення бізнесу відповідно до вимог суспільного господарського порядку. Такі правовідносини виникають між суб'єктами підприємництва та контролюючими державними органами в межах їхніх законних повноважень, а також можуть формуватися на основі організаційно-господарських договорів із підприємцями чи створеними ними об'єднаннями. Водночас, за підходом авторки, управління підприємницькою діяльністю відбувається за

участю органів державного контролю й спирається на концепцію публічних послуг [120, с. 13].

У науковому дискурсі трапляються й «нестандартні» трактування. Так, В. В. Добровольська розглядає державний контроль у сфері підприємництва як інструмент регулятивного впливу, що реалізується через контрольні заходи (перевірки, ревізії, інспектування), які проводять уповноважені особи в порядку та на підставах, чітко визначених чинним законодавством [60]. Хоча такий підхід слушно підкреслює процедурні механізми та нормативну обумовленість контролю, на нашу думку, дефініція спеціалізованого різновиду контролю – а саме державного контролю у сфері підприємницької діяльності – обов'язково має відбивати його предметну специфіку і робити на ній акцент. Якщо ж щодо загального визначення цього поняття позиції дослідників загалом близькі, то у визначенні меж державного контролю в господарській сфері панує значний плюралізм. Наприклад, І. С. Орехова виокремлює сім напрямів: податковий контроль; дотримання законодавства про соціальне страхування; контроль за ціноутворенням; за додержанням антимонопольних норм; за правами споживачів; санітарно-епідеміологічний; пожежний контроль [122, с. 5]. Натомість Н. О. Саніахметова, аналізуючи засоби державного контролю за підприємництвом, фактично формує інший перелік: від аудиту, обліку та звітності, державної реєстрації, ліцензування й оподаткування – до стандартів, сертифікації, митно-тарифних інструментів, обмеження недобросовісної конкуренції та окремих видів реклами [199, с. 69]. Таке різноманіття підходів, на нашу думку, зумовлене одночасно багатофункціональністю державного управління в економіці та галузевою спеціалізацією контрольних інститутів.

Вбачаємо шлях подолання різночитань щодо обсягу контролю в підприємницькій сфері – і, відповідно, коректного окреслення місця контрольних функцій держави – у чіткому розмежуванні змісту й обсягу категорій «підприємництво» та «підприємницькі правовідносини». Саме

вони безпосередньо визначають «поле» присутності держави у відповідному сегменті.

Підприємництво – це ініціативна, самостійна, на власний ризик і відповідальність діяльність зі створення нової цінності для споживача та суспільства шляхом поєднання ресурсів (капіталу, праці, знань, технологій) у конкурентному середовищі з метою отримання прибутку й довгострокового розвитку. У цьому визначенні поєднано економічний, правовий і соціальний виміри явища, що дозволяє відрізнити підприємництво від простої торгівлі, разових угод або пасивного володіння активами [24;28].

Сутність підприємництва проявляється через кілька ключових ознак. По-перше, це інноваційність – здатність створювати або адаптувати нові продукти, послуги, бізнес-моделі, організаційні рішення, технології. Інновація може бути радикальною (новий ринок, проривна технологія) або інкрементальною (покращення процесу, упаковки, сервісу). По-друге, підприємництво невід’ємне від ризику й невизначеності: підприємець приймає рішення в умовах неповної інформації, оцінює й балансує ринкові, технологічні, фінансові та регуляторні ризики. По-третє, воно передбачає відповідальність – не лише юридичну та фінансову, а й соціальну: за якість продукту, безпеку праці, вплив на довкілля, етичні стандарти взаємодії з партнерами та споживачами. По-четверте, підприємництво є процесом створення й привласнення вартості: ринковий попит «верифікує» корисність і визначає ціну, а прибуток сигналізує про ефективність використання ресурсів [78].

Правова площина уточнює рамки діяльності: підприємництво здійснюється на підставі свободи договору, рівності учасників, недоторканності власності, конкуренції та державного регулювання у публічних інтересах. Підприємець обирає організаційно-правову форму (фізична особа-підприємець, товариство, кооператив тощо), несе ризик випадкових збитків, самостійно розпоряджається результатами діяльності, дотримується податкових, трудових, екологічних і спеціальних норм [85].

Економічно підприємництво виконує низку функцій. Інноваційна функція забезпечує технологічний прогрес і структурні зрушення. Координаційна – поєднує розрізнені ресурси, трансформуючи їх у продукцію та послуги з більшою споживчою цінністю. Ресурсно-алокатійна – перерозподіляє капітал до ефективніших сфер. Створення робочих місць і мультиплікатор місцевого розвитку – наслідок підприємницької активності малого й середнього бізнесу. Нарешті, підприємництво підвищує конкуренцію, що стимулює якість і знижує ціни [114].

Важливо відрізнити підприємництво від самозайнятості. Самозайнятість може бути суто трудовим обміном часу на дохід без масштабування, інновацій і відділення власника від процесу. Підприємництво натомість спрямоване на зростання, системність, делегування та створення організації, що живе довше за засновника. Окремим різновидом є корпоративне підприємництво (intrapreneurship) – запровадження інновацій усередині існуючих компаній, що поєднує гнучкість стартапу з ресурсами великого бізнесу.

Сучасне підприємництво оперує в цифровій економіці. Дані, платформи, штучний інтелект, хмарні сервіси, маркетплейси радикально знизили бар'єри входу, прискорили експерименти й масштабування. З'явилися моделі «економіки участі» (sharing economy), підписки, фріміум-сервіси, ас-а-сервіс підходи. Водночас посилилися виклики: кіберризики, регуляція персональних даних, платформна залежність, глобальна конкуренція за таланти та капітал.

Інституційне середовище визначає якість підприємництва не менше, ніж індивідуальні здібності засновників. Захист прав власності, ефективні суди, передбачувана податкова система, добросовісна конкуренція, доступ до фінансування та інфраструктури, цифрові державні сервіси, освіта й трансфер знань – усе це формує «екосистему» підприємництва. Там, де ці елементи працюють узгоджено, зростає продуктивність, підвищується частка

високотехнологічних компаній і венчурних інвестицій, покращується експортний потенціал.

Сутність підприємництва неможливо звести лише до прагнення прибутку. Прибуток – необхідна умова виживання та відтворення бізнесу, але рушійна ідея – створення цінності. Успішний підприємець «бачить» незадоволені потреби або неефективності й пропонує рішення, краще за альтернативи. Він поєднує підприємницьку пильність (здатність помічати можливості), управлінську компетентність (планування, фінанси, операції, команди), лідерство (місія, культура, зміни) та відповідальність (етика, стійкість, вплив).

Для України підприємництво має ще й державотворчий вимір: це інструмент економічної стійкості, відновлення, інтеграції у світові ринки, локалізації виробництв, технологічного оновлення та регіонального розвитку. Підприємці – агенти змін, що демонструють гнучкість і здатність до самоорганізації навіть у кризові періоди. Послідовна політика дерегуляції, прозорі правила, підтримка інновацій і людського капіталу здатні перетворити підприємництво на системний драйвер зростання.

Отже, підприємництво – це не лише юридично оформлена економічна діяльність із мотивом прибутку. Це креативний і відповідальний процес виявлення можливостей, управління ризиком, мобілізації ресурсів і створення нової цінності, який живиться свободою, змагальністю та довірою, а його зріла сутність – у поєднанні інновацій, ефективності й суспільної користі.

Підприємницька діяльність – це самостійна, ініціативна та ризикова господарська активність суб'єкта, що здійснюється систематично, на власний розсуд і відповідальність, з метою створення нової або доданої вартості для ринку та досягнення економічного результату у формі прибутку (або іншого відшкодування), з одночасним дотриманням вимог законодавства й принципів добросовісної конкуренції. У цьому визначенні поєднано правову,

економічну й організаційну сутності явища, що відмежовує підприємництво від разових угод, пасивного володіння активами чи трудових відносин.

Правовий вимір підкреслює нормативні рамки: діяльність провадиться зареєстрованим суб'єктом (фізична особа-підприємець або юридична особа), базується на свободі договору, рівності учасників, захисті права власності та обмежується імперативними вимогами публічного порядку (податковими, трудовими, екологічними, санітарними, антимонопольними тощо). Самостійність означає можливість суб'єкта визначати види діяльності, ціни, партнерів, канали збуту, політику інвестицій і персоналу, не будучи організаційно підпорядкованим контрагентам. Власний ризик і відповідальність охоплюють імовірність збитків, коливання попиту, технологічні та регуляторні виклики, а також обов'язок відшкодувати шкоду за порушення зобов'язань або деліктів.

Економічна сутність полягає у перетворенні ресурсів (капіталу, праці, знань, технологій, даних) на товар чи послугу, чия корисність підтверджується попитом. Систематичність вказує на повторюваність і організованість процесів: планування, залучення фінансування, закупівель, виробництва/надання послуг, маркетингу, продажів, сервісу. Мета отримання прибутку виконує роль «маркеру ефективності»: прибуток сигналізує, що цінність для споживача створено з меншими витратами, ніж ринкова ціна. Водночас у сучасній моделі стійкого розвитку економічний результат розглядається поряд із соціальним і екологічним ефектами.

Організаційна сутність проявляється у виборі форми бізнесу (одноосібна справа, товариство, кооператив, стартап, кластер), побудові процесів управління, розмежуванні функцій, створенні команди, запровадженні систем обліку та контролю якості. Підприємець координує невизначеність: ухвалює рішення за неповної інформації, здійснює тестування гіпотез, масштабує успішні рішення, зупиняє неефективні.

Категорія «підприємницька діяльність» охоплює як традиційні офлайнові моделі (виробництво, торгівля, послуги), так і цифрове

підприємництво: електронну комерцію, платформні сервіси, моделі підписки, розроблення програмного забезпечення, креативні індустрії, наукоємні та інноваційні проєкти. Цифровізація знижує бар'єри входу, але водночас висуває додаткові вимоги до комплаєнсу (захист персональних даних, кібербезпека, електронні платежі, транскордонні податкові правила).

Відмежування від суміжних явищ є принциповим. Від трудової діяльності підприємництво відрізняється відсутністю адміністративного підпорядкування роботодавцю та оплатою за результат, а не за процес; від самозайнятості – орієнтацією не лише на власну працю, а й на масштабування, побудову організації та використання зовнішніх ресурсів; від випадкових операцій – регулярністю та наявністю організованої системи створення цінності; від некомерційної діяльності – домінантною метою отримання економічного результату (за можливого поєднання з соціальною місією).

Ключові ознаки, що дозволяють ідентифікувати підприємницьку діяльність у практиці: ініціативність (суб'єкт сам формує та реалізує бізнес-ідею); самостійність і відповідальність (прийняття та виконання рішень за власний рахунок і ризик); систематичність і організованість (повторюваність дій, наявність структури, обліку, процесів); спрямованість на прибуток і створення доданої вартості; участь у конкурентному середовищі; дотримання правових вимог і стандартів якості та безпеки. Сукупність цих рис, а не наявність лише однієї з них, формує «ядро» категорії.

Соціально-правовий вимір підкреслює взаємозв'язок підприємництва з публічними інтересами. Бізнес реалізує приватну ініціативу, але діє у межах правил, покликаних захищати споживача, довкілля, чесну конкуренцію та фіскальну стабільність. Тому категорія «підприємницька діяльність» завжди співвідноситься з інституційним середовищем: захистом прав власності, ефективним правосуддям, регуляторною передбачуваністю, доступом до фінансування, інфраструктурою ринків і людським капіталом [236].

Отже, підприємницька діяльність – це багатовимірна категорія, що синтезує свободу економічної ініціативи, правову відповідальність і суспільну корисність. Її «сутнісна формула» – самостійне, систематичне та відповідальне перетворення ресурсів на цінність для споживача з метою отримання прибутку в умовах конкуренції й правового порядку. Саме таке розуміння дозволяє узгодити інтереси підприємця, держави та суспільства, роблячи підприємництво двигуном інновацій, зайнятості та зростання.

Варто відзначити, що у вітчизняній правовій площині існують й інші підходи до визначення категорії «підприємницька діяльність». У ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» підприємницька діяльність розкривається через господарську діяльність як «будь-яку діяльність, в тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару» [174].

Норма Податкового кодексу (пп. 14.1.36 п. 14.1 ст. 14) визначає підприємницьку діяльність так: це активність особи, пов'язана з виробництвом/виготовленням і (або) продажем товарів, виконанням робіт чи наданням послуг, що має на меті одержання доходу та здійснюється нею самостійно, через відокремлені підрозділи або через іншу особу, яка діє в її інтересах (зокрема за договорами комісії, доручення, агентськими угодами).

Ключові акценти цього визначення: мета – отримання доходу (прибутковий характер); предмет – товари, роботи, послуги (виробництво й реалізація); спосіб здійснення – безпосередньо, через філії або представництва або опосередковано через повірених або комісіонерів; самостійність – суб'єкт сам організовує діяльність і несе ризики та відповідальність [136]. Вочевидь, такий підхід законодавця зумовлений особливостями правового регулювання окремих масивів суспільних відносин. Тому розглянута ситуація, на нашу думку, не є недоліком законодавчої техніки й не свідчить про неузгодженість у тлумаченні поняття «господарська діяльність». До сфери підприємництва слід також відносити створення (заснування) нових юридичних осіб і, у випадках, прямо

передбачених законом, набуття корпоративних прав [231, с. 57]. У традиційному розумінні поняття «підприємницька діяльність» охоплює як виробничу сферу – створення продукції, товарів масового вжитку та інших матеріальних благ, – так і невиробничу, що пов’язана з виконанням робіт і наданням послуг, результат яких виступає товаром і може бути відчужений.

З цього випливає, що підприємництво як діяльність і підприємницькі правовідносини співвідносяться як цілеспрямована, правом урегульована поведінка людини та соціальний простір взаємодій, який виникає щодо такої поведінки. Водночас не будь-яка активність у сфері підприємництва автоматично формує «господарські правовідносини», тоді як останні завжди невідривно пов’язані з фактичним веденням підприємницької діяльності.

У контексті нашого дослідження ключовим є з’ясування характеру й параметрів цього зв’язку: яким чином конкретні види підприємницької активності трансформуються у правовідносини, які критерії відмежовують їх від інших форм підприємницької поведінки та які юридичні наслідки настають із моменту переходу від фактичної діяльності до її правового оформлення, що дозволить коректно визначити межі правового регулювання і належно структурувати механізми державного впливу на підприємницьку сферу.

У площині державного нагляду за підприємництвом логіка викладеного дає підстави вважати «базовим» (найбільш прямим і чистим) той контроль, який спрямований саме на процес здійснення підприємницької діяльності: коли перевірка чи спостереження державного органу безпосередньо стосується того, як підконтрольний суб’єкт виробляє продукцію, виконує роботи або надає послуги. Це своєрідна «первинна ланка», «ядро» предмета державного контролю в господарській сфері. Водночас такий підхід не зводить усю контрольну діяльність лише до цього сегмента. Навпаки, він підкреслює багатовимірність контролю, адже практичне ведення бізнесу породжує значно ширший масив суспільних відносин, ніж власне виробництво й збут, – від трудових і договірних до інформаційних,

екологічних та фінансових. Ці відносини також підлягають державному впливу. У таких випадках зв'язок контролю з сферою підприємницької діяльності є опосередкованим: перевіряються суміжні процеси й умови її здійснення, а не сам виробничо-збутовий цикл.

Сфери здійснення контролю за підприємницькою діяльністю охоплюють комплекс взаємопов'язаних підсистем, у межах яких публічна влада забезпечує відповідність поведінки суб'єктів підприємництва вимогам права, стандартам безпеки та публічному інтересу. Передусім ідеться про фіскально-фінансовий сегмент, у якому контроль виконує функції забезпечення податкової дисципліни, достовірності обліку та звітності, дотримання валютного й митного режимів, а також вимог фінансового моніторингу. Комплементарним до нього є контроль на ринках капіталу та у сфері фінансових послуг (банківська, страхова діяльність, інвестиційні послуги), що спрямований на стабільність фінансової системи та захист інвестора.

Важливе місце посідає конкурентний вимір: антимонопольний нагляд і контроль за недобросовісною конкуренцією, концентраціями та узгодженими діями забезпечують змагальність ринку й недопущення зловживань ринковою владою. Поряд із цим функціонує блок технічного регулювання, ринкового нагляду і захисту прав споживачів, у якому перевіряється безпечність і якість продукції, коректність маркування та відповідність стандартам.

Окремою підсистемою виступає контроль у харчовому ланцюзі та агросекторі (ветеринарні, фітосанітарні заходи, впровадження процедур НАССР), покликаний гарантувати біобезпеку та простежуваність. Екологічний і природоресурсний контроль охоплює додержання вимог щодо викидів, скидів, поводження з відходами, спеціального природокористування та оцінки впливу на довкілля; його завданням є узгодження підприємницької активності з екологічними імперативами.

У сфері охорони праці, промислової та техногенної безпеки контроль забезпечує дотримання трудового законодавства, гігієнічних нормативів, вимог пожежної безпеки й цивільного захисту. Містобудівний та будівельно-технічний контроль спрямовується на законність підготовчо-дозвільних процедур, належність технічного нагляду й експлуатації об'єктів. Транспортно-логістичний сегмент охоплює безпеку перевезень, дотримання спеціальних режимів (зокрема щодо небезпечних вантажів) та вимог до експлуатації інфраструктури.

Енергетичний блок (електроенергія, газ, тепло- і водопостачання, нафтогазовий сектор) забезпечує дотримання ліцензійних умов, тарифної та якісної дисципліни. У комунікаційній та ІТ-сфері контроль стосується електронних комунікацій, використання радіочастотного спектра й кіберзахисних вимог, тоді як у площині інтелектуальної власності та реклами – охорони виключних прав і дотримання рекламних обмежень. З огляду на цифровізацію зростає значення контролю за обробкою персональних даних і приватністю.

Нарешті, ліцензійно-дозвільний вимір охоплює спеціальні види діяльності (медицина, охорона, освіта, алкоголь і тютюн тощо), а контроль у публічних закупівлях – прозорість і ефективність використання бюджетних коштів. З методологічного погляду доцільно розрізняти «прямий» контроль, що адресно спрямований на процес виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, і «опосередкований» – який охоплює умови ведення бізнесу (трудові, екологічні, інформаційні, дозвільні режими). Сукупність окреслених сфер формує інтегровану систему нагляду, в якій домінують ризик-орієнтовані підходи, інтероперабельність процедур і наближення до європейських регуляторних стандартів.

На наше переконання, нормативно визначений спектр сфер (напрямів) здійснення контролю за підприємницькою діяльністю загалом корелює з реальним масивом суспільних відносин, що мають бути охоплені публічним наглядом у сучасній економіці. Водночас варто акцентувати, що низка

контрольних режимів – охорона праці, пожежна та техногенна безпека, санітарно-епідеміологічний та екологічний контроль, захист персональних даних і споживачів – взаємодіє з підприємництвом переважно опосередковано. Їх первинною метою є забезпечення публічного інтересу шляхом встановлення «рамки дозволеного» для приватної ініціативи, а не безпосередній супровід виробничо-комерційного процесу. З огляду на відносну самостійність таких режимів доцільно виокремити їх в окремий блок у межах системи контролю за підприємництвом.

Пропонована концепція місця контролю за підприємницькою діяльністю передбачає його диференціацію на два рівні. По-перше, контроль у вузькому розумінні – безпосередньо пов'язаний із провадженням підприємцем (або підприємством) господарських операцій: виробництва, виконання робіт, надання послуг, обігу товарів і дотримання професійних/технічних стандартів у конкретній галузі. По-друге, контроль у широкому розумінні – такий, що стосується умов здійснення підприємництва і проявляється опосередковано щодо основної бізнес-активності (податкові та митні процедури, ліцензування, ринковий нагляд, конкурентна політика, публічні закупівлі тощо). У середині «широкого» рівня доцільно розрізняти прямий і непрямий вектори: перший спрямований на належне функціонування економічного середовища (доступ до ринків, чесна конкуренція, фінансова стабільність), другий – на захист пріоритетних суспільних благ (безпека, здоров'я, довкілля, приватність), де зв'язок із «ядром» підприємницької діяльності ще більш опосередкований.

Серед визначальних особливостей контролю за підприємництвом виокремимо таке. По-перше, багатовимірність контрольованих відносин і, як наслідок, варіативність інструментів: моделі, доречні у сфері харчового ланцюга (ризик-орієнтований відбір, аналіз небезпечних факторів і критичні точки контролю, лабораторні випробування), суттєво відрізняються від механізмів у сфері креативних індустрій чи сервісного сектору, що зумовлює

різні періодичність, глибину та доказові стандарти перевірок, а також різну інституційну архітектуру.

По-друге, контроль за підприємництвом має композиційний характер: окрім «прямого» супроводу бізнес-операцій, він включає податковий і митний контроль, фінансовий моніторинг, ринковий нагляд за продукцією, конкурентний і антикорупційний компоненти, трудові й соціальні стандарти, вимоги до кібер- та інформаційної безпеки, комплаєнс у сфері інтелектуальної власності, реклами і персональних даних. Сукупність цих напрямів формує інтегровану систему, що працює за єдиною логікою пропорційності та ризик-орієнтованого планування.

По-третє, функціонування контролю спирається на розгалужену систему суб'єктів загальної та спеціальної компетенції – від економічних і фінансових регуляторів до технічних, санітарних, екологічних, трудових і безпекових інспекцій, а також органів місцевого рівня. Їхню діяльність має поєднувати міжвідомча інтероперабельність процедур і реєстрів, уніфікація доказових вимог, прозорі правила взаємодії з бізнесом і механізми превенції (self-assessment, програми доброчесності, «м'які» наглядові інструменти). У такій конфігурації контроль за підприємництвом перетворюється з переважно карального інструмента на сервісну, партнерську функцію держави, орієнтовану на зниження регуляторних ризиків і підвищення якості підприємницького середовища.

Отже, під контролем за підприємницькою діяльністю слід розуміти врегульовану законом публічно-управлінську діяльність уповноважених органів (та у визначених випадках інших суб'єктів публічної влади), що полягає у здійсненні перевірок і спостереження з метою перевірки за діяльністю суб'єктів підприємництва (у т. ч. їх відокремлених підрозділів і уповноважених представників), спрямовану на запобігання, виявлення, відвернення й припинення порушень законодавства, забезпечення публічних інтересів та належних умов конкуренції і безпеки. Такий контроль здійснюється в межах компетенції, на визначених законом підставах

(планових і позапланових), у процесуальних формах (інспектування, ревізії, аудити, обстеження, моніторинг тощо) із дотриманням принципів пропорційності, правової визначеності, ризик-орієнтованого підходу, презумпції правомірності дій суб'єкта підприємництва та його участі в процедурі, і передбачає можливість оперативного втручання через приписи, зупинення робіт, застосування санкцій та інші заходи впливу за результатами контролю.

1.2 Елементи правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю

Сучасний етап розвитку суспільства позначений безперервною еволюцією та трансформацією економічних взаємин, що зумовлює постійний пошук державами нових або вдосконалених форматів управління господарським сектором. Відповідно, провідну роль у такому оновленні посідають інструменти державного контролю. У межах теорії державного контролю одним із ключових завдань нині є чітке окреслення його предмета, об'єкта та кола суб'єктів. Саме ці елементи визначають якість нормотворчого забезпечення і практичних механізмів взаємодії між контролюючим органом та підконтрольною стороною, спрямовують диференціацію контролю за сферами суспільних відносин та впливають на вдосконалення інших важливих процесів публічного управління. Нормативне закріплення об'єкта і предмета контролю формує належну правову основу контрольної діяльності [66, с. 76-80]. Практика переконує: помилкова ідентифікація або невизначеність цих категорій не лише знижує результативність контролю та сприяє множенню правопорушень, а й породжує невдоволення суб'єктів підприємництва надмірним втручанням у їх оперативну діяльність, що негативно відбивається на діловому кліматі та, опосередковано, на доступі населення до економічних благ [26].

Попри значний корпус досліджень, присвячених державному контролю в різних сферах, специфіка об'єкта й предмета контролю саме у сфері підприємництва опрацьована недостатньо. Певний науковий доробок існує, однак проблему не можна вважати остаточно розв'язаною. Зокрема, питання визначення та співвідношення об'єкта й предмета державного контролю розглядали у своїх працях В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.Ю. Дубинський, та ін. Їхні підходи створюють підґрунтя для подальшої систематизації та вироблення узгоджених дефініцій, без яких неможливо забезпечити належний баланс між ефективністю контролю і невтручанням у свободу підприємництва.

Перш ніж переходити до аналізу категорій «об'єкт» і «предмет» державного контролю у сфері підприємництва, доцільно окреслити їх семантичні межі. У тлумачних джерелах «об'єкт» (від пізньолат. *objectum*, лат. *objicio* – «кидати вперед», «протиставляти») трактується як матеріальна реальність, на яку спрямовано пізнавальну та практичну активність людини (суб'єкта) [115]; також – як те, що протистоїть суб'єктові в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності, тобто назва речі чи особи, на яку спрямовано дію суб'єкта [115, с. 259]. Лексема «предмет» має польське походження й є калькою зі слова *przedmiot*, утвореного від префікса *przed* («перед») і дієслова *miotac* («метати»); своєю чергою, *przedmiot* відтворює латинське *objectum* [67, с. 560].

Як і багато базових філософсько-правових понять, «об'єкт» і «предмет» історично змінювали зміст. У науковій літературі висловлюється думка, що термін «об'єкт» уперше з'являється в античній стоїчній традиції, однак поширеного вжитку набуває в середньовіччі [76].

Для повноти аналізу слід підкреслити, що категорії «об'єкт» і «предмет» державного контролю на рівні позитивного права прямо не дефіновані. Узагальнення галузевих наукових підходів дозволяє стверджувати, що під об'єктом державного контролю зазвичай розуміють контрагента суб'єкта управлінського впливу, тобто ту ланку, на яку

спрямовані контрольні дії (у класичному, лінгвістично обґрунтованому значенні поняття, про що йшлося вище). Як слушно зауважує В. В. Собченко, організація будь-якої системи передбачає єдність двох взаємопов'язаних підсистем – керуючої та керованої [209, с. 95-96]. Подібної позиції дотримуються й інші дослідники, які концептуалізують об'єкт саме як сторону, що перебуває в полі дії контрольних повноважень суб'єкта [118]. Водночас у доктрині зберігається істотна варіативність у тлумаченні як об'єкта, так і предмета контролю, що ускладнює встановлення їх чіткої кореляції між собою та із суб'єктом контролю. Зокрема, дискусійними залишаються питання меж предмета як сукупності контрольованих ознак і процесів та його відмежування від об'єкта як носія цих ознак, що безпосередньо впливає на побудову нормативної моделі контрольних правовідносин і визначення повноважень учасників.

Узагальнення сучасних доктринальних позицій дає підстави стверджувати, що в спеціальній літературі широко підтримується підхід, за яким об'єкт державного контролю ототожнюється з діяльністю учасників правовідносин, що підлягає перевірці. Зокрема, аналізуючи внутрішній контроль у системі виконавчої влади, В. Б. Авер'янов відносить до ключових об'єктів такі види діяльності органів виконавчої влади: забезпечення єдиної державної політики в окремих сферах; гарантування прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади та їх посадовими особами; відповідність фактичної діяльності встановленому законом обсягу повноважень; дотримання вимог законодавства в організаційній і функціональній площинах [20, с. 448–449]. Аналогічної логіки дотримується Ю.Б. Слободяник у контексті державного фінансового контролю: об'єктом контролю вона пропонує вважати діяльність державного сектору (сукупності державних підприємств, організацій і установ), спрямовану на правомірне, цільове, економне й ефективне використання державних фінансових, матеріальних і нематеріальних ресурсів [207].

Убачається за доцільне наголосити, що значна частина дослідників, які пропонують визначати об'єкт державного контролю через «діяльність підконтрольного», фактично не виокремлюють предмет як самостійну складову й тим самим зливають предмет і об'єкт в одне змістове поле. За таких умов слушною видається критика, згідно з якою подібна редукція є методологічно вразливою. Зокрема, В. М. Гаращук застерігає від ігнорування предмета контролю або його ототожнення з об'єктом, адже це призводить до змішування різнорідних явищ: власне об'єкта – того, хто контролюється (фізична чи юридична особа), та предмета – поведінки, стану справ на об'єкті, тобто певних правовідносин [20, с. 126–129].

У рамках зазначеної позиції додаткового висвітлення потребує й конфігурація об'єктно-суб'єктної взаємодії під час здійснення державного контролю. Суб'єкт і об'єкт управління в соціальних системах наділені власною активністю, тому суб'єкт не може абстрагуватися від реакції об'єкта на контрольні впливи. Державне управління як соціально організована система складається з взаємопов'язаних підсистем, що виконують специфічні функції та вибудовуються у вертикальних і горизонтальних зв'язках. В.А. Світличний визначає, що її організаційно-функціональна архітектоніка зумовлюється, зокрема, цілями, принципами, розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами й об'єктами, а також формами, методами та ресурсами управління [201, с. 309]. За цих умов наявність кореспондуючих прав і обов'язків між контролюючим і підконтрольним, а також активна участь останнього у контрольних процедурах логічно вимагають розглядати підконтрольного як елемент внутрішньої структури механізму державного контролю. Ця обставина, своєю чергою, не узгоджується з підходами, що зводять об'єкт контролю виключно до «діяльності, яка підлягає перевірці», не враховуючи інтерактивний характер управлінської взаємодії.

У продовження викладеного зауважимо, що в юридичній доктрині чимало підходів пов'язують об'єкт державного контролю не з носіями прав і

обов'язків, а з їхньою «матеріалізацією» у вигляді вимог до поведінки підконтрольних суб'єктів або сукупності вимірюваних благ, показників і процесів, які підлягають перевірці. Так, укладачі підручника «Фінансове право» за ред. Л. К. Воронової наголошують: формально об'єктом фінансового контролю слід вважати фінансові показники діяльності, однак з огляду на те, що вони регламентують або відтворюють процес формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів, фактичним об'єктом контролю стає увесь цикл виробничо-підприємницької діяльності суб'єкта (від планування до результату). Така інтерпретація розширює горизонт контролю від «статичних» метрик до «динаміки» фінансових потоків і управлінських рішень [225, с. 80].

Близькою є позиція, за якою об'єктами державного фінансового контролю визнаються також операції суб'єктів підприємництва з фінансовими ресурсами, якщо порядок їх використання визначений законом; отже, контроль спрямовується на правомірність і ефективність здійснення конкретних фінансових дій (транзакцій), а не лише на підсумкові показники [119, с. 48-54]. Відповідні підходи віддзеркалюються і в окресленні предмета контролю: зокрема, Л. В. Дікань пропонує розуміти його максимально широко – як практично всі види фінансових (у тому числі операції з бюджетними коштами та цінними паперами) і матеріальних (насамперед щодо об'єктів державної власності) операцій, що здійснюються з використанням грошових коштів. Такий широкий підхід методологічно підсилює контрольну функцію, але водночас вимагає чіткої нормативної конкретизації для уникнення надмірного втручання у господарську діяльність [59, с. 63].

Позиція С. В. Бардаша заслуговує на окремий аналіз. Учений пропонує розглядати об'єкт господарського контролю як комплексну конструкцію, елементами якої є майно, залучене у сферу підприємництва, господарські процеси та відносини, що зумовлюють ці процеси й постають їх наслідками, а також результати діяльності (фінансові – для комерційних організацій,

соціальні – для бюджетних установ). У такий спосіб об'єкт контролю фактично ототожнюється з функціонуванням підприємницької системи на мікро- й макрорівнях [11, с. 59]. Водночас предмет державного контролю, за Бардашем, – це лише «суттєві властивості» об'єкта, наявність яких встановлюється у процесі пізнання; до предмета він відносить законність, ефективність і доцільність функціонування підприємницької системи [11, с. 47].

Зазначений підхід не видається переконливим. Він створює змішання термінологічного й онтологічного рівнів: юридична особа як носій правосуб'єктності (об'єкт контролю) фактично зливається із тим, що перевіряється на цьому об'єкті (діяльність, правовідносини, показники). Конкретизація об'єкта через матеріальні показники або процеси де-факто повертає до «діяльнісної» концепції, оскільки ресурси, показники та операційні процеси є результатом діяльності підконтрольного суб'єкта і відтак становлять не об'єкт у власному розумінні, а предмет перевірки за обраним напрямом контролю.

Більш обґрунтованим видається віднесення процесів та показників саме до предмета державного контролю. Це опосередковано підтверджує й законодавство: пункт 1 статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» вимагає, щоб у наказі про проведення заходу були зазначені найменування суб'єкта підприємництва та предмет перевірки; за результатами заходу складається акт, у якому обов'язково фіксується «предмет державного нагляду (контролю)» (п. 6 ст. 7) [185]. Така конструкція чітко розмежовує «кого перевіряють» (об'єкт) і «що саме перевіряють» (предмет), уникаючи концептуальних підмін.

Разом з тим і наведений вище підхід не позбавлений внутрішніх суперечностей. Ключова вада полягає в підміні поняття «предмет державного контролю» категорією «предмет перевірки». За позапланового заходу, приміром, спрямованого на виявлення порушень вимог законодавства щодо

технічної експлуатації об'єктів оброблення відходів, безпосереднім предметом перевірки виступає організація процесів поводження з відходами на конкретному підприємстві, точніше – фактична відповідність цих процесів установленим правовим приписам. У межах такого заходу контролюючий орган аналізує низку релевантних фактів і показників: способи складування промислових відходів, умови їх тимчасового зберігання і відповідність класам небезпеки, наявність технічного паспорта відходів у суб'єкта підприємництва тощо – тобто все те, що має доказове значення для відповіді на ключове запитання: чи допущено порушення законодавчих вимог [11].

Ототожнення цих операційних параметрів із «предметом державного контролю» методологічно звужує його зміст до окремих аспектів діяльності підконтрольного суб'єкта. Насправді такі параметри становлять предмет конкретної перевірки (тактичний рівень контролю), тоді як предмет державного контролю як інституту має охоплювати ширший нормативно визначений масив – належність і правомірність функціонування підконтрольної діяльності в цілому, у зв'язку з досягненням публічно значущих цілей. Відтак підміна «предмета перевірки» «предметом державного контролю» є концептуально некоректною і призводить до методичного редуccionізму.

У науковому дискурсі зустрічається ще один підхід до окреслення базових категорій контролю: предмет (за Є. О. Алісовим) і об'єкт (у трактуванні низки авторів, зокрема О. П. Гуляєва). Є. О. Алісов пропонує визначати предмет фінансового контролю через поведінку підконтрольних учасників з огляду на виконання ними обов'язків як учасників фінансової діяльності та дотримання вимог законності [224, с. 47]. Така аксіоматика видається обґрунтованою, оскільки контроль за своєю суттю завжди спрямований на перевірку правомірності відповідної діяльності. Водночас ототожнення об'єкта державного контролю з «виконанням обов'язків» підконтрольними особами не витримує критики: за такого підходу руйнується двосторонній характер об'єктно-суб'єктної взаємодії та

ігноруються структурно-функціональні особливості контрольних правовідносин.

Вирішення вказаної суперечності пропонує «класична» позиція, відповідно до якої об'єктом державного контролю є безпосередньо підконтрольний учасник правовідносин контролю. Як слушно наголошує В. М. Гаращук, об'єкт контролю в державному управлінні – це учасник управлінських правовідносин, тобто той, хто своїми діями чи бездіяльністю породжує, змінює або припиняє такі відносини, створюючи юридичні факти; йдеться про відповідні підконтрольні структури – юридичних і фізичних осіб [32, с. 126]. При цьому об'єкт контролю збігається із суб'єктом адміністративного правовідношення у його «підконтрольній» ролі, і дійсним об'єктом може бути лише той адресат, який фактично вступив у конкретне управлінське правовідношення з контролюючим органом (у межах справи, процедури, заходу контролю) [32]. Така операціоналізація дозволяє чітко розвести: об'єкт – як носія перевірюваної діяльності, і предмет – як правомірність/належність цієї діяльності, що підлягає перевірці [32, с. 126]. Розвиваючи викладені тези, дослідник обґрунтовує, що предметом державного контролю є саме фактична поведінка підконтрольних адресатів як учасників відповідних правовідносин, тобто ті конкретизовані (реальні) управлінські зв'язки, що виявляються у діях чи бездіяльності об'єктів контролю [32]. У процедурній площині це означає послідовність: спершу ідентифікується об'єкт контролю (конкретна організаційна структура), а відтак досліджується відповідність її діяльності приписам права через перевірку стану правовідносин на підконтрольному майданчику. Така реконструкція категорій дозволяє зняти традиційну колізію, коли словосполучення «підконтрольний об'єкт» і «об'єкт контролю» плутали з «об'єктом» у значенні кола суспільних відносин, що досліджуються, – останнє пропонується відносити до «предмета» контролю [32].

У практичному вимірі таке тлумачення кореспондує з позицією Л. В. Гуцаленко, яка відносить до об'єктів державного фінансового контролю

органи виконавчої влади всіх рівнів, бюджетні установи, державні фонди, а також підприємства й організації, що отримують бюджетні кошти, користуються державним або комунальним майном, діють на основі державної власності чи мають вирішальний вплив держави у статутному капіталі (понад 50 відсотків або інша частка, що забезпечує контроль). За таких умов предметом контролю виступає правомірність і належність їх фінансово-підприємницької поведінки, оцінювана через систему відповідних правовідносин [44, с. 12].

Узагальнивши наявні підходи, вважаємо найбільш переконливим і методологічно коректним розуміння об'єкта державного контролю у сфері підприємництва як безпосередньо підконтрольного учасника відповідних правовідносин. Саме таке тлумачення одночасно відтворює двобічну природу об'єктно-суб'єктної взаємодії та узгоджується з функціонально-структурною організацією контрольної діяльності. Відтак пропонуємо таке визначення: «об'єкт державного контролю у сфері підприємницької діяльності – це суб'єкт підприємництва, наділений підприємницькою компетенцією, який, здійснюючи господарську діяльність і виступаючи учасником організаційно-господарських правовідносин, підлягає перевірці або спостереженню з метою перевірки з боку уповноважених органів державної влади на предмет відповідності його діяльності вимогам законодавства, що регламентує порядок ведення підприємництва».

Водночас, визначаючи предмет державного контролю через діяльність підконтрольного, доцільно акцентувати, що оцінці підлягає саме виконання ним покладених обов'язків. Тому предмет державного контролю у сфері підприємницької діяльності пропонується формулювати так: «господарська діяльність суб'єктів підприємництва (їхні внутрішні та зовнішні господарські правовідносини), наділених відповідною компетенцією, у вимірі дотримання встановлених законом правил і вимог ведення підприємництва». Така дихотомія «об'єкт – предмет» усуває термінологічну невизначеність і забезпечує належний фокус правозастосування.

Зі змісту пункту 2 статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» випливає, що цей Закон має рамковий характер і не охоплює низку спеціально врегульованих режимів контролю. Позадією Закону залишаються правовідносини валютного нагляду, податкового та митного контролю, експортного контролю (з окремим застереженням щодо приватних суб'єктів космічної діяльності), контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг, на ринках фінансових послуг, на ринках капіталу та організованих товарних ринках, захисту економічної конкуренції, а також у сфері медіа. Окремо вилучені: нагляд у сферах енергетики та комунальних послуг; рейдові (дорожні) перевірки на автомобільному транспорті; нагляд за безпекою використання ядерної енергії; нагляд у сфері безпеки торговельного мореплавства та судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині контролю за суднами); державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції.

Звідси межі «предмета» контролю за цим Законом визначаються методом виключення: він охоплює перевірку додержання вимог загального масиву господарського законодавства у сферах, для яких не встановлено спеціальної процедури контролю. Практичний тест юрисдикції та предмета такий: якщо контроль здійснюється на підставі спеціального закону зі самостійними процесуальними правилами, застосовується спеціальний режим; якщо перевірка не віднесена до переліку вилучень – діють гарантії і процедури базового Закону (планування, повідомлення, допуск, тривалість, акт, оскарження). За перетину сфер слід застосовувати принцип «спеціальний закон відтісняє загальний» у межах спеціального сегмента, з одночасним збереженням загальних гарантій підприємця там, де спеціальний акт їх не врегульовує, що дозволяє коректно окреслити предмет контролю й уникати колізій [185].

Додатково слід урахувати, що зазначена норма окреслює й інші винятки з предметної дії базового закону. Ідеться, зокрема, про окремі сегменти податкового контролю (пункт 3), нагляд у сфері організації та проведення азартних ігор (пункт 4), контроль у галузях безпечності та якості харчових продуктів і ветеринарної медицини (пункт 8), державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, у сфері пожежної і техногенної безпеки, управління державними матеріальними резервами (пункт 6), а також державний контроль за виконанням вимог у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Перелік має відкритий характер і відсилає до спеціальних законів, які встановлюють власні процедури, повноваження органів та процесуальні гарантії учасників. Отже, у наведених напрямках застосовується принцип пріоритету спеціального регулювання над загальним: процесуальні рамки й інструменти перевірок визначаються профільними актами, тоді як норми базового закону можуть виконувати лише субсидіарну роль у частині загальних гарантій, що не врегульовані спеціальним законодавством, що чітко окреслює межі юрисдикції й мінімізує колізії у правозастосуванні [185].

У цьому зв'язку доцільно ще раз підкреслити, що масив суспільних відносин, охоплених державним господарським контролем, істотно ширший за поле дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Водночас відсутність у законі чіткого окреслення кола підконтрольних відносин у сфері підприємництва зумовлює потребу їх предметної деталізації. Пропонуємо спиратися на такі ознаки. По-перше, предмет контролю перебуває у межах діяльності об'єкта державного контролю – суб'єкта підприємництва, наділеного підприємницькою компетенцією, який є безпосереднім учасником управлінського правовідношення (сукупності внутрішніх відносин, що мають відповідати встановленим вимогам). По-друге, предмет невід'ємно пов'язаний з реалізацією господарсько-виробничої функції об'єкта (прямо або опосередковано) і має дуалістичну структуру: первинний предмет

охоплює власне виробництво, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, тоді як похідний – стосується видів діяльності, що опосередковано, але стійко забезпечують виробничий цикл (екологічна безпека, оподаткування тощо). По-третє, предмет, щодо якого здійснюється перевірка або спостереження з метою перевірки, має бути інкорпорований у визначене державою правове поле й віднесений до компетенції уповноважених органів; щодо кожного предмета має існувати обов'язок щонайменше одного органу здійснювати контрольні заходи. По-четверте, предмет повинен бути операціоналізований через перевірювані індикатори та джерела доказів (документи, облікові дані, огляди, вимірювання) із визначенням часових і просторових меж контролю, що забезпечує відтворюваність оцінювання, можливість кількісної та якісної верифікації і співмірність подальшого реагування.

Розглядаючи функціонально-структурну організацію державного контролю у сфері підприємницької діяльності, не можна оминати характеристики суб'єкта контролю. Юридична природа контролю зумовлює, що контрольні повноваження можуть здійснювати лише ті органи та посадові особи, коло й межі компетенції яких визначені законом. У доктрині розрізняють «суб'єкт права» як носія потенційної правосуб'єктності (статичний стан) та «суб'єкта правовідносин» як реального учасника конкретного зв'язку, у межах якого така правосуб'єктність актуалізується через набуття прав і обов'язків. У контрольних правовідносинах суб'єктом виступає не абстрактний носій публічної влади, а конкретний контролюючий орган (та/або його посадова особа), який у встановленій процедурі реалізує делеговані законом повноваження.

Суб'єкт державного контролю має комплексну правосуб'єктність, що включає: 1) компетенцію (предметну, територіальну, інстанційну та часову), яка окреслює межі втручання; 2) процесуальну правоспроможність і дієздатність (право ініціювати, проводити, фіксувати результати, приймати акти реагування); 3) інструменти примусу й забезпечення (вимоги про

надання документів, приписи, зупинення операцій тощо) за умов дотримання принципів законності, пропорційності, неупередженості та заборони конфлікту інтересів. Індивідуалізація волі органу забезпечується посадовими особами, чії дії юридично приписуються органу; отже, персональна відповідальність службовця співіснує з публічно-правовою відповідальністю установи.

Поряд із базовими суб'єктами (центральні органи виконавчої влади, спеціалізовані регулятори, їх територіальні підрозділи) у контрольних зв'язках беруть участь допоміжні суб'єкти: залучені експерти, спеціалісти, перекладачі; процесуальні гаранті (представники об'єкта контролю, адвокати); а на стадії оскарження – органи адміністративного перегляду та суд. Окремий сегмент становлять суб'єкти з делегованими або спеціальними повноваженнями (саморегулівні організації, спеціальні інспекції), діяльність яких підлягає нагляду за законністю делегування та межами інтервенції.

Відтак під «суб'єктом державного контролю у сфері підприємницької діяльності» пропонується розуміти орган публічної влади або іншу уповноважену законом інституцію та її посадових осіб, наділених визначеною компетенцією і процесуальними повноваженнями щодо ініціювання, здійснення й документування контрольних заходів та прийняття актів реагування з метою перевірки відповідності діяльності об'єкта контролю вимогам права. Легітимність дій такого суб'єкта забезпечується сукупністю критеріїв: наявністю правової підстави, належною компетенцією, дотриманням процедури, належною мотивацією, достатніми доказами та можливістю ефективного адміністративного й судового оскарження [129].

Проводячи розмежування категорій, доцільно наголосити: «суб'єкт державного контролю» не тотожний «суб'єктам контрольного провадження (правовідносин)». До останніх входять як контролюючі інституції (органи публічної влади), так і підконтрольні учасники (суб'єкти підприємництва). Контроль у власному значенні постає як систематична, цілеспрямована діяльність із забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні

в певній, «взятій державою під охорону», сфері суспільних відносин; така діяльність адресована невизначеному, абстрактному колу потенційних підконтрольних. Відповідно, у площині підприємництва підконтрольним масивом є всі суб'єкти підприємництва країни, чия діяльність формує сферу господарських відносин. Водночас у практичній реалізації контроль завжди фокусується на конкретному об'єкті та конкретному предметі перевірки; при цьому підконтрольний учасник, будучи активним адресатом вимог і носієм процесуальних прав та обов'язків, є повноцінним суб'єктом контрольного провадження, але не суб'єктом самого контролю.

Характеризуючи систему суб'єктів господарського контролю, у доктрині її окреслюють через критерії, що визначають місце та роль кожного контролюючого інституту. До суб'єктів, які здійснюють державний контроль у сфері управління, належать різноманітні контролюючі інституції (державного і недержавного характеру), а також відомчі та спеціалізовані структури, законодавчо зобов'язані виконувати контрольні функції щодо визначених об'єктів і предметів у системі державного управління [32, с. 126]. Узгоджено з цим Т.В. Макаренко пропонує «вузьке» розуміння суб'єктів державного контролю, виділяючи: 1) органи, які мають статус державних; 2) суб'єктів без статусу державного органу, але наділених делегованими державою контрольними повноваженнями. У «широкому» підході до цього кола додаються міжнародні, муніципальні та громадські організації, діяльність яких може справляти вплив на контрольні процеси (зокрема у сферах співрегулювання, моніторингу та публічної підзвітності). Така дворівнева оптика дозволяє поєднати формально-юридичний критерій компетенції з інституційною різноманітністю контрольного середовища [107, с. 612-614].

Класифікувати суб'єктів контролю у сфері підприємницької діяльності доцільно, зокрема, за належністю до гілки влади, місцем в ієрархії органів публічної влади та функціональною спрямованістю. Для наочної репрезентації системи контрольних інститутів продуктивним є підхід,

запропонований О.О. Пановою: розмежування за обсягом компетенції на загальнодержавні, галузеві та спеціальні [53, с. 43–44]. Загальнодержавні суб'єкти – це інституції, чії повноваження охоплюють усі ключові сфери публічного управління. До них передусім належить Верховна Рада України, якій Конституція прямо делегує здійснення парламентського контролю в межах, визначених Основним Законом та законами (п. 33 ст. 85). У цьому ж блоці доцільно виділити Рахункову палату як орган зовнішнього державного фінансового контролю (аудиту) щодо надходження і використання коштів Державного бюджету (ст. 98), а також Кабінет Міністрів України, який забезпечує виконання Конституції і законів та спрямовує і координує діяльність органів виконавчої влади, здійснюючи інституційний контроль за реалізацією державної політики (ст. 116).

Галузеві суб'єкти – це органи, для яких контроль у сфері підприємництва є похідним (не основним) напрямом: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах предмета їх відання (наприклад, як власники/управителі державного майна, регулятори окремих ринків, замовники публічних закупівель), а також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування щодо комунального сектору та делегованих повноважень.

Спеціальні суб'єкти – це органи, для яких контроль є основною функцією: Державна аудиторська служба (державний фінансовий контроль), Державна податкова служба і Державна митна служба (податковий та митний контроль), Державна служба з питань праці (нагляд за додержанням законодавства про працю та зайнятість), Державна екологічна інспекція (екологічний контроль), Держпродспоживслужба (санітарні, ветеринарні та інші вимоги), органи ринкового нагляду, Антимонопольний комітет України (контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції), а також спеціальні регулятори у фінансовому секторі й мережевих галузях (Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює

державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). Важливо підкреслити, що окремі з цих режимів контролю здійснюються за спеціальними процедурами та за межами дії загального Закону про нагляд (контроль), однак це не змінює їх статусу як спеціалізованих суб'єктів контролю у сфері підприємництва.

Такий трирівневий поділ поєднує формально-правовий критерій (обсяг і джерело компетенції) з функціональним (місце контролю в загальній місії органу), дозволяє уникнути дублювання повноважень і вибудувати узгоджену архітектуру контролю, в якій загальнодержавні інституції забезпечують стратегічний нагляд і підзвітність, галузеві – внутрішньосекторний контроль, а спеціальні – предметно-орієнтоване правозастосування [89].

Парламентський контроль орієнтований насамперед на діяльність органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб і виконує низку системно важливих функцій: коригування урядових програм і практик, забезпечення реалізації визначеного законами політичного курсу, запобігання корупції та неефективному витрачання публічних ресурсів; водночас він слугує каналом опосередкованого інформування суспільства про ключові аспекти державного управління [217]. Його провідна мета полягає у виявленні неправомірності чи неефективності у сфері виконавчої влади та належному інституційному реагуванні на такі факти. Як обґрунтовують І.Т. Зварич, О.І. Зварич і Ж.І. Дутчак, основні напрями контрольної діяльності парламенту охоплюють державні фінанси і публічну власність, виконання конституційних і законодавчих повноважень (передусім нормотворчих), державну кадрову політику й добір на ключові посади, а також додержання прав і свобод людини і громадянина [57, с. 42]. Важливою інституційною ланкою цієї системи є комітети Верховної Ради: відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети створюються з числа народних депутатів для здійснення за закріпленими напрямами законотворчої роботи, попереднього розгляду питань компетенції

парламенту та виконання контрольних функцій [177]. Саме комітети на постійній основі відстежують імплементацію законів і діяльність органів влади та організацій, які зобов'язані надавати їм матеріали, виконувати законні вимоги, розглядати рекомендації та повідомляти про результати і вжиті заходи у визначені строки. Серед комітетів IX скликання, чия контрольна діяльність безпосередньо дотична до сфери підприємництва, варто назвати комітети з питань аграрної та земельної політики, економічного розвитку, енергетики та житлово-комунальних послуг, фінансів, податкової та митної політики, а також із питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва. Водночас парламентський контроль у цій площині має переважно опосередкований характер: Верховна Рада не здійснює інспектування та правозастосування безпосередньо щодо окремих суб'єктів підприємництва, а впливає на всю сферу через формування та коригування засад економічної політики і створення органів, наділених «прямими» контрольними повноваженнями.

Крім комітетів, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина згідно зі ст. 103 Конституції України здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [89].

Окремою ланкою парламентського контролю є Рахункова палата України, що від імені Верховної Ради здійснює зовнішній державний фінансовий контроль (аудит) щодо надходжень і використання коштів Державного бюджету. У площині підприємницької діяльності її повноваження насамперед охоплюють: проведення фінансового аудиту управління об'єктами державної власності, яке має бюджетні наслідки, включно із забезпеченням відрахувань до бюджету як доходів власника та перевіркою використання бюджетних видатків, спрямованих на такі об'єкти (п. 3 ч. 1 ст. 7); аналіз ефективності використання суб'єктами підприємництва податкових пільг, доцільності пільгових режимів оподаткування та їх впливу на доходи бюджету (ч. 5 ст. 7); моніторинг

реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій з оцінкою їх результативності (ч. 9 ст. 7) [191].

Підтримуючи підхід В. М. Гаращука, до інструментарію контролю законодавчої влади із певними застереженнями слід відносити й індивідуальні повноваження народних депутатів: депутатський запит (у тому числі з питань підприємництва), участь у перевітках додержання законності органами влади, підприємствами, установами та об'єднаннями, а також участь у депутатських розслідуваннях і роботі тимчасових слідчих комісій. Хоча ці дії не є безпосереднім контролем Верховної Ради як інституції, депутат реалізує їх не як приватна особа, а як носій представницького мандата, тобто як «частка» парламенту; відповідно його контрольні прерогативи мають похідний характер від контрольних повноважень Верховної Ради України. Таке розуміння забезпечує цілісність парламентського нагляду: інституційний (через Рахункову палату та комітети) та індивідуально-представницький (через депутатські інструменти) рівні доповнюють один одного, підвищуючи спроможність законодавчої влади впливати на законність, ефективність і результативність державного управління у сфері підприємництва.

Парламентський контроль орієнтований насамперед на діяльність органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб і виконує низку системно важливих функцій: коригування урядових програм і практик, забезпечення реалізації визначеного законами політичного курсу, запобігання корупції та неефективному витрачання публічних ресурсів; водночас він слугує каналом опосередкованого інформування суспільства про ключові аспекти державного управління. Його провідна мета полягає у виявленні неправомірності чи неефективності у сфері виконавчої влади та належному інституційному реагуванні на такі факти. Як обґрунтовують І.Т. Зварич, О.І. Зварич і Ж.І. Дутчак, основні напрями контрольної діяльності парламенту охоплюють державні фінанси і публічну власність, виконання конституційних і законодавчих повноважень (передусім нормотворчих),

державну кадрову політику й добір на ключові посади, а також додержання прав і свобод людини і громадянина [73]. Важливою інституційною ланкою цієї системи є комітети Верховної Ради: відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети створюються з числа народних депутатів для здійснення за закріпленими напрямками законотворчої роботи, попереднього розгляду питань компетенції парламенту та виконання контрольних функцій [177]. Саме комітети на постійній основі відстежують імплементацію законів і діяльність органів влади та організацій, які зобов'язані надавати їм матеріали, виконувати законні вимоги, розглядати рекомендації та повідомляти про результати і вжиті заходи у визначені строки [32, с. 209]. Серед комітетів IX скликання, чия контрольна діяльність безпосередньо дотична до сфери підприємництва, варто назвати комітети з питань аграрної та земельної політики, економічного розвитку, енергетики та житлово-комунальних послуг, фінансів, податкової та митної політики, а також із питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва. Водночас парламентський контроль у цій площині має переважно опосередкований характер: Верховна Рада не здійснює інспектування та правозастосування безпосередньо щодо окремих суб'єктів підприємництва, а впливає на всю сферу через формування та коригування засад економічної політики і створення органів, наділених «прямими» контрольними повноваженнями [177, с. 21; 32].

До кола загальнодержавних суб'єктів державного контролю у сфері підприємництва доцільно віднести й Президента України, який згідно зі ст. 102 Конституції України виступає гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Контрольні повноваження Глави держави реалізуються як у формі опосередкованого впливу (зокрема, зупинення дії актів Кабінету Міністрів України та скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим), так і через інституційні механізми координації безпекової та управлінської політики. Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, на яку покладено: внесення

пропозицій Президентіві щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у вказаній сфері в мирний час; а також координацію й контроль у період воєнного чи надзвичайного стану та за умов кризових ситуацій, що становлять загрозу національній безпеці (ст. 3) [90]. Ілюстрацією практичної реалізації такого контролю в господарській площині є рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 19 жовтня 2022 року, яким запроваджено персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи щодо низки фізичних і юридичних осіб, що провадили господарську діяльність як на території Російської Федерації, так і України [150]. Такий інструментарій демонструє спроможність президентського інституту забезпечувати захист економічного порядку й публічних інтересів через адресні обмежувальні заходи у відповідь на загрози національній безпеці.

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), обґрунтовано належить до провідних загальнодержавних суб'єктів державного контролю у сфері підприємництва [55]. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» його контрольні функції в економічній площині реалізуються через забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної (включно з амортизаційною), податкової та структурно-галузевої політики; політики у сфері праці та зайнятості, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, а також у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки та природокористування (ч. 3). До цього додаються повноваження щодо створення рівних умов розвитку всіх форм власності, управління об'єктами державної власності (ч. 6), організації та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності і митної справи (ч. 7), а також спрямування, координації та контролю діяльності міністерств та інших органів виконавчої

влади (ч. 9) [175]. Зміст наведених приписів свідчить, що уряд виконує контрольні завдання як безпосередньо, так і через підвідомчу мережу органів виконавчої влади, формуючи цілісну інституційну архітектуру нагляду в господарській сфері.

З огляду на широту «охоронюваного поля» суспільних відносин, контрольні повноваження розподілені між низкою міністерств і відомств. Зокрема, Міністерство економіки України здійснює контроль за формуванням, установленням і застосуванням цін (тарифів); дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів; бере участь у формуванні політики у сфері експортного контролю; аналізує розрахунки за зовнішньоекономічними операціями та ініціює вдосконалення механізмів їх забезпечення і порядку контролю; здійснює нагляд за експортно-імпортними операціями за участю контрагентів з юрисдикцій із пільговим оподаткуванням; контролює захист інтересів держави в управлінні корпоративними правами та в процесах приватизації, включно з підготовкою переліку об'єктів, що не підлягають приватизації. Зазначені функції доповнюються іншими контрольними інструментами, притаманними господарсько-правовій сфері, що у своїй сукупності забезпечує реалізацію урядової політики відповідальності та підзвітності суб'єктів підприємництва.

Міністерство фінансів України [65] як центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну фінансову, бюджетну й боргову політику, наділене розгалуженим масивом контрольних повноважень у господарській сфері. До ключових напрямів належать: перевірка законності та обґрунтованості надання суб'єктам підприємництва податкових, митних та інших фінансових пільг і преференцій; моніторинг макроекономічної динаміки й оцінювання перспектив економічного зростання; інституційний контроль за станом фінансової безпеки держави, насамперед у межах бюджетного процесу; координація організації грошового обігу загалом тощо.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України здійснює контроль у архітектурно-будівельній та житлово-комунальній сферах, а також у галузях туризму і транспорту [161], забезпечуючи дотримання вимог містобудівного, експлуатаційного та транспортного законодавства суб'єктами підприємництва.

Міністерство економіки, докільля та сільського господарства України реалізує контрольні повноваження у сферах сільського господарства й продовольчої безпеки, тваринництва, рослинництва, рибного господарства та рибної промисловості; здійснює державний нагляд у агропромисловому комплексі щодо дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, збереження родючості ґрунтів тощо. Таким чином, контрольна інфраструктура міністерств охоплює основні виробничі ланцюги економіки, забезпечуючи комплексне адміністративно-правове супроводження підприємницької діяльності [53;55].

Узагальнюючи, переважна більшість міністерств і відомств наділені контрольними повноваженнями у сфері підприємництва, реалізуючи державну політику в підвідомчих галузях суспільних відносин. Як слушно підсумовує В.В. Добровольська, положення про міністерства демонструють універсальність контрольної компетенції: кожне з них має інструменти нагляду, хоча контроль не становить їхню основну функцію [61]. Це твердження є обґрунтованим і підтверджується широтою кола контролюючих суб'єктів у досліджуваній площині. Окрім уже названих, до них відносяться Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

[159;160;56;162;158;153;183; 176;182] та інші органи. Сукупно вони формують розгалужену систему адміністративно-правового контролю, яка охоплює ключові сегменти економіки, забезпечує дотримання спеціального законодавства й дозволяє координувати превентивні та правоохоронні заходи у господарській діяльності.

До кола спеціалізованих суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері підприємництва, належать органи, чия компетенція визначена галузевим законодавством і спрямована на забезпечення дотримання публічних інтересів у конкретних сегментах економіки. Зокрема, Державна служба України з надзвичайних ситуацій – контроль за пожежною та техногенною безпекою, включно з превенцією та реагуванням [163]; Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд у сферах охорони довкілля, раціонального користування, відтворення та охорони природних ресурсів [154]; Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів – контроль безпеки й окремих показників якості харчових продуктів, дотримання санітарних норм та захист прав споживачів [157].

Фіскальний компонент забезпечують Державна податкова служба (податковий контроль) [136] і Державна митна служба (митний контроль) [145]. У сферах енергетики та теплопостачання повноваження нагляду реалізує Державна інспекція енергетичного нагляду України [52], а в питаннях захисту економічної конкуренції – Антимонопольний комітет України, який здійснює як контрольні, так і квазісудові функції у справах про порушення конкурентного законодавства. У взаємодії з іншими органами виконавчої влади ці інституції формують мережеву систему спеціального державного контролю, що поєднує інспекційні, аналітичні й санкційні інструменти, ґрунтуючись на принципах законності, пропорційності та недопущення дублювання контрольних заходів [141].

Окреме місце в архітектурі контролю у сфері підприємницької діяльності посідають органи місцевого самоврядування та місцеві державні

адміністрації, а також судова влада й міжнародні інституції (із застереженням щодо їх віднесення до суб'єктів загальнодержавного контролю). Органи місцевого самоврядування наділені низкою контрольних повноважень, зміст і форми яких наближені до державного контролю: нагляд за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевих бюджетів підприємствами незалежно від форми власності; контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів; перевірка дотримання підприємствами комунальної власності вимог щодо забезпечення доступу постачальників електронних комунікацій до відповідної інфраструктури та правильності розрахунку плати за доступ; контроль у сфері охорони довкілля, використання прибутків комунальних підприємств, раціонального використання і охорони природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, а також відтворення лісів [181]. Зазначений перелік не є вичерпним і доповнюється спеціальними повноваженнями за профілем діяльності відповідних органів.

Місцеві державні адміністрації реалізують контрольні повноваження в межах делегованої та власної компетенції, координуючи діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади й забезпечуючи дотримання суб'єктами підприємництва вимог законодавства на відповідній території. Судова влада здійснює юрисдикційний нагляд за законністю рішень, дій чи бездіяльності як контролюючих органів, так і учасників господарського обігу, формуючи стандарти належного управління та пропорційності втручання. Міжнародні інституції через механізми моніторингу, оцінювання політик і умовність фінансування справляють індикативний та рекомендаційний вплив, сприяючи уніфікації підходів до публічного контролю та підвищенню його ефективності.

Зміст контрольної компетенції місцевих державних адміністрацій є доволі уніфікованим. Відповідно до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вони здійснюють державний контроль, зокрема, за збереженням і раціональним використанням державного майна; станом

фінансової дисципліни, обліку та звітності; виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням і охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря, інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури і збереженням житлового фонду; дотриманням санітарних і ветеринарних правил, правил благоустрою та управління відходами; правилами торгівлі, побутового, транспортного й комунального обслуговування, а також законодавством про захист прав споживачів; нормами у сферах науки, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, сімейної та молодіжної політики, фізичної культури і спорту; охороною праці та своєчасною виплатою заробітної плати; громадською безпекою і порядком, технічною експлуатацією транспорту та правилами дорожнього руху; збереженням державної таємниці та інформації; дотриманням вимог законодавства про Національний архівний фонд; виконанням договірних зобов'язань забудовниками у проєктах із залученням коштів фізичних осіб; інженерно-технічними заходами цивільного захисту при будівництві та станом захисних споруд цивільного захисту. Значна частина цих напрямів за своєю суттю становить елементи державного контролю у сфері підприємницької діяльності.

Контроль, що здійснюється судовою владою, є найбільш специфічним різновидом державного контролю. Як слушно зауважує В. М. Гаращук, його правова природа полягає у спроможності суду під час вирішення правових спорів приймати рішення, які фактично втручаються в управлінську сферу діяльності органів публічної влади у разі скасування чи зміни ухвалених ними актів [32]. Відмінною ознакою судового контролю є те, що на відміну від регулярної й повсякденної діяльності спеціалізованих контролюючих органів, він реалізується епізодично – виключно в межах розгляду конкретних справ (адміністративних, цивільних або кримінальних) [2, с. 261]. Значущість цього інституту важко переоцінити. Як переконливо наголошує Д. В. Лученко, законність як складова верховенства права забезпечується

механізмами оскарження; при цьому засадничими мають бути визнання прямої дії Конституції та нормативна сила міжнародних стандартів прав людини. Такий підхід переорієнтовує судовий і відомчий контроль із формального нагляду за дотриманням закону на обмеження державної дискреції та реальний захист прав людини. Водночас відповідність дій чи бездіяльності суб'єктів публічної влади, а також їх нормативних та індивідуальних рішень вимогам «якості закону» – іншим елементам верховенства права – забезпечується саме шляхом оскарження [101].

Окремої уваги заслуговує Конституційний Суд України [178], чії рішення з офіційного тлумачення норм Конституції та законів виконують функцію опосередкованого контролю у підприємницькій сфері. Щодо нагляду за підприємницькою діяльністю на міжнародному рівні, ключову роль відіграють інституції системи ООН. Серед них: Продовольча та сільськогосподарська організація (ФАО), що координує глобальні зусилля з подолання голоду та забезпечення продовольчої безпеки, тобто регулярного доступу населення до якісної та достатньої їжі [213]; Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ), яке здійснює інспекційні та регуляторні функції у сфері мирного і безпечного використання ядерних технологій [211]; Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), уповноважена на моніторинг і нормативне супроводження питань громадського здоров'я [210]; Міжнародна організація праці (МОП), що встановлює стандарти та механізми контролю у сфері праці й охорони праці [212]. Окремо слід згадати Управління Верховного комісара ООН з прав людини, яке здійснює широкий спектр контрольних повноважень у галузі захисту прав людини в усіх правово врегульованих сферах суспільних відносин [220].

Світова організація торгівлі (СОТ) [222], членом якої є й Україна, наділена комплексом регуляторних та контрольних повноважень у сфері міжнародної торгівлі. Вона організує виконання, адміністрування та практичне втілення багатосторонніх торговельних домовленостей, а також створює інституційні рамки для функціонування угод з обмеженим колом

учасників у межах Угоди про заснування СОТ. Окремо діє внутрішній механізм врегулювання спорів, що надає державам-членам можливість оскаржувати торговельні заходи інших учасників системи [241].

Серед міжнародних інституцій, що здійснюють нагляд у сфері підприємницької діяльності, виокремлюються також наднаціональні фінансово-банківські організації. Зокрема, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) реалізує контрольні та моніторингові функції у фінансовому секторі та корпоративному врядуванні проєктів [239]; Міжнародний валютний фонд (МВФ) здійснює нагляд за макроекономічною політикою, бюджетною дисципліною та стабільністю фінансової системи в межах програм співпраці й консультацій за ст. IV Статуту [241]; Міжнародна фінансова корпорація (МФК) запроваджує стандарти належної практики для приватного сектору, контролюючи дотримання екологічних, соціальних та управлінських вимог у профінансованих ініціативах [242].

Загалом коло міжнародних суб'єктів із контрольними компетенціями у сфері підприємництва значно ширше наведеного переліку. Водночас окрема, поглиблена оцінка ролі та інструментарію таких інституцій у механізмах державного контролю за підприємницькою діяльністю потребує спеціального дослідження. Вартим уваги є те, що значна частина зазначених організацій здійснює вплив на контрольні процеси в Україні опосередковано—через умовність фінансування, стандарти звітності та політико-економічні «маяки»—формуючи стратегічні орієнтири розвитку національного господарського сектору [702].

Контроль за підприємницькою діяльністю з боку Європейського Союзу (ЄС) [61] щодо України здійснюється насамперед через інструменти, передбачені Угодою про асоціацію, а також у межах ширшої інституційної співпраці. ЄС відстежує виконання Україною взятих зобов'язань, включно з наближенням національного законодавства до *acquis*, уніфікацією стандартів і правил торгівлі, дотриманням митних процедур, експортно-імпортних режимів, а також санітарних і фітосанітарних вимог. До ключових

інституцій, залучених до такого контролю, належать Європейська комісія (European Commission) [239], Рада Європейського Союзу (Council of the European Union), Європейське агентство з безпеки харчових продуктів (EFSA) [241], Служба з питань продовольства та ветеринарії (FVO) [242], а також Європейське управління з питань боротьби з шахрайством (OLAF) [702] та інші спеціалізовані органи.

Загалом коло міжнародних суб'єктів із контрольними компетенціями у сфері підприємництва значно ширше наведеного переліку. Водночас окрема, поглиблена оцінка ролі та інструментарію таких інституцій у механізмах державного контролю за підприємницькою діяльністю потребує спеціального дослідження. Вартим уваги є те, що значна частина зазначених організацій здійснює вплив на контрольні процеси в Україні опосередковано—через умовність фінансування, стандарти звітності та політико-економічні «маяки»—формуючи стратегічні орієнтири розвитку національного господарського сектору.

1.3 Функціональний та засадничий зміст контролю за підприємницькою діяльністю

Державна діяльність орієнтована на досягнення визначених цілей і виконання конкретних завдань, які не виникають довільно: їх формування зумовлюється уявленнями спільноти про роль держави у врегулюванні суспільних відносин, політичною волею еліт, станом гуманітарного знання, домінантами суспільної моралі та іншими чинниками. Відтак цілі й завдання державного контролю як інструмента публічного управління є похідними від загальних пріоритетів державної політики. Постає питання про те, які саме цілі має переслідувати сучасна держава у сфері підприємництва та які завдання повинна вирішувати у XXI столітті. Очевидно, що їх конфігурація відрізняється між країнами, оскільки детермінується соціально-економічним устроєм, географією, демографічною динамікою та стадією цивілізаційного

розвитку як у глобальному, так і в національному вимірах. Зміна економічної стратегії неминуче трансформує інструментарій державного контролю. Показовим є зрушення кінця ХХ століття, коли переосмислення взаємодії з природним середовищем і зростання значущості екологічної безпеки в господарській діяльності спричинили інституційне розширення контрольних механізмів – від створення спеціалізованих органів до запровадження нових процедур як на національному рівні, так і в межах ООН та Європейського Союзу.

У цих координатах завдання та цілі державного контролю в господарській сфері сучасної України доцільно розглядати як складову загальної регуляторної політики. Відповідно до чинного законодавства, державна регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності становить напрям публічної політики, зорієнтований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин та управлінських взаємодій між регуляторами (іншими органами державної влади) і суб'єктами підприємництва, на недопущення ухвалення економічно необґрунтованих і неефективних регуляторних актів, на мінімізацію надмірного державного втручання та усунення бар'єрів розвитку підприємництва. Реалізація цієї політики відбувається виключно в межах повноважень, у порядку та способами, визначеними Конституцією та законами України. Така інтерпретація окреслює телеологію контролю: забезпечення балансу між публічним інтересом, ефективністю ринку й правами учасників господарського обігу шляхом правових, організаційних та процедурних засобів, співмірних сучасним викликам [149].

Як демократична, правова та соціальна держава Україна формує політику у сфері підприємництва, виходячи з таких базових цілей. По-перше, запобігання ухваленню економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, що виконує функцію додаткової інституційної гарантії дотримання конституційних принципів та засад правового регулювання господарських відносин. По-друге, зменшення масштабів державного

втручання у діяльність суб'єктів підприємництва та усунення бар'єрів для розвитку підприємницької ініціативи; цей вектор узгоджується з аксіомами ринкової економіки щодо свободи економічної діяльності та рівності умов конкуренції. По-третє, забезпечення належного узгодження інтересів учасників ринку й споживачів, різних соціальних груп і суспільства загалом, що відображає системну потребу у балансуванні приватного та публічного інтересів у правотворчості та правозастосуванні.

Зазначені орієнтири не вичерпують змісту державної економічної політики, але окреслюють роль держави як регулятора господарських відносин. До комплексу супутніх завдань належать також гарантування стійкого економічного зростання, підтримання промислової, енергетичної та фінансової безпеки, що набуває особливої ваги в умовах збройної агресії, а також формування передбачуваного регуляторного середовища, спроможного забезпечити довіру інвесторів, конкурентоспроможність та соціальну згуртованість [204].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» кваліфікує державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом органів – центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування – у межах визначених повноважень, що спрямована на виявлення й запобігання порушенням законодавства суб'єктами підприємництва та на забезпечення суспільних інтересів. Зокрема, ідеться про належну якість продукції, робіт і послуг, а також про дотримання допустимих рівнів ризику для населення й довкілля (п. 1 ст. 1) [185].

Водночас зазначена в Законі телеологія контролю помітно не корелює з ширшими, задекларованими у регуляторній політиці цілями державного впливу у сфері підприємництва. Зведення призначення нагляду переважно до контролю якості та безпечності фактично редукує спектр легітимних

управлінських завдань – від конкуренційної нейтральності, добросовісності ринкової поведінки та запобігання недобросовісним практикам до фінансової стійкості критичних секторів, захисту прав споживачів і забезпечення макроекономічної безпеки. Таке нормативне звуження предмета і функцій контролю створює розрив між фактичними потребами правозастосування та формальною дефініцією, що суперечить вимогам юридичної техніки щодо повноти, узгодженості та системності регулювання. З огляду на це доцільним є доктринальне й законодавче уточнення цілей державного нагляду (контролю) через їх гармонізацію з цілями державної економічної та регуляторної політики, включно з імперативами конкуренційної політики, захисту прав споживачів, фінансової та екологічної безпеки, а також забезпеченням сталого розвитку.

Розглядаючи мету та значення державного контролю у сфері підприємництва як складника державної політики у господарській площині, слід урахувати його належність до системи загального державного контролю. Звідси випливає, що контроль у господарюванні відтворює родові ознаки контролю як публічної функції: він зорієнтований на досягнення цілей і виконання завдань, притаманних контролюючій діяльності держави загалом. У широкому розумінні доцільним є дуалістичне тлумачення такої мети: по-перше, як спадкування загальних цілей контролю з урахуванням предметної специфіки (забезпечення належного виконання правових приписів шляхом виявлення та попередження порушень у сфері господарських відносин); по-друге, як інструментальної площини реалізації державної економічної політики (механізм, стадія або канал впровадження регуляторних рішень у сфері підприємництва).

Наукові підходи до конкретизації цілей і завдань державного контролю не є уніфікованими. Зокрема, В. О. Мухатаєв пов'язує призначення контролю з фіксацією реального стану справ у ключових соціальних підсистемах, а його мету – з наданням об'єктивної інформації: про фактичний стан суспільних відносин і рівень виконання ухвалених рішень; про відповідність

діяльності публічних службовців поставленим завданням і наданим повноваженням; про дотримання законності. Отримувана внаслідок контрольних заходів інформація, будучи належно проаналізованою, створює підґрунтя для вироблення раціональних управлінських рішень щодо подальшого розвитку відповідних сфер. Така інтерпретація підкреслює епістемічну (інформаційно-аналітичну) функцію контролю поряд із його превентивно-охоронною роллю у господарській діяльності [118, с. 22].

У площині державного фінансового контролю М. В. Петричук виокремлює низку стрижневих завдань, серед яких: моніторинг дотримання фінансово-правових приписів органами влади та іншими учасниками фінансових відносин із подальшим інформуванням про істотні порушення; оцінювання ефективності, економності та результативності управління державними фінансовими й матеріальними ресурсами, включно з коштами, що залишаються у розпорядженні суб'єктів завдяки податковим пільгам чи державному кредитуванню; превенція відхилень від нормативних орієнтирів у сфері публічних фінансів з боку установ і організацій; забезпечення механізмів усунення виявлених порушень та нагляд за виконанням ухвалених рішень; аналіз якості адміністративних послуг і контроль-но-наглядових функцій, що надаються публічними органами та іншими учасниками фінансових правовідносин; вироблення рекомендацій з оптимізації системи управління державними фінансами й уніфікації стандартів фінансового контролю [132, с. 476]. Водночас Г. С. Буга пов'язує суспільне призначення контролю з його інформаційно-діагностичною природою: контроль покликаний забезпечувати одержання релевантної інформації про перебіг суспільних процесів у різних підсистемах, звіряти фактичні дії з орієнтирами цілепокладання, ідентифікувати причини відхилень та формувати коригувальні заходи, спрямовані на їх нейтралізацію [16].

О.Ф. Андрійко пропонує розмежовувати цілі й завдання державного контролю в системі публічного управління на «стратегічний» та «тактичний» (прикладний) рівні. Така диференціація видається методологічно

обґрунтованою, оскільки дозволяє цілісно окреслити функціональне призначення контролю. На стратегічному рівні метою контролю виступає гарантування законності та службової дисципліни в суспільстві загалом і в механізмах державного управління зокрема. На тактичному рівні контроль спрямовується на систематичне спостереження та аналіз відповідності діяльності суб'єктів публічних та приватних правовідносин установленим державою стандартам, а також на своєчасне коригування виявлених відхилень від цих параметрів шляхом застосування передбачених правом превентивних, відновних і санкційних інструментів [6, с. 75].

Для коректного окреслення цілей і завдань контролю у сфері підприємництва доцільно уточнити зміст категорій «законність» і «дисципліна». Попри широку обігуваність терміна «законність», а також «закон», їх нормативні дефініції відсутні. У доктрині натомість усталилися кілька підходів. По-перше, К.О. Голікова законність розглядає як безумовне виконання державними органами, їх посадовими особами, громадянами, а також недержавними інституціями вимог законів і підзаконних актів, ухвалених на їх підставі [36, с. 110]. По-друге, С.Г. Стеценко її тлумачить як політико-правовий комплексний феномен, що виявляється в неухильному дотриманні всіма суб'єктами права чинного законодавства [214, с. 191]. По-третє, законність описують як спеціальний адміністративно-правовий режим, за якого вся система органів державної влади, з одного боку, суворо підкоряється приписам законів, а з іншого – забезпечує їх беззастережне виконання посадовими особами й громадянами, застосовуючи правоохоронні та правозастосовні засоби для зміцнення правопорядку [1, с. 121].

Зазначені підходи не вичерпують спектр інтерпретацій, однак репрезентують ключові доктринальні акценти.

У науковій доктрині дисципліну зазвичай окреслюють як передумову ефективного функціонування суспільства й держави, тобто як стан упорядкованості суспільних відносин, що ґрунтується на спеціально встановлених формах зв'язків між суб'єктами дисциплінарних відносин і

передбачає неухильне виконання загальнообов'язкових приписів, встановлених у державі та суспільстві [36, с. 110]. Поняття «дисципліна» та «законність» у літературі розглядаються як взаємозумовлені та нерозривно поєднані: дотримання законності неможливе без дисципліни, тоді як зміст і межі дисципліни задаються правом. Як слушно зазначено в підручнику «Адміністративне право України» за ред. Ю. П. Битяка, законність існує лише за умови суворого додержання дисципліни всіма фізичними й юридичними особами, а сама дисципліна формується в межах, окреслених законом [2, с. 215].

З урахуванням цього, зміст забезпечення законності та дисципліни засобами державного контролю в господарській сфері полягає у систематичній діяльності органів публічної влади й інших учасників правовідносин щодо формування та підтримання сприятливого господарського режиму, узгодженого з цілями й завданнями державної політики у сфері підприємництва (стратегічний рівень). Водночас реальний стан законності в господарських правовідносинах визначається не стільки розгалуженістю нормативної бази, інституційною архітектурою контролю та фаховістю службовців, скільки фактичним рівнем дотримання правових приписів усіма учасниками відповідних відносин. Звідси випливає, що тактична мета державного контролю у сфері підприємництва безпосередньо полягає у своєчасному виявленні, попередженні та припиненні порушень нормативних приписів суб'єктами підприємницької діяльності, а також у відновленні правопорядку за результатами таких втручань.

У процесі здійснення наглядових заходів – спостережень, перевірок, аналізу зібраних відомостей про стан законності та дисципліни на підконтрольних об'єктах – органи контролю зобов'язані належним чином реагувати на виявлені порушення правових норм, забезпечуючи відновлення (або принаймні ініціювання відновлення) правового порядку на відповідному об'єкті. Відтак тактична мета контролю полягає у виявленні відхилень, їх аналітичній оцінці та, за наявності порушень, у поверненні керованої системи

– підприємницької діяльності суб'єктів – від фактичного стану невідповідності до параметрів, визначених законодавством. Поряд зі стратегічними й тактичними цілями в доктрині виокремлюються ключові функції державного контролю: правоохоронна (забезпечення дотримання норм), правовідновлювальна (усунення наслідків порушень), інформаційно-аналітична (формування доказової й оціночної бази для управлінських рішень), попереджувальна (зниження ризику рецидиву), виховна (формування правослухняної поведінки), комунікаційна (налагодження інституційної взаємодії), орієнтаційна (визначення пріоритетів нагляду), стимулююча (заохочення належних практик), коригувальна (оперативне виправлення відхилень) та захисна (охорона прав і законних інтересів учасників господарських відносин) [32;6;198].

У площині правоохоронної функції державний контроль зорієнтовано на забезпечення точного та повного виконання підконтрольними суб'єктами вимог законодавства й обов'язкових приписів. Правовідновлювальна функція означає, що результатом контрольних заходів (за наявності такої можливості) стають дії з поновлення порушених прав держави чи окремих фізичних і юридичних осіб та приведення правовідносин у відповідність до чинних норм. Інформаційно-аналітична функція охоплює збирання, передавання та опрацювання відомостей про стан об'єкта контролю (процесу або явища), а також формування обґрунтованих припущень щодо потенційних порушень законності й дисципліни.

Комунікаційна функція полягає у забезпеченні стійкого зворотного зв'язку між об'єктом, на якому виявлено відхилення, і суб'єктами, що ухвалюють управлінські рішення, з метою своєчасної інституційної реакції. Коригувальна функція передбачає розроблення на підставі аналізу причин відхилень конкретних пропозицій щодо усунення виявлених порушень та їх детермінант. Урахування в подальшому як негативних, так і позитивних чинників дає змогу мінімізувати ймовірність повторних порушень; водночас

пропонується інструментарій, який одночасно нейтралізує вплив небажаних факторів і посилює дію бажаних [215, с. 192].

Орієнтаційна функція державного контролю визначає пріоритетні напрями та об'єкти перевірок у сфері підприємництва, зосереджуючи увагу уповноважених органів на ділянках підвищених регуляторних і комплаєнс-ризиків. Її реалізація забезпечує виокремлення зон найбільшої уразливості суб'єктів підприємництва, що, у свою чергу, створює підстави для коригування законодавства та вдосконалення методик і процедур контрольних заходів. Проведення перевірок виконує також стимулюючу функцію: усвідомлення невідворотності нагляду спонукає суб'єктів до «законослухняної» моделі поведінки, підвищує рівень внутрішнього контролю та дотримання стандартів належного управління. Паралельно виявляється виховний ефект: загроза настання негативних правових наслідків формує превентивну мотивацію утримуватися від порушень. У доктрині ці дві функції нерідко розглядаються як єдиний мотиваційно-превентивний блок.

Узагальнюючи, доцільно визначити мету державного контролю в сфері підприємницької діяльності як запобігання та виявлення порушень законодавства суб'єктами підприємництва з метою захисту публічного інтересу відповідно до задекларованої державної політики у сфері підприємництва. Саме таке формулювання пропонується закріпити в п. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [185].

У площині проведеного дослідження принципи державного контролю у сфері підприємницької діяльності становлять необхідний аналітичний вузол, оскільки відбивають нормативно-ціннісні орієнтири, що задають цілі, завдання та межі контрольної діяльності. Категорія «принцип» у правовій доктрині належить до базових і водночас поліаспектних: у буквальному перекладі з латини – це «початок», «першооснова», тобто вихідне начало системи, яке структурує її елементи та визначає допустимі способи їх

взаємодії. У правопорядку принципи виконують функції методологічних настанов і критеріїв належної поведінки, не завжди втілюючись у безпосередньо застосовні норми й санкції, проте задаючи рамку тлумачення та реалізації позитивного права. Саме через призму закріплених і реально дієвих принципів можливо ідентифікувати тип державності (демократичний чи авторитарний вектор), а також рівень гарантування приватної автономії та публічного інтересу в економічному обігу. Відтак визначення та системна характеристика принципів державного контролю у господарській сфері є не допоміжним, а конститутивним компонентом теорії контролю: вони забезпечують цілісність регуляторної політики, легітимують інструментарій нагляду, обмежують дискрецію контролюючих органів і водночас орієнтують правозастосування на пропорційність, правову визначеність і передбачуваність втручань у свободу підприємництва [68, с. 195-198].

У науковій літературі принципи права послідовно інтерпретуються як вихідні, загальнообов'язкові настанови правового порядку. Зокрема, ряд вчених визначають їх як найзагальніші вимоги до учасників суспільних відносин і як керівні засади, що відображають сутність права, ґрунтуються на ідеях справедливості та свободи і задають спрямованість правовій системі в цілому; принципи як об'єктивно притаманні праву відправні засади – імперативні (позитивні) вимоги, спрямовані на гармонізацію індивідуальних, групових і суспільних інтересів [37, с. 38;87]. Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков підкреслюють їхню функцію загальнонормативного орієнтира, що підлягає подальшій конкретизації у позитивному праві [86, с. 68, 69;87]. акцентують на ґносеологічному вимірі, тлумачачи принципи як пізнані наукою й практикою позитивні закономірності, які отримали фіксацію в відповідних правових поняттях.

Найдетальніше генезу принципів окреслює О. В. Зайчук: на його переконання, вони можуть виникати як ідеї в теорії, закріплюватися в системі норм і через них інституціоналізуватися в суспільних відносинах, або ж, навпаки, кристалізуватися з соціальної практики, знаходячи формальне

втілення у правових приписах [71, с. 23]. Узгоджуючись із цією логікою, слушно визнати, що принципи не лише окреслюють вектори розвитку правового регулювання, а й виконують стабілізаційно-обмежувальну функцію щодо радикальних трансформацій у правовій системі, забезпечуючи тяглість, передбачуваність і правову визначеність «правил гри», встановлених державою [71, с. 23]. Таким чином, за міркуванням вченого, схема реалізації, втілення в життя вимог принципів співпадає з механізмом виникнення і реалізації права, з чим ми повністю погоджуємося [29].

Доцільно наголосити, що поряд із визначенням стратегічних напрямів і орієнтирів правового регулювання принципи права виконують також стримувально-стабілізаційну функцію щодо радикального оновлення правового масиву, забезпечуючи «цементацию» та передбачуваність трансформацій уже встановлених державою правил. На цю властивість неодноразово звертала увагу доктрина [208;121]. Йдеться не про їхню незмінність: принципи не є статичними, однак їх еволюція – як фундаментальних ідей – істотно повільніша, ніж динаміка суспільних відносин чи позитивного законодавства. Історичний досвід доводить, що зміни в системі принципів права корелюють із масштабними «тектонічними» зрушеннями соціокультурного та політико-економічного порядку – від зміни суспільно-економічних формацій до переорієнтації сучасної парадигми екологізму на позиції домінування [25].

Окремої уваги заслуговує роль принципів у правозастосуванні. Вони слугують методологічною «призмою» для оцінки та інтерпретації норм, формують переконання суб'єктів права, впливають на прийняття юридично значущих рішень і задають рамки телеологічного та системного тлумачення [69, с. 77–79]. Кожне нормативне приписання перебуває у взаємозв'язку з іншими та підлягає тлумаченню у спосіб, що забезпечує максимальну узгодженість правової системи загалом [219, с. 106].

Саме звернення до принципів дозволяє вибудувати вихідну точку для зваженого вирішення колізій, усунення прогалин і підтримання когерентності правопорядку у практиці застосування права.

Особливо виразно евристичний потенціал принципів права проявляється у правозастосуванні судами. Апеляція до принципів «інституціоналізує» правові цінності: судові рішення, вирішуючи конкретний спір, формує уявлення про ті реальні цінності, що можуть бути не кодифіковані, але мають становити підмурок резолюції [234, с. 79]. Суд має і повинен звертатися до принципів права завжди, а надто – за прогалин чи колізій, адже саме через практику розкриваються основоположні начала правової системи, включно з тими, що не набули нормативної фіксації [125, с. 37]. Суддя, який ігнорує принципи, ризикує «автоматизмом» і дефіцитом обґрунтування, адже його завдання – не механічне застосування норм, а постійне приведення чинного правопорядку у відповідність до справедливості [219, с. 107]. Отже, недооцінка принципів деформує телеологію правозастосування, тоді як їх належне використання забезпечує ціннісну узгодженість, коректну інтерпретацію норм і легітимність судових висновків. Відтак оптимізація та теоретично вивірена ієрархія системи принципів державного контролю у сфері підприємницької діяльності постає як самостійне науково-практичне завдання.

У сучасному науковому дискурсі формування переліку принципів як загального державного контролю, так і його галузевих різновидів характеризується виразним методологічним плюралізмом. Поряд із законністю, коректністю, централізмом, гласністю, офіційністю, плановістю, професіоналізмом, зрозумілістю та науковістю, система принципів включає принципи відповідності заходів впливу, об'єктивності, неупередженості, повноти, реальності, комплексності, істотності, корисності, доброзичливості, універсальності, систематичності, дієвості, оперативності, результативності, раціонального розподілу повноважень, взаємодії між спеціалізованими органами й правоохоронними інституціями, концентрації, раптовості,

допомоги підконтрольним суб'єктам у виправленні помилок, презумпції тягара доказування та відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю [32, с. 98–106]. У спеціалізованих сегментах також простежуються авторські конфігурації: С. І. Лучковська у сфері валютного контролю акцентує законність, об'єктивність, повноту, цілісність і системність, стабільність, гнучкість, гласність, компетентність, своєчасність і відповідальність [103, с. 55], тоді як В. О. Шевчук та І. К. Дрозд серед засад фінансового контролю називає законність, незалежність, об'єктивність, гласність, системність, відповідальність та ендогенність [65]. Наявність численних, частково перехрещуваних, а подекуди й альтернативних переліків свідчить про те, що майже кожне концептуальне дослідження державного контролю супроводжується авторською модельною пропозицією системи принципів для відповідної контрольованої сфери суспільних відносин.

У ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено такі принципи контролю у сфері підприємництва:

«пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері підприємницької діяльності;

підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;

рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів підприємництва;

гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта підприємництва;

об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів підприємництва за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;

здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом;

відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);

неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;

невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта підприємництва, якщо вона здійснюється в межах закону;

відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту підприємництва внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта підприємництва;

дотримання умов міжнародних договорів України;

незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;

наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

презумпції правомірності діяльності суб'єкта підприємництва у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта підприємництва та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);

орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері підприємницької діяльності;

недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів підприємництва до відповідальності та застосування до них санкцій;

здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» [185].

Вважаємо, що віднесення І. С. Ореховою принципів законності та правової рівності до групи принципів адміністративного процесу методологічно суперечливе. Законність і рівність є загально-правовими (конституційними) засадами, що пронизують усю правову систему та визначають обов'язкові межі для будь-якої владної діяльності, у тому числі контрольної. У площині адміністративного процесу вони не набувають нової, автономної якості, а лише конкретизуються через спеціалізовані процедурні вимоги (неупередженість посадової особи, мотивованість і перевірюваність рішень, дотримання строків, пропорційність обмежень, забезпечення права бути вислуханим тощо). Включення законності та правової рівності до «внутрішнього» переліку процесуальних принципів розмиває межу між загально-правовим і галузевим рівнями регуляції, породжує дублювання і ускладнює побудову ієрархії принципів, на що справедливо зверталася увага в науковій літературі [102].

З огляду на це пропонуємо чіткішу трирівневу декомпозицію: загально-правові (конституційні) принципи, до яких належать, зокрема, законність, рівність перед законом, повага до гідності, верховенство права; принципи адміністративного процесу як процедурні гарантії реалізації загальних засад у контрольно-наглядних провадженнях (офіційність, неупередженість, слухання сторін, публічність та прозорість, процесуальна економія, мотивованість рішень, пропорційність); спеціальні принципи державного контролю у сфері підприємницької діяльності, що відображають функціональну специфіку предмета (ризик-орієнтованість, превентивність, адресність втручання, координація та недопущення дублювання контрольних дій, орієнтація на відновлення правомірного стану, післяконтрольний моніторинг) [12;237;124]. Такий розподіл уникає нормативного накладання, зберігає ієрархію та забезпечує прозорий механізм взаємодії принципів: від

конституційної рамки – через процесуальні гарантії – до галузевих інструментів контролю [122].

Уважаємо, що принцип законності має загальноправовий, а не процесуальний характер, тоді як процесуальні відносини у сфері державного контролю за своєю природою не можуть ґрунтуватися на принципі правової рівності сторін. Попри універсальність конституційної вимоги рівності перед законом, фактична організація контрольних правовідносин об'єктивно ставить контролюючий орган і підконтрольний суб'єкт у асиметричне становище за обсягом повноважень, обов'язків і процесуальних можливостей. З огляду на це для наочнішого відтворення інституційно-структурної взаємодії засад державного контролю у сфері підприємництва доцільно застосувати трирівневу класифікацію: загальноправові принципи управління; принципи державного контролю як різновиду управлінської діяльності; спеціальні принципи державного контролю у сфері підприємницької діяльності. До першої групи відносимо верховенство права, законність, гласність, справедливість, гуманізм, прозорість та інші базові засади, притаманні будь-якій публічно-управлінській активності (у тому числі контрольній), які виконують функцію фундаментальних, керівних орієнтирів побудови правового регулювання. Враховуючи їх майже беззаперечний характер і високий ступінь наукового опрацювання, зміст загальноправових принципів управління в межах цього дослідження не деталізується.

Серед засад державного контролю як різновиду управлінської діяльності доцільно виокремити такі: об'єктивність, неупередженість, систематичність, оперативність, повнота, превентивність, плановість, раптовість, фахова спеціалізація контролюючих структур і презумпція добропорядності підконтрольного суб'єкта. Принцип систематичності означає, що контроль здійснюється не епізодично, а на постійній основі за задалегідь визначеною логікою та алгоритмом дій; він тісно корелює з принципом планової організації, проте відображає не стільки внутрішню

техніку роботи, скільки стратегічну політику держави у відповідній сфері [72, с. 151]. Принцип повноти вимагає від контролюючого органу відсутності «білих плям» у перевірці: зібрана інформація повинна всебічно охоплювати предмет дослідження, а будь-які встановлені порушення мають отримувати належну процесуальну реакцію – чи то шляхом самостійних дій у межах компетенції, чи шляхом інформування компетентних (у тому числі правоохоронних) органів. Із принципом повноти безпосередньо пов'язана об'єктивність: результати контролю мають відтворювати фактичний стан справ і бути максимально наближеними до реальності. Досягненню об'єктивності сприяє доручення контрольних повноважень особам, не зацікавленим у результаті (що водночас забезпечує неупередженість) [118, с. 67], а також належний добір і підготовка кадрів за принципом фахової спеціалізації контролюючих підрозділів. Принцип плановості забезпечує послідовність і передбачуваність контрольної діяльності за ключовими параметрами: визначенням кола об'єктів контролю, окресленням предметних напрямів перевірки, добором суб'єктів здійснення контролю, календарним і процедурним плануванням строків та етапів. У такій конструкції оперативність гарантує своєчасне реагування на виявлені відхилення, превентивність – орієнтацію на запобігання порушенням, раптовість – зниження ризику пристосувальної поведінки підконтрольних, а презумпція добропорядності – баланс між захистом публічного інтересу та повагою до прав і законних інтересів суб'єктів підприємництва. Сукупна реалізація зазначених принципів формує цілісний, ефективний і правовий режим здійснення державного контролю у сфері підприємницької діяльності [72, с. 148].

Плановість, окрім очевидного підвищення результативності контрольної діяльності, виконує й гарантійну функцію – звужує простір для можливого свавілля контролюючих органів шляхом нормативної деталізації періодичності перевірок (див., зокрема, ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності»).

Водночас раптовість як форма контролю становить виняток із загальної логіки планування і застосовується як спеціальний інструмент у виняткових ситуаціях. Підстави для таких позапланових заходів чітко окреслені законодавцем, що покликано унеможливити необґрунтоване множення перевірок. Стаття 6 наведеного Закону встановлює вичерпний перелік підстав для позапланового нагляду та передбачає, що під час його проведення з'ясовуються виключно ті питання, які й зумовили необхідність заходу, із обов'язковим відображенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення перевірки [185].

Принцип оперативності у системі державного контролю означає своєчасне реагування на інформацію про порушення – як через невідкладне проведення контрольних дій, так і через превентивні заходи, спрямовані на усунення факторів, що створюють корупціогенні або інші ризикові умови. Цілком поділяємо позицію В. М. Гаращука: за відсутності оперативності контроль як форма державного управління втрачає практичний сенс; дотримання цієї засади є індикатором професійного рівня контролерів і запорукою того, що порушники не встигнуть «згладити сліди» протиправної поведінки, що, своєю чергою, підсилює об'єктивність результатів контролю [32, с. 146]. Водночас такі характеристики, як дієвість, результативність, ефективність і професіоналізм, попри їхню безумовну значущість для контрольної практики, радше мають універсальний характер, притаманний будь-якій цілеспрямованій діяльності сучасної демократичної держави, а тому навряд чи окреслюють специфіку саме контрольної функції.

Принцип превентивності тісно корелює з оперативністю й означає завчасне здійснення контрольних дій, спрямованих на недопущення істотних відхилень під час фактичної реалізації діяльності підконтрольного суб'єкта від нормативних приписів закону [43]. Його реалізація забезпечується, зокрема, через переконувальний вплив: надання контролюючими органами роз'яснень і рекомендацій щодо ведення підприємницької діяльності, формування довірчих відносин між контролером і підконтрольним, а також

комунікацію принципу невідворотності юридичної відповідальності у випадку порушень. Опосередкований превентивний ефект досягається усвідомленням підконтрольними суб'єктами ризику застосування заходів державного примусу за недодержання вимог законодавства.

Принцип фахової спеціалізації контролюючих органів передбачає побудову контрольної системи за предметною ознакою: звуження спектра повноважень до чітко окреслених сегментів суспільних відносин мінімізує розпорошення ресурсів і підвищує професійну компетентність персоналу. Принцип презумпції добропорядності підконтрольних означає вихідне припущення про сумлінність і правомірність їхньої поведінки доти, доки не доведено протилежне; відповідно, тягар доказування покладається на контролюючий орган (а у випадку притягнення до відповідальності – і на правоохоронні органи).

Визначивши базові засади, доцільно перейти до спеціальних принципів державного контролю саме у сфері підприємництва – тобто таких, що або є притаманними лише економічним відносинам, або в межах цієї сфери набувають якісно відмінних рис (з огляду на потребу балансування публічного інтересу з економічною свободою, пропорційність інтервенцій у підприємницьку діяльність, ризик-орієнтоване таргетування заходів, недопущення дублювання контрольних функцій та забезпечення регуляторної передбачуваності). Саме їхня конкретизація дозволяє узгодити контрольну практику з цілями державної економічної політики та стандартами належного врядування [202].

Зауважимо, що наведені засади водночас продовжують принципи загального державного контролю й конкретизують управління господарською сферою. До спеціальних для цієї сфери пропонується віднести, по-перше, принцип невтручання органів державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єктів підприємництва за відсутності об'єктивних підстав. Йдеться про недопущення незаконних впливів і перешкоджання бізнес-процесам з боку державних інституцій та їх посадових осіб під час

контрольних заходів. Саме у площині конкуренції, комерційної таємниці та рівності доступу до ринку його значущість є максимальною, що й зумовлює віднесення до спеціальних принципів. По-друге, принцип рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів підприємництва як загальна засаднича вимога регулювання економічних відносин водночас виступає й імперативом для контрольної практики: забезпечення захисту від монополізму, єдності правил гри, недискримінації з боку органів влади, імплементації сучасних антимонопольних та комплаєнс-стандартів. По-третє, принцип мінімізації регуляторного тиску, що логічно випливає з попереднього та відображає сучасну парадигму державної економічної політики: спрощення адміністративних процедур, скорочення кількості перевірок (у тому числі через мораторії в окремих секторах), зменшення бюрократичного навантаження та інші інструменти зниження транзакційних витрат бізнесу. По-четверте, принцип пріоритетності охорони життя і здоров'я людини, екологічної безпеки, обороноздатності та інших публічних інтересів над приватними економічними інтересами суб'єктів підприємництва. Він не заперечує важливості останніх, але встановлює презумпцію переваги суспільної безпеки у разі колізії інтересів, що кореспондує наявності розгалуженої мережі спеціалізованих контролюючих органів і широті їхніх мандатів у сферах, дотичних до прав споживачів та загального блага. Узагальнюючи, окреслений корпус принципів, на нашу думку, становить ядро спеціальних засад державного контролю у сфері підприємництва, однак не є вичерпним і може бути розширений із урахуванням еволюції економічних відносин та публічних потреб.

1.4 Нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю

Набуття Україною державної незалежності супроводжувалося зміною соціально-економічного ладу. Переорієнтація від соціалістичної моделі до ринкової стала каталізатором глибоких зрушень у правовому регулюванні, передусім у сфері підприємництва. Трансформації, започатковані ще у 1990-х роках, означали не лише інституціоналізацію ринку, формування нової архітектури органів публічної влади та масове оновлення законодавства, а й фактичне переформатування ролі держави як регулятора економічних процесів. Хоча становлення ринкової економіки загалом відбулося, нормативні засади підприємницької діяльності та національна модель державного контролю продовжували еволюціонувати протягом усього періоду української державності.

Події 2014 року зумовили стратегічну переорієнтацію розвитку країни й відкрили новий етап глибинних інституційних змін, пов'язаних із курсом на набуття членства в Європейському Союзі. Реформаторський імпульс було спрямовано на наближення до європейських стандартів врядування та нагляду. Водночас національний процес реформування регуляторної бази державного контролю в господарській сфері, набувши рис безперервності, не був позбавлений прорахунків. Часто запозичення «готових» західних підходів відбувалося без належної адаптації до економічних і соціокультурних особливостей України, що очікуваного ефекту не забезпечило. Ситуацію ускладнюють і зовнішні чинники: країна поки не є членом ЄС, а перспективи стійкого економічного зростання, особливо в умовах повномасштабної збройної агресії, залишаються невизначеними.

Очевидним є те, що відповідь держави на нові виклики реалізується через корекцію правового поля відповідних суспільних відносин. Оскільки результативність економічної політики безпосередньо залежить від якості нормативної бази, аналіз актуального стану правового регулювання

державного контролю у сфері підприємництва та окреслення напрямів його оптимізації мають першочергове значення. Додатковим аргументом на користь такого аналізу є висока динаміка законодавчих змін у цій площині: попередні напрацювання швидко втрачають актуальність, що об'єктивно вимагає постійного оновлення досліджень і перегляду методологічних підходів до побудови ефективної системи контролю.

Класифікація нормативно-правових актів має фундаментальне значення для цілісності правопорядку. Вона перетворює розрізнений масив норм на впорядковану систему, у якій чітко простежуються рівні регулювання (конституційний, законодавчий, підзаконний), співвідношення «загальне–спеціальне» та «матеріальне–процесуальне», а також межі дії кожного акта в часі, просторі й за колом осіб. Завдяки класифікації забезпечуються правова визначеність і передбачуваність: стає легше тлумачити норми, застосовувати колізійні правила (*lex superior, lex specialis, lex posterior*), виявляти прогалини й дублювання, проводити кодифікацію/гармонізацію та формувати доказову базу для оцінки регуляторного впливу. Для правотворчості це інструмент підвищення якості законодавства (уникнення «перехресного вогню» норм), для правозастосування – шлях до єдності практики, а для науки й освіти – методологічний каркас системного аналізу права. У прикладному вимірі класифікація полегшує цифровізацію (побудову реєстрів, онтологій, правових карт), комплаєнс-менеджмент і комунікацію держави з адресатами регулювання.

У сфері державного контролю за підприємництвом класифікація відіграє особливо прикладну роль. По-перше, вона дозволяє прозоро розмежувати загальносистемні, секторальні, інституційні, деліктні та процедурно-процесуальні акти, а отже – чітко окреслити: хто саме контролює, що є предметом перевірки, якою є процедура, які гарантії мають підконтрольні суб'єкти та які наслідки порушень. По-друге, така структуризація усуває дублювання повноважень і «сіру зону»

відповідальності між органами, зменшує регуляторний тиск і корупційні ризики, сприяє координації (включно з ризик-орієнтованим плануванням) і мінімізації непотрібних перевірок. По-третє, класифікація забезпечує пропорційність втручання: відмежування матеріальних стандартів безпеки й якості від процедурних гарантій підконтрольних дозволяє будувати перевірки так, щоб публічний інтерес був захищений без надмірного обмеження свободи підприємництва. По-четверте, вона полегшує імплементацію *acquis* ЄС та міжнародних стандартів: чітке картування спеціальних режимів (податкового, митного, фінансового, ринкового нагляду, праці, екології тощо) підвищує сумісність національної системи з наднаціональними вимогами і судовою практикою.

Нарешті, класифікація створює «дорожню карту» для бізнесу й інспекторів: матриці компетенцій і предметів контролю, типові переліки документів і показників, стандартизовані форми актів та маршрут оскарження, що знижує транзакційні витрати, підсилює комплаєнс-культуру, робить контроль більш дано-орієнтованим (KPI, *open data*) і стійким до кризових ситуацій. У підсумку вона перетворює контроль із фрагментарної практики на керовану, прозору та прогнозовану публічну функцію, що збалансовує публічний інтерес із правами та ініціативою підприємців.

Разом ці п'ять блоків формують ієрархічно узгоджену систему: загальносистемні акти задають принципи та межі втручання; секторальні – конкретизують предмет і стандарти; інституційні – закріплюють носіїв повноважень; деліктні – забезпечують дієвість примусом; процедурні – гарантують належний процес і пропорційність контролю.

Провідне місце в системі джерел, що регулюють підприємницьку сферу, належить Конституції України як актові найвищої юридичної сили. Саме вона задає базові засади економічного ладу та визначає межі й гарантії державного втручання у господарські відносини. Основний Закон установлює рівність форм власності та їх правовий захист, а також соціальну

спрямованість економіки (ст. 13); закріплює свободу підприємницької діяльності, захист конкуренції, заборону монополізму та неправомірних обмежень конкуренції (ст. 42); гарантує недоторканність права приватної власності та можливість вільно володіти, користуватися і розпоряджатися майном, а також результатами інтелектуальної і творчої діяльності (ст. 41). У трудовому блоці Конституція гарантує права на працю, належні умови та захист від незаконного звільнення (статті 43–45). У екологічному вимірі проголошено право кожного на безпечне довкілля та на відшкодування шкоди у разі порушення цього права (ст. 50). У площині судового захисту зафіксовано універсальне право на оскарження дій будь-яких органів та посадових осіб до суду (ст. 55). Податкові зобов'язання визначено як конституційний обов'язок – сплачувати податки і збори у порядку та розмірах, установлених законом (ст. 67) [89].

Поряд із системою прав і свобод Конституція України окреслює інституційні рамки управління господарською сферою: повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, судової системи та органів місцевого самоврядування [89]). Важливо, що конституційні норми мають пряму дію, а відтак можуть застосовуватися безпосередньо як матеріально-правова підстава для захисту прав учасників господарського обороту та для перевірки конституційності рішень і дій публічної влади. Таким чином, Конституція виконує подвійне призначення: встановлює змістовні стандарти свободи підприємництва й конкуренції та водночас формує процедурні гарантії їх ефективної реалізації і судового захисту.

Тривалий час одним з основних актів правового регулювання державного контролю у сфері підприємництва визнається Господарський кодекс України [39], який втратив чинність відповідно до Закону України від 9 січня 2025 року № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [187], дія якого запроваджена на 3 роки (ст. 1).

Згідно із ст. 2 Закону України від 9 січня 2025 року № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [187] є визначеним, що під «господарською діяльністю розуміється діяльність у сфері суспільного виробництва, спрямована на виробництво та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність», при цьому «господарська діяльність, що здійснюється з метою одержання прибутку, є підприємництвом; тоді як під некомерційною господарською діяльністю розуміється господарська діяльність, що здійснюється без мети одержання прибутку» [187].

Окремих норм щодо здійснення контролю у сфері підприємництва у Законі України від 9 січня 2025 року № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [187] не встановлено. Однак окремі положення щодо встановлення змісту та системи адміністративно-господарських санкцій він містить. Так, згідно із ч. 1 ст. 15 Закону України від 9 січня 2025 року № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [187] визначено, що «за порушення встановлених законодавством правил здійснення підприємницької діяльності уповноважені органи державної влади або органи місцевого самоврядування застосовують до юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців адміністративно-господарські санкції - заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення та ліквідацію його наслідків.

До системи кодифікованих актів загального регулювання, релевантних для підприємницької сфери, належить і Цивільний кодекс України. Відповідно до ст. 9 ЦКУ його приписи застосовуються до врегулювання відносин у господарюванні, сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля, а також до трудових і сімейних відносин – у тій мірі, у якій вони не

деталізовані спеціальними законами [230]. Водночас простежується нормативна тенденція переорієнтації системи регулювання підприємницької діяльності у бік відмови від Господарського кодексу України. Так, 09.01.2025 Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект № 6013 «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» [194]. Документ, окрім запровадження низки новел щодо переосмислення правового статусу суб'єктів підприємництва, у п. 3 ст. 17 «Прикінцеві та перехідні положення» передбачає втрату чинності ГК України з дня введення закону в дію. Згідно з Пояснювальною запискою, цілі реформи полягають в удосконаленні корпоративного управління в юридичних особах державної та комунальної власності, підвищенні інвестиційної привабливості, запровадженні ефективних механізмів контролю за використанням державного й комунального майна та усуненні колізій між ЦК України і спеціальним законодавством [139].

Сучасний Цивільний Кодекс України й інші (некодифіковані) нормативно-правові документи ще не адаптовані для регулювання питань, що раніше регулювались ГК України.

Безумовно, серед основних нормативно-правових документів, що врегульовують питання здійснення державного контролю у сфері підприємницької діяльності чільне місце посідає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». На відміну від перелічених вище, ціллю даного Закону є саме безпосередня регламентація контрольних наглядових відносин у господарській сфері. Так, Закон встановлює принципи державного нагляду (контролю), порядок проведення перевірок, повноваження й обов'язки органів владних повноважень у сфері підприємництва, права й обов'язки суб'єктів підприємництва, визначає особливості проведення планових і позапланових перевірок, вирішує багато інших питань, пов'язаних із контролем у сфері підприємницької діяльності. Варто нагадати, що положення Закону України

«Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» поширюються не на всю сферу реалізацію державного контролю у сфері підприємницької діяльності. Як вже зазначалося у попередніх підрозділах роботи, ст. 2 законодавець обмежив сферу дії нормативних приписів, а в деяких випадках прямо звернув увагу на перевагу спеціальних актів правового регулювання при правозастосуванні (див., напр., ч. 4 ст. 2 Закону) [185].

Нинішній Цивільний кодекс України та значна частина некодифікованих актів ще не забезпечують повного нормативного врегулювання тих інститутів, які традиційно регулював Господарський кодекс. В цьому контексті особливої ваги набуває Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», адже він безпосередньо структурує контрольно-наглядові правовідносини у підприємницькій сфері. Закон фіксує засади державного нагляду (контролю), визначає процедури проведення перевірок, обсяг повноважень і обов'язків органів публічної влади, а також права й обов'язки суб'єктів підприємництва; встановлює режим планових і позапланових заходів, процесуальні гарантії та механізми реагування на виявлені порушення. Водночас його сфера регуляції не є всеохопною: стаття 2 окреслює межі застосування закону, а в окремих випадках прямо відсилає до пріоритету спеціального законодавства, яке має переважну силу у відповідних сегментах правозастосування (зокрема, ч. 4 ст. 2). Таким чином, базовий закон виконує роль загальної процесуальної рамки, що діє субсидіарно – остільки, оскільки спеціальними актами не встановлено інше.

Вагомий сегмент актів загального регулювання державного контролю у сфері підприємництва становлять норми, що визначають порядок набуття суб'єктами підприємництва підприємницької компетенції. Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про ліцензування видів підприємницької діяльності», цей акт регулює відносини у сфері ліцензування, фіксує вичерпний перелік ліцензованих видів діяльності, установлює уніфіковану процедуру їх

ліцензування, а також правила нагляду, контролю та відповідальності за порушення у відповідній сфері [179]. Оскільки йдеться про загальний (рамковий) порядок ліцензування – за наявності спеціальних законів для окремих видів діяльності – доцільно відносити цей Закон до корпусу актів загального регулювання відносин, що досліджуються. Аналогічний статус мають і закони «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [146] і «Про дозвільну систему у сфері підприємницької діяльності» [147], адже фактичний старт підприємницької активності унеможливується не лише без необхідної ліцензії, а й без первинної державної реєстрації суб'єкта та/або отримання передбачених дозволів. Важливо підкреслити, що попри існування спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, подальший контроль за дотриманням ліцензійних умов після їх надання здійснюється широким колом галузевих контролюючих інституцій, які, виходячи зі своєї предметної компетенції, проводять перевірки, моніторинг і застосовують заходи реагування щодо ліцензіатів. Така багаторівнева архітектура забезпечує поєднання єдиних процедур набуття права на провадження діяльності з предметно орієнтованим наглядом за її правомірністю на постліцензійному етапі.

Зокрема, у сфері підприємницької діяльності, пов'язаної з обігом лікарських засобів діє Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками», де визначено, що Держлікслужба України уповноважена на: здійснення контролю за дотриманням суб'єктами підприємництва ліцензійних умов, що діють у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [156].

Контроль за діяльністю суб'єктів підприємництва у сфері освіти покладено на Міністерство освіти і науки України [159].

Отже, наявна в Україні багаторівнева модель, за якою повноваження з контролю (нагляду) за дотриманням ліцензійних умов розподіляються між

органами з урахуванням галузевої специфіки, у поєднанні з «надгалузевою» природою підприємницької правосуб'єктності, логічно підводить до висновку: нормативні акти, що встановлюють порядок державної реєстрації суб'єктів та процедури ліцензування, за своєю суттю належать до актів загального регулювання. Водночас важливо не змішувати дві площини: 1) класифікацію контролю як виду управлінської діяльності (напрями, форми, процедури) і 2) систематизацію джерел права, які цю діяльність регламентують. Це не тотожні категорії й працюють на різних рівнях опису правового механізму.

До блоку актів загального регулювання підприємницької діяльності, крім «реєстраційно-ліцензійних» законів, належать і нормативні акти, що поширюють свою дію на широке коло підприємницьких відносин. Зокрема, Закон України «Про захист персональних даних» визначає правові засади обробки та захисту персональної інформації та спрямований на гарантування основоположних прав і свобод людини, насамперед права на недоторканність приватного життя у зв'язку з обробкою персональних даних (ч. 1 ст. 1) [171]. Так само Закон України «Про захист прав споживачів» врегульовує взаємини між споживачами товарів, робіт і послуг та їх виробниками, продавцями і виконавцями (за винятком харчових продуктів, якщо інше прямо не встановлено цим Законом) (ст. 1) [172]. Такі акти формують «фонові» правові умови здійснення підприємництва й опосередковано визначають параметри державного контролю, оскільки задають універсальні стандарти належної поведінки суб'єктів підприємництва, незалежно від галузі їх діяльності.

Серед підзаконних нормативно-правових актів загальносистемного характеру необхідно виділити : постанови уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади [175] (наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)», яка закріплює «Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності», визначаючи процедуру проведення ДРС перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності [57]; Постанову Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 р. «Деякі питання забезпечення провадження підприємницької діяльності в умовах воєнного стану» [54] та ін.; накази ЦОВВ, зокрема, наказ Фонду державного майна про затвердження Порядку ведення Державного реєстру оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, що визначає правові засади та процедури збирання, накопичення, обробки та отримання інформації з Державного реєстру оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, що закріплює вимоги і порядок включення інформації про оцінювачів і суб'єктів оціночної діяльності до Державного реєстру [165]; акти органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади.

До законодавчих актів, що регулюють окремі напрями (контролю у сфері підприємництва діяльності необхідно виділити: Земельний кодекс України [75], Лісовий кодекс України [99], Водний кодекс України [21], Повітряний кодекс України [135], Кодекс України про надра [83], Закон України «Про систему громадського здоров'я» [192], Закон України «Про дорожній рух» [148] та інші.

Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [175], «Про Національну поліцію» [184], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» [159], Постанова Кабінету Міністрів України «¹ Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [164], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [154] тощо.

До Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [143], Кодекс України про адміністративні правопорушення [82], наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібної торгівлі» [166] та ін. [23].

Найбільшу концентрацію норм, дотичних до державного контролю у сфері підприємництва, містить Кодекс України про адміністративні правопорушення. З аналізу його матеріальної частини випливає, що майже в кожній главі сконструйовані склади проступків, пов'язаних з підприємницькою діяльністю та суміжними сферами. Зокрема, значний масив таких приписів охоплюють глави: 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення», 6 «...що посягають на власність», 7 «...у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», 8 «...в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів», 9 «...у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил», 12 «...у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності», 13 «...у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання». Доречно також згадати окремі склади, що прямо або опосередковано стосуються підприємництва, у главах 10 (транспорт, шляхове господарство і зв'язок), 11 (житлові права, ЖКГ, благоустрій), 14 (громадський порядок і безпека), 15 (порядок управління) тощо [82]. Отже, КУпАП фактично бережно «накриває» значну частину суспільних відносин, пов'язаних з економічною діяльністю, – орієнтовно до половини положень Особливої частини – та водночас визначає процесуальні засади адміністративної відповідальності.

Як зазначалося, Господарський кодекс України передбачав застосування до суб'єктів підприємництва адміністративно-господарських санкцій; при цьому глава 28 кодифікує склади правопорушень у сфері

дотримання антимонопольно-конкурентного законодавства [39]. Зараз чинним є Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб», де встановлено такі види адміністративно-господарських санкцій, як: «вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; зупинення дії ліцензії (патенту) на право здійснення юридичною особою чи фізичною особою - підприємцем певних видів підприємницької діяльності; припинення дії ліцензії (патенту) на право здійснення юридичною особою окремих видів підприємницької діяльності; обмеження або зупинення діяльності юридичної особи; ліквідація юридичної особи; інші адміністративно-господарські санкції, встановлені законом» [187].

У площині аналізу адміністративно-господарських санкцій варто акцентувати, що за змістом ці санкції не повністю кореспондують власному терміно-поняттю [62, с. 109]. Вивчення нормативних приписів про штрафні стягнення за правопорушення у сфері підприємництва та підприємництва дає підстави кваліфікувати їх насамперед як фінансові санкції – як окремий різновид юридичної відповідальності – за відсутності у відповідному законі чи підзаконному акті прямої вказівки на адміністративну або іншу, визнану теорією права, відповідальність [62]. За таких умов застосування господарських санкцій не усуває можливості паралельної реалізації інших видів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової тощо), що на практиці породжує значний масив колізій і ускладнень.

Т. О. Коломoeць відзначає поширену помилку при дослідженні адміністративно-господарських санкцій як ототожнення штрафних санкцій різної правової природи, що спричиняє концептуальну плутанину й негативно позначається на якості нормотворення у «штрафній» тематиці [84]. Попри тривалу присутність адміністративно-господарських санкцій у законодавстві, їх належна інтеграція в загальну систему юридичної

відповідальності, на наш погляд, досі не завершена. Враховуючи обсяг і складність проблематики правозастосування, поглиблений розгляд цієї теми виходить за межі даного дослідження; водночас вважаємо за потрібне зафіксувати існування відповідних доктринальних і практичних питань [100;47].

М.В. Мавродієва обґрунтовує, що розуміння класифікації адміністративно-господарських санкцій як різновиду санкцій має базуватися на класифікації за характером впливу (майнові та організаційно-управлінські), за способом урегулювання охоронних правовідносин, за сферою реалізації владного впливу, за формою обмеження прав суб'єкта підприємництва. При цьому вченою акцентується на тому, що застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері містобудування повинне мати на меті насамперед задоволення вимог формування повноцінного життєвого середовища. На підставі такого висновку М.В. Мавродієва підкреслює, що для застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері містобудування первинним є пошук найбільш оптимальних засобів задоволення публічного інтересу, інтересу територіальної громади в найбільш економічно й екологічно сприятливому використанні відповідних територій, що комплексно відрізняє такі адміністративно-господарські санкції від інших адміністративно-господарських санкцій (наприклад, у сфері емісії цінних паперів, де панівним є приватний інтерес емітента та інших учасників фондового ринку) [105, с. 171-172;106].

Здійснення контролю у сфері підприємницької діяльності пов'язується із реалізацією такої проблеми нормативного регулювання як збіг об'єкту контролю із суб'єктом адміністративного правовідношення [32, с. 125-128].

До групи процедурно-процесуальних актів з питань здійснення контролю у сфері підприємництва входять нормативно-правові акти, що регламентують порядок проведення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів підприємництва, відносяться акти, що визначають процедури перевірок, права і обов'язки контролюючих органів та

підприємців, а також процедури оскарження результатів перевірок. До таких актів належать: Кодекс адміністративного судочинства України, що регулює процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів у судовому порядку[81]; Закон України «Про звернення громадян», що встановлює процедури подання скарг підприємців та громадян щодо дій контролюючих органів[173]; Податковий кодекс України[136]; Митний кодекс України[116], а також ряд підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, зокрема: постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження підприємницької діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» [152]; накази Державної регуляторної служби України щодо ведення інтегрованої автоматизованої системи планування перевірок[189]; накази ДПС, Держпраці, Держпродспоживслужби тощо, що затверджують внутрішні процедури проведення перевірок.

Таким чином, у межах аналізу законодавчої системи державного контролю у сфері підприємницької діяльності цілком обґрунтованим є твердження, що у випадку, коли мотивувальна частина акта про застосування санкції містить посилання на певну норму права, яка визначає порядок ведення підприємницької діяльності, то така норма, а також у цілому нормативний акт, у якому вона закріплена, разом із нормою, що встановлює відповідальність за порушення правил підприємництва, виступають складовими законодавства про державний контроль у сфері підприємництва, що пояснюється тим, що зазначені норми потенційно охоплюються предметом перевірки з боку контролюючих органів. Водночас будь-яке правило поведінки, встановлене державою, має реальну дієвість лише за умови настання негативних наслідків у разі його порушення.

Висновки до розділу 1

1. Визначено сутність контролю за підприємницькою діяльністю як врегульованої законом публічно-управлінської діяльності, що реалізується через перевірки та спостереження з метою перевірки й забезпечується потенціалом державного примусу. Встановлено мінімально необхідні ознаки такого контролю: публічно-правову природу, перевірочний зміст (ревізії, інспектування, обстеження, моніторинг) та предметну спрямованість на діяльність суб'єктів підприємництва. Описано двошарову модель контролю: у вузькому розумінні – безпосередній супровід виробничо-збутових процесів; у широкому – контроль умов ведення бізнесу (фіскальні, дозвільні, конкурентні, технічні, екологічні та соціальні режими). Доведено, що низка контрольних режимів (охорона праці, пожежна, санітарно-епідеміологічна, екологічна безпека, захист даних і споживачів) взаємодіють із підприємництвом опосередковано й мають бути виділені в окремий блок всередині системи контролю. Обґрунтовано доцільність розмежування «прямого» та «непрямого» контрольних векторів за критерієм спрямованості на економічне середовище чи охорону пріоритетних суспільних благ.

Систематизовано ключові сфери контролю (фіскально-фінансову, конкурентну, ринкового нагляду, екологічну, трудову або техногенну, містобудівну, транспортно-логістичну, енергетичну, ІКТ/даних, ліцензійно-дозвільну, публічних закупівель) та окреслено їх взаємодію за принципами пропорційності й ризик-орієнтованого планування. Конкретизовано процесуальні підстави й форми здійснення контролю (планові та позапланові заходи; приписи, зупинення робіт, санкції) і підтверджено вимогу до правової визначеності, участі підконтрольного та презумпції правомірності його дій. Узагальнено, що ефективність контролю залежить від міжвідомчої інтегрованості, уніфікації доказових стандартів та переходу від каральної до сервісної, превентивної логіки нагляду. Запропоновано

концептуальну дефініцію контролю за підприємництвом, яка поєднує перевіірочну сутність, предметну специфіку та інструменти оперативного втручання. Результати дослідження підтверджено зіставленням доктринальних підходів і чинних нормативних моделей; вони можуть слугувати методологічною основою для удосконалення законодавства та практики публічного адміністрування у сфері підприємництва.

2. Проведений аналіз підтверджує, що якість державного контролю у сфері підприємництва детермінована коректним окресленням його базових елементів: суб'єкта, об'єкта та предмета, а також їх узгодженням із процесуальними формами та спеціальними режимами нагляду. Насамперед виправданим є розмежування «кого контролюють» і «що саме контролюють». Об'єктом контролю доцільно визнавати підконтрольного учасника правовідносин – суб'єкта підприємництва (або інший наділений компетенцією адресат), який фактично вступив у індивідуалізований зв'язок з органом нагляду. Предметом контролю є правомірність і належність його підприємницької поведінки – тобто конкретні правовідносини, процеси, операції, показники й стани, що підлягають перевірці на відповідність праву. Така дихотомія знімає методологічні помилки ототожнення «об'єкта» з «діяльністю» і «предмета» з переліком операційних параметрів окремої перевірки, повертаючи їх у належний – інституційний та процедурний – вимір.

Суб'єкт контролю – це не абстрактний носій публічної влади, а конкретний орган (та/або його посадові особи), чия компетенція визначена законом за предметом, територією, інстанційністю та часом. Його правосуб'єктність охоплює право ініціювати захід, збирати докази, фіксувати результати й приймати акти реагування, діючи в межах принципів законності, пропорційності, неупередженості та відсутності конфлікту інтересів. Така конструкція забезпечує індивідуалізацію відповідальності, процесуальну передбачуваність та ефективний контроль за дискрецією.

Структурно система контролю вибудовується за трирівневою логікою: загальнодержавні інституції (парламент, рахунковий орган, уряд) забезпечують стратегічний і зовнішній нагляд; галузеві органи здійснюють внутрішньосекторний контроль у межах основної політики; спеціальні контролери реалізують предметно-орієнтоване правозастосування (фінанси, податки, митниця, праця, екологія, ринковий нагляд, конкуренція, енергетика тощо). Додаткові ролі виконують органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, суди (юрисдикційний контроль), а також міжнародні інституції, чий вплив переважно опосередкований через стандарти, умови фінансування й моніторинг. Така архітектура доречна за умови чіткого недопущення дублювання повноважень і збереження загальних гарантій підприємця там, де спеціальне право не встановлює інакше.

Важливим висновком є рамковий характер базового закону про нагляд (контроль): він діє субсидіарно щодо великого кола спеціальних режимів (податкового, митного, бюджетного, енергетичного, фінансового ринку, ринкового нагляду, праці, харчової безпеки тощо). Отже, предмет дії загального закону визначається методом виключення, а практичний тест юрисдикції полягає у пріоритеті спеціального регулювання над загальним із збереженням загальних процесуальних гарантій там, де спеціальний акт мовчить, що дозволяє уникати колізій та забезпечує правову визначеність для підконтрольних.

З погляду доказової та процедурної організації, предмет має бути операціоналізований через верифіковані індикатори, джерела доказів і межі перевірки (часові, територіальні, технологічні). Лише за цих умов контроль набуває відтворюваності й об'єктивності, а заходи реагування – співмірності встановленим порушенням. Водночас активний характер поведінки об'єкта в контрольних правовідносинах (пояснення, документи, заперечення, право бути вислуханим) підтверджує необхідність розглядати підконтрольного як повноцінного учасника провадження з окремим набором процесуальних прав і обов'язків, але не як «суб'єкта контролю» у власному значенні.

Загальна модель взаємодії елементів контрольних правовідносин у підсумку зводиться до послідовності: наявність належного суб'єкта контролю з визначеною компетенцією; ідентифікація конкретного об'єкта – підконтрольного адресата; кваліфікація предмета – кола правовідносин і процесів, що перевіряються; проведення заходу за встановленою процедурою, збирання доказів; прийняття мотивованого акта реагування та забезпечення ефективного механізму оскарження; (б) післяконтрольний моніторинг виконання приписів. Саме така логіка забезпечує баланс між інтересом держави у дотриманні законності, правами бізнесу на справедливу процедуру й економічною доцільністю втручання.

Отже, концептуально вивірене розмежування та узгодження елементів «суб'єкт – об'єкт – предмет» становить необхідну умову модернізації контрольної системи: воно мінімізує ризики надмірного втручання, усуває дублювання повноважень, підвищує доказову якість і керованість процесів, а відтак – сприяє формуванню передбачуваного, конкурентного й безпечного середовища для підприємницької діяльності.

3. Контроль у сфері підприємництва постає невід'ємною функцією публічної влади та водночас інструментом реалізації державної регуляторної політики. Його телеологія є дуалістичною: з одного боку, це «спадкування» загальнодержавних цілей контролю–забезпечення законності й дисципліни шляхом виявлення, запобігання та припинення порушень; з другого–інструментальна площина впровадження економічної політики держави, спрямованої на конкурентність, передбачуваність правил гри та баланс публічного й приватного інтересів. Зміст контролю не зводиться до перевірки якості й безпечності продукції/послуг: він охоплює ширший спектр завдань–від захисту прав споживачів і антимонопольної нейтральності до фінансової, екологічної та макроекономічної безпеки. Тому чинні дефініції та нормативні рамки доцільно гармонізувати із задекларованими цілями регуляторної політики, виклавши мету наглядю як запобігання та виявлення порушень

законодавства суб'єктами підприємництва задля захисту публічного інтересу та сталого розвитку.

Функціональна архітектура контролю включає правоохоронну, правовідновлювальну, інформаційно-аналітичну, превентивну, коригувальну, комунікаційну, орієнтаційну, стимулюючу й виховну функції. У їхній сукупності контроль формує доказову базу для обґрунтованих управлінських рішень, знижує регуляторні ризики та забезпечує повернення праввідносин у правомірний стан. Водночас розмежування «стратегічного» (забезпечення законності й дисципліни як сталої якості господарського середовища) та «тактичного» (оперативне виявлення, оцінка й усунення відхилень) рівнів дозволяє збудувати керовані цикли «*ex ante–in itinere–ex post*» із післяконтрольним моніторингом результатів.

Зasadничий вимір контролю вибудовується на трирівневій системі принципів. Перший рівень—загально-правові (конституційні) засади верховенства права, законності, рівності, прозорості, справедливості—визначає межі будь-якого публічного втручання. Другий—принципи контролю як управлінської діяльності (об'єктивність, неупередженість, систематичність, плановість і водночас раптовість у виключних випадках, повнота, оперативність, превентивність, фахова спеціалізація, презумпція добропорядності підконтрольного)—забезпечує процедурну якість і доказову надійність. Третій—спеціальні принципи для підприємницької сфери (невтручання без об'єктивних підстав; рівність і недискримінація суб'єктів; мінімізація регуляторного тиску та транзакційних витрат; пріоритет публічної безпеки—життя і здоров'я людини, довкілля, обороноздатності—над приватною вигодою; ризик-орієнтованість і недопущення дублювання контрольних дій)—узгоджує контроль із логікою ринкової економіки та належного врядування.

Плановість і систематичність підвищують ефективність та передбачуваність нагляду, тоді як «інструмент раптовості», чітко процесуалізований законом, унеможливорює формальний конформізм і

маніпуляції доказами. Оперативність і превентивність зменшують ймовірність настання шкоди, а спеціалізація органів підсилює експертність і якість правозастосування. Презумпція добропорядності підконтрольного, поєднана з тягарем доказування на органі контролю, балансує інтереси держави та бізнесу, мінімізуючи ризик надмірного втручання.

Із теоретичних положень випливають практичні імперативи. По-перше, потрібна доктринальна та законодавча ревізія цілей і завдань нагляду в бік їх узгодження з сучасними викликами (безпековими, екологічними, цифровими) та цілями регуляторної політики. По-друге, необхідне повноцінне впровадження ризик-орієнтованих моделей планування перевірок на основі даних (data-driven oversight), у т. ч. з урахуванням галузевої критичності, історії комплаєнсу та потенційних зовнішніх ефектів. По-третє, слід посилити процесуальні гарантії: мотивованість і верифікованість рішень, пропорційність заходів, право бути вислуханим, заборона дублювання контрольних дій. По-четверте, необхідно інституціоналізувати післяконтрольний моніторинг виконання приписів і оцінювання ефективності інтервенцій. По-п'яте, комунікаційна відкритість—оприлюднення планів, методик, агрегованих результатів—підвищує довіру та превентивний ефект.

Отже, контроль за підприємницькою діяльністю повинен еволюціонувати від «каральної» моделі до інтелектуальної, сервісно-превентивної й ризик-орієнтованої системи, що діє в межах чітко сформульованих цілей, прозорих процедур і сучасних принципів. Така трансформація зменшує регуляторну невизначеність, підвищує конкурентоспроможність економіки, зміцнює публічну безпеку й довіру до держави, забезпечуючи цілісність правопорядку у сфері підприємництва.

4. Узагальнюючи викладене, сучасні нормативно-правові засади контролю за підприємницькою діяльністю в Україні становлять багаторівневу, ієрархічно впорядковану систему, яка поєднує конституційні гарантії економічної свободи з рамковими й спеціальними галузевими актами

та процесуальними механізмами їх реалізації. Після 2014 року і, особливо, на тлі останніх реформ, вектор наближення до *acquis* ЄС поглибив розмежування між матеріальними стандартами поведінки для бізнесу, процедурними запобіжниками належного контролю і санкційними інструментами державного примусу. Втрата чинності Господарського кодексу в перехідній моделі зумовила перерозподіл регулятивного навантаження на Цивільний кодекс, спеціальні закони та підзаконні акти, водночас підсиливши роль Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» як універсальної процесуальної рамки, що діє субсидіарно щодо спеціального регулювання.

Класифікація джерел права в цій сфері не є формальним завданням, а розуміється як практичний інструмент управління: вона уможлиблює прозоре визначення носіїв повноважень, предметів перевірки, процедурних гарантій підконтрольних суб'єктів, а також передбачуваність наслідків порушень. Саме завдяки такій структуризації зменшується дублювання компетенцій, знижується регуляторний тиск, посилюється ризик-орієнтованість планування та усталюється єдність правозастосування. Ключовим методологічним висновком є інтегративний характер «законодавства про контроль»: якщо мотивувальна частина рішення про санкцію спирається на норму, що визначає правила підприємництва, то і ця норма (разом з актом, де вона закріплена), і норма про відповідальність стають елементами корпусу контролю, оскільки потенційно охоплюються предметом перевірки. Водночас відповідальність органів публічної влади за власні правопорушення виходить за межі предмета державного контролю у господарській сфері, набуваючи ознак загальноадміністративних відносин, якщо тільки такі органи не виступають учасниками підприємництва. Отже, ефективність державного контролю визначається не суворістю санкцій як такою, а якістю нормативної архітектури – її узгодженістю, пропорційністю, процесуальною справедливістю та здатністю адаптуватися до динамічних економічних і безпекових викликів.

РОЗДІЛ 2

ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ПРАКТИКА ТА ПРАКСЕОЛОГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

2.1 Система контролю за підприємницькою діяльністю в Україні

У науковій традиції класифікації розглядають як один із ключових інструментів багатовимірного відтворення предмета дослідження. Це повною мірою стосується й державного контролю у сфері підприємницької діяльності, який за своїм змістом має комплексний характер і охоплює різні його різновиди за видовою ознакою (екологічний, податковий, митний тощо). Необхідність їх системного опису зумовлює актуальність порушеної проблематики. Поряд із теоретичною значущістю, видовий поділ контролю має прикладний вимір: від обґрунтованості критеріїв класифікації та коректності її побудови залежить релевантність добору інструментів реалізації контролю з урахуванням галузевої (інституційної) специфіки; крім того, розмежування сфер суспільних відносин слугує підставою для формування та оптимізації системи нормативних актів і структури органів публічної влади, уповноважених на здійснення контрольних функцій. Звертає на себе увагу, що попри наявність значного масиву праць, присвячених загальним питанням класифікації державного контролю, спеціальним аспектам диференціації контролю в господарській сфері приділено менше уваги. Комплексні дослідження цієї проблематики в українській доктрині є поодинокими, а питання видової структури державного контролю в господарюванні висвітлено неповно. Водночас, за фінансово-економічним словником, «вид контролю» розуміється як елемент системи контролю з притаманним йому змістом, орієнтований на виконання контрольної функції відповідно до визначених завдань, прав і обов'язків. Такий підхід задає робочу дефініцію для подальшого концептуального аналізу й операціоналізації контрольних механізмів у досліджуваній сфері [70, с. 135].

Поняття «вид» може розглядатися як похідне від ширшого поняття «тип»: воно відтворює всі його базові властивості, але має низку специфічних ознак, що відмежовують його від інших явищ відповідного типу [50, с. 70–71]. Застосовуючи це до державного контролю у сфері підприємницької діяльності, слід зазначити: аналіз сучасних підходів до його розмежування свідчить, що значна частина класифікаційних критеріїв фіксує риси контролю насамперед як різновиду управлінської діяльності. Такі критерії релевантні для будь-якої інституційної сфери й не розкривають специфіки реалізації контролю саме в господарському секторі; водночас вони забезпечують цілісне бачення контролю та дають змогу предметніше аналізувати його окремі аспекти, що важливо для даного дослідження. Інша група засад класифікації, навпаки, відображає сутнісні характеристики галузевих (інституційних) різновидів контролю, зокрема державного контролю у сфері підприємництва, та водночас увиразнює загальні риси контролю, які в умовах підприємницької діяльності набувають специфічного змісту. У межах таких підходів провідним критерієм виступає диференціація за напрямками, тобто за сферами суспільних відносин, у яких здійснюється контроль.

Аналіз чинного законодавства та практики його застосування дозволяє констатувати, що під час проведення перевірок більшість контролюючих органів – як галузевих і спеціалізованих, так і тих, що здійснюють нагляд за широкими секторами суспільних відносин – уповноважені оцінювати відповідність діяльності суб'єктів підприємництва вимогам щодо державної реєстрації, ліцензування та дотримання порядку одержання документів дозвільного характеру. Водночас, з огляду на те, що практично кожна перевірка передбачає дослідження статутних, обліково-звітних, розпорядчих, статистичних та інших документів підприємства, які містять відомості про його господарську правосуб'єктність і обсяг компетенції, питання відповідності діяльності встановленим законом вимогам щодо реєстрації,

дозволів і ліцензійних умов зазвичай опрацьовуються опосередковано – як складова загального документального аналізу підконтрольного суб'єкта.

Варто зауважити, що на сучасному етапі, в умовах модернізації національної економічної системи та пошуку шляхів оптимізації вітчизняної контрольно-наглядової системи, більшість науковців і практикуючих юристів наполягають на доцільності визначати структуру підприємницької правосуб'єктності через включення до неї такого елемента, як «підприємницька компетенція» [30, с. 39]. Цей підхід знаходить широке відображення в новітніх наукових дослідженнях і практичних розробках у сфері господарського (підприємницького) права. Водночас двоїста приватно-публічна природа підприємницької правосуб'єктності, що історично склалася, ускладнила її внутрішню будову. Як підкреслює С. М. Грудницька, саме трансформація приватної підприємницької правосуб'єктності у приватно-публічну зумовила формування нової категорії – підприємницької компетенції. Така еволюція від конструкції, що раніше охоплювала лише правоздатність і дієздатність, до моделі, в якій провідне місце посідає компетенція, спричинила появу підприємницької компетенції як правової категорії сучасності [41, с. 79].

Отже, самостійна роль відповідного напрямку зумовлена насамперед особливою ознакою – наявністю підприємницької компетенції як законного права на здійснення підприємницької діяльності на території України. За таких умов контроль за дотриманням вимог щодо підприємницької компетенції доцільно тлумачити двояко: по-перше, як супровідний (паралельний) компонент перевірок за окремими напрямами підприємницької діяльності суб'єкта; по-друге, як самостійний напрям державної діяльності. Зазначений дуалістичний характер підтверджується чинною моделлю розмежування функцій між органами публічної влади, що здійснюють контроль у цій сфері [70].

Аналіз нормативно-правової бази свідчить про наявність в Україні розгалуженої мережі органів публічної влади, наділених повноваженнями

контролювати дотримання суб'єктами підприємництва ліцензійних умов і вимог законодавства щодо видачі документів дозвільного характеру. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів підприємницької діяльності» спеціально уповноважений орган з питань ліцензування здійснює державний нагляд за дотриманням органами ліцензування законодавчих вимог шляхом проведення планових і позапланових перевірок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [179]. Аналогічний підхід закріплено у ст. 91 Закону України «Про дозвільну систему у сфері підприємницької діяльності»: державний контроль за дотриманням дозвільними органами встановленого законодавством порядку видачі документів дозвільного характеру покладається на уповноважений орган і реалізується через планові та позапланові перевірки за процедурою, визначеною центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері економічного й соціального розвитку [147]. У цій системі провідну координаційну роль відіграє Державна регуляторна служба України (ДРС), яка, згідно з чинним законодавством, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який реалізує державну регуляторну політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування, дозвільної системи та дерегуляції (п. 1) [144]. Водночас характер компетенції ДРС не передбачає систематичного здійснення безпосередніх перевірок щодо дотримання суб'єктами підприємництва ліцензійних умов або вимог дозвільного законодавства; її мандат зосереджено переважно на нормативно-координаційних і наглядово-методичних функціях. Разом із тим закон містить окремі винятки: зокрема, ч. 3 п. 6 надає ДРС право брати участь у встановленому порядку в заходах державного нагляду (контролю), що проводяться іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Така конструкція підкреслює

координаційний характер повноважень ДРС та забезпечує узгодженість практики контролю у суміжних інституційних сферах [144]).

Відповідно до чинних актів, основне призначення Державної регуляторної служби України у сфері контролю полягає у забезпеченні організації контрольної діяльності в відповідних секторах та у здійсненні «метаконтролю» за суб'єктами, які виконують контрольні функції щодо дотримання ліцензійних умов і вимог дозвільної системи у сфері підприємництва. Безпосереднє проведення перевірок на рівні суб'єктів підприємництва покладається на інші органи виконавчої влади. Зокрема, повноваження органу ліцензування у сфері організації та проведення азартних ігор здійснює Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ), яка виступає спеціалізованим регуляторним і контрольним органом у цій галузі. Контроль за дотриманням ліцензійних умов не є самодостатнім напрямом її діяльності, а інтегрований у ширший регуляторний нагляд за ринком азартних ігор. Відповідно до Положення про КРАІЛ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891, Комісія, серед іншого, перевіряє достовірність відомостей у документах, поданих для одержання ліцензій і дозволів, відповідність організатора азартних ігор (заявника) та поданих документів ліцензійним умовам, а також здійснює державний контроль за організацією та проведенням азартних ігор, включно з контролем дотримання вимог закону й ліцензійних умов шляхом проведення планових, позапланових та фактичних перевірок, у тому числі з використанням методу контрольних закупівель [176].

Узагальнено, перелік органів ліцензування визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України». До нього включено приблизно три десятки органів публічної влади, значна частина яких наділена також контрольними повноваженнями у сфері ліцензування. Аналогічна картина простежується і в системі дозвільних процедур. Закон України «Про Перелік документів

дозвільного характеру у сфері підприємницької діяльності» фіксує близько півтора ста видів дозвільних документів, що видаються різними органами та охоплюють широке коло сфер – від оцінки впливу на довкілля, охорони здоров'я та землекористування до митних операцій та інших напрямів підприємницької діяльності. Така інституційна й предметна розгалуженість зумовлює багаторівневу організацію нагляду та потребує узгодженості між регуляторами для забезпечення передбачуваності і пропорційності контрольних процедур [188].

Наступним напрямом державного контролю у сфері підприємницької діяльності, який доцільно виокремити як самостійний, є контроль за дотриманням антимонопольного законодавства та правил економічної конкуренції. Забезпечення конкуренції й протидія монополізму становлять один із ключових чинників функціонування ефективної ринкової економіки, тоді як недобросовісна конкуренція є суттєвим стримувальним фактором розвитку підприємницької діяльності та, як наслідок, економічної динаміки держави. Негативні наслідки монополізації можуть мати системний характер для суспільства.

Влучно зміст державної антимонопольної політики окреслює Р. А. Попов: її сутність полягає у демонополізації економіки, регулюванні підприємницької діяльності суб'єктів, застосуванні уповноваженими органами норм конкурентного законодавства, а також у належній поведінці суб'єктів підприємництва й інституцій громадянського суспільства. Останні мають дотримуватися вимог конкурентного права, брати участь у моніторингу конкурентних відносин на ринках і, у разі виявлення ознак антиконкурентної поведінки, повідомляти про це органи Антимонопольного комітету України [138].

Як інструмент реалізації антимонопольної політики держави, контроль за дотриманням конкурентного законодавства (як різновид державного контролю у сфері підприємницької діяльності) проявляється у специфіці предмета, суб'єктного складу та механізмів його здійснення. Провідним

суб'єктом виступає Антимонопольний комітет України, тоді як окремі контрольні повноваження мають інші державні органи. Важливою є й роль міжнародних інституцій: Європейська комісія моніторить виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоціацію та надає рекомендації і технічну допомогу [221]; ОЕСР проводить огляди конкурентної політики й формулює пропозиції щодо вдосконалення регулювання [127]; МВФ у межах програм співпраці оцінює виконання структурних орієнтирів, у тому числі в антимонопольній сфері, і рекомендує заходи з поліпшення конкурентного середовища [244]. Предметом такого контролю є частина господарських відносин та пов'язаних із підприємництвом процесів, які впливають або потенційно можуть впливати на стан економічної конкуренції, що охороняється законом. Специфіка інструментарію зумовлена особливостями об'єктів нагляду: попри формальну універсальність юрисдикції щодо всіх суб'єктів підприємництва [170], правозастосування здебільшого фокусується на випадках економічної концентрації, узгоджених дій і зловживання монопольним (домінуючим) становищем, характерних насамперед для великих учасників ринку. Концентрація капіталу і наявність ресурсів для юридичного та економічного «захисту» власних інтересів з боку таких суб'єктів потребують від держави адекватних процесуальних і матеріально-правових механізмів реагування. Водночас зазначена тенденція певною мірою властива регулюванню підприємницької діяльності загалом, що обґрунтовує доцільність уніфікації базових контрольних інструментів для різних сегментів господарського сектору.

Водночас у площині антимонопольного контролю та контролю за додержанням законодавства про економічну конкуренцію підтримання режиму законності й дисципліни потребує запровадження додаткових, специфічних інструментів впливу. Йдеться, зокрема, про легітимне, передбачене законом превентивне втручання у договірні засади підприємництва: Антимонопольний комітет України уповноважений в односторонньому порядку забороняти узгоджені дії або економічну

концентрацію (п. 4 ч. 2 ст. 7) [170], що фактично означає можливість заборони укладення відповідних угод суб'єктами підприємництва (див. нормативне визначення «узгоджені дії» у ст. 5 [170]). Така конструкція виразно підкреслює особливий характер контрольних повноважень і форм реалізації нагляду органом зі спеціальним статусом, яким є Антимонопольний комітет. Наступним, самостійним напрямом державного контролю у сфері підприємницької діяльності виступає контроль за дотриманням прав споживачів, а також за якістю та безпечністю продукції й послуг.

Споживання та добросовісна торгівля розглядаються як усталені засади демократичного устрою, а захист прав людини в ролі споживача – як одна з його визначальних характеристик. Водночас, як зауважує Л. М. Сатир, правова позиція споживача часто є слабшою порівняно з контрагентом, особливо на ринках природних монополій і суміжних сегментах, де дисбаланс переговорної сили та інформаційна асиметрія проявляються виразніше [200]. Попри те, що теза про «повну беззахисність» потребує уточнення, без розбудованих державою процедур та інституційних гарантій пересічному споживачеві складно ефективно протистояти великим виробникам і постачальникам.

Зміст державного контролю у сфері захисту прав споживачів полягає у верифікації того, як суб'єкти підприємництва – юридичні особи та ФОП – дотримуються обов'язкових вимог до товарів, робіт і послуг, встановлених законами та підзаконними актами. Йдеться, зокрема, про забезпечення параметрів безпечності для довкілля, життя і здоров'я людини та її майна на етапах виробництва, виконання робіт і надання послуг, а також про виконання вимог щодо технічної та інформаційної сумісності й взаємозамінності продукції, передбачених державними стандартами. Через таку перевірочну діяльність держава коригує асиметрію між учасниками ринку, поєднуючи захист інтересів споживачів із підтриманням належного рівня економічної свободи підприємців [94, с. 38].

Узагальнюючи попередні міркування, предмет цього різновиду державного контролю в господарській сфері зосереджений на процесах виробництва й обігу продукції, виконанні робіт та наданні послуг суб'єктами підприємництва і безпосередньо пов'язаний із їхньою якістю як кінцевим результатом первинних товарно-грошових відносин. Попри те, що перевірки можуть охоплювати і стадії виробництва, центральним фокусом залишається саме належна якість товару чи послуги на виході виробничого циклу. Водночас споживачі, хоча їхні інтереси становлять матеріальне підґрунтя такого контролю, зазвичай не є стороною публічно-правових контрольних відносин: вони виступають переважно ініціаторами чи джерелами інформації. Отже, правовий зв'язок виникає між контролюючим органом і об'єктом перевірки – суб'єктом підприємництва, з можливою, але не обов'язковою участю споживачів.

Специфіка механізмів реалізації контрольних повноважень детермінована галузевими умовами провадження діяльності і, відповідно, набором інструментів реагування. Держава диференціює інтенсивність і форми нагляду залежно від ризику для публічних благ: нормативні вимоги до контролю у туризмі, освіті, банківській сфері чи житлово-комунальних послугах істотно відрізняються від вимог у сегментах виробництва лікарських засобів або харчової продукції. Контроль якості медикаментів чи безпечності харчів за своїм змістом не тотожний контролю за споживанням енергоресурсів, хоча загальна мета – захист публічного інтересу та забезпечення належних стандартів – залишається спільною. Такий контроль неминуче перетинається з іншими напрямками державного нагляду – екологічним, санітарно-епідеміологічним, у сфері охорони праці тощо, формуючи комплексний режим забезпечення прав споживачів та якості товарів і послуг.

У цьому контексті вважаємо помилковою ідею зводити контроль за дотриманням прав споживачів виключно до діяльності Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, як це

пропонує І. С. Орехова [122, с. 43]. Зазначений орган нині не функціонує, а його інституційним правонаступником у низці повноважень стала Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Разом з тим Держпродспоживслужба хоч і має значний обсяг контрольних повноважень, не є єдиним суб'єктом нагляду: відповідні функції здійснюють також Державна служба з лікарських засобів, Державне агентство розвитку туризму, Державна служба якості освіти та інші органи.

Окремо обґрунтованим є виокремлення контролю за цінами і ціноутворенням як відносно самостійного напрямку державного контролю в господарській сфері. Порівняльна практика свідчить: навіть за умов максимально лібералізованих ринків економіка не обходиться без певного державного впливу на ціни; міра втручання варіює – від мінімальної до розширеної – залежно від країни та сегмента ринку [195]. Відповідно, потреба у державній ціновій політиці зберігається і в XXI столітті. Предмет такого контролю становлять дії суб'єктів підприємництва щодо дотримання вимог законодавства при встановленні цін на товари і послуги, віднесені до державного регулювання. Закон України «Про ціни і ціноутворення» визначає, що державне регулювання поширюється на товари, які мають визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін та/або істотну соціальну значущість, а також на продукцію суб'єктів, що займають монопольне (домінуюче) становище (ст. 12) [193]. Специфіка цього напрямку полягає у можливості імперативного втручання держави в процес формування ціни – ключового елементу товарно-грошових відносин.

Контроль як різновид управлінської діяльності охоплює широкий набір інструментів спостереження та моніторингу; при цьому застосовуються й класичні контрольні процедури. Одним із ключових напрямів державного контролю у сфері підприємництва є фінансовий контроль. За змістом він полягає у перевірці дотримання суб'єктами підприємництва встановлених державою вимог до фінансової діяльності.

А. В. Хмельков пропонує розглядати державний фінансовий контроль як інтегровану систему різновидів фінансового контролю, що здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою досягнення визначених державою цілей та захисту її життєвих інтересів. Науковець тлумачить сутність фінансового контролю як встановлення фактичного стану справ і перевірку відповідності діяльності об'єкта чинним нормам на предмет дотримання законності, фінансової дисципліни та раціональності у процесах формування, розподілу, володіння, використання й відчуження активів державної власності. Крім того, до предмета такого контролю віднесено нагляд за використанням коштів, що залишаються у розпорядженні учасників фінансових правовідносин унаслідок надання податкових пільг, а також за використанням кредитних ресурсів, наданих під державні гарантії.

У підсумку державний фінансовий контроль постає як важлива функція публічного управління, покликана забезпечувати реалізацію фінансової політики держави, а також формування та ефективне використання публічних фінансових ресурсів для досягнення визначених цілей у сфері фінансів [226, с. 16].

З огляду на викладене, фінансовий контроль у сфері підприємництва доцільно розуміти як сукупність кількох взаємопов'язаних напрямів державного нагляду, серед яких податковий і митний контроль, нагляд за дотриманням законодавства з питань загальнообов'язкового соціального страхування, контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів суб'єктами державного сектору економіки, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, нагляд у сфері публічних закупівель, а також контроль за виконанням вимог у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У межах цієї системи виправданим є розмежування на зовнішній і внутрішній фінансовий контроль. До першого належать інструменти, що поширюються на всі категорії суб'єктів підприємництва (характеровим прикладом є податковий контроль). Другий здійснюється стосовно суб'єктів державного

сектору – тобто підприємств, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належать суб'єктам підприємництва державного сектору, – і охоплює, зокрема, перевірку цільового та ефективного використання державних фінансових ресурсів. Окрему підгрупу складають контрольні режими, прив'язані до особливих умов провадження діяльності: митний контроль на етапах переміщення товарів через митний кордон, а також контроль у сфері публічних закупівель за дотриманням процедур і фінансових обмежень. Така типологія відображає різні вектори ризику для публічних фінансів і дає можливість вибудовувати пропорційні механізми нагляду залежно від правового статусу суб'єкта, джерел фінансування та специфіки його операцій.

Предметом державного фінансового контролю у сфері підприємництва виступає розпорядча та фінансово-господарська діяльність суб'єктів підприємництва. Його здійснюють різні ланки публічної влади – від Кабінету Міністрів України до спеціалізованих центральних органів, зокрема Державної митної служби, наділених відповідними контрольними повноваженнями у фінансовій площині. Специфіка механізму такого контролю проявляється у доборі методів і процедур перевірки та моніторингу: у практиці застосовуються ревізії, фінансові (економічні) експертизи, камеральні перевірки, ідентифікаційні заходи та інші інструменти, спрямовані на встановлення фактичного стану розрахунків, руху активів і дотримання вимог фінансової дисципліни.

Державний екологічний контроль у сфері підприємництва виступає самостійним і вагомим напрямом наглядової діяльності. Охорона довкілля та регулювання природокористування нині належать до пріоритетних сфер публічного управління, адже екологічна безпека для України є не лише компонентом євроінтеграційного курсу, а й необхідною умовою сталого розвитку та збереження природного капіталу для наступних поколінь. Сталий соціально-економічний розвиток означає таку організацію господарського комплексу, за якої водночас задовольняються зростаючі матеріальні та

духовні потреби населення, забезпечується раціональне й екологічно безпечне ведення господарства, ефективне й збалансоване використання природних ресурсів, створюються умови для охорони здоров'я людини, а також для збереження й відтворення навколишнього природного середовища та ресурсного потенціалу суспільного виробництва [38, с. 31]. Цю логіку доповнює заувага А. П. Гетьмана: уникнення високих «екологічних» витрат у майбутньому можливе за наявності дієвої, послідовної екологічної політики сьогодні; цілі економічного та соціального розвитку мають досягатися з урахуванням вимоги забезпечення безпечного для життя, здоров'я та діяльності людини середовища і збереження природних багатств для прийдешніх поколінь [35].

У науковій літературі функцію екологічного контролю зазвичай визначають як установлення фактичного екологічного стану об'єкта, оцінку масштабу й характеру його впливу на довкілля та на окремі природні компоненти, а також перевірку дотримання вимог законодавства, норм і правил у сфері охорони природи з метою своєчасного застосування (у межах повноважень інспектора) заходів для усунення виявлених порушень і запобігання шкідливому впливу на навколишнє природне середовище [232, с. 95]. У межах цього дослідження екологічний контроль у сфері підприємницької діяльності розуміємо комплексно: він охоплює як нагляд за дотриманням вимог щодо охорони довкілля, так і контроль у сфері природокористування (попри те, що в окремих підходах ці різновиди контролю розмежовують) [98].

Державний екологічний контроль у підприємницькій сфері охоплює охорону та раціональне використання водних, земельних і лісових ресурсів, збереження, використання та відтворення рибних запасів і тваринного світу, захист атмосферного повітря та регулювання використання повітряного басейну, а також охорону надр і раціональне залучення мінеральних ресурсів. За своїм змістом його доцільно розмежовувати на загальний контроль, що поширюється на широкий спектр суб'єктів (показовий приклад – контроль у

сфері управління відходами), і спеціальний контроль, який здійснюється за особливих умов провадження діяльності (наприклад, у рибному господарстві). Предметом такого нагляду є дотримання законодавчих вимог щодо раціонального природокористування та екологічної безпеки під час здійснення підприємницької діяльності [26].

Учасниками контрольних правовідносин виступає розгалужена мережа органів загальної та спеціальної компетенції, серед яких Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України[55], Державна екологічна інспекція України[154], Державна служба геології та надр України[155] тощо. Специфіка екологічного контролю полягає у постійному пошуку балансу між пріоритетом публічного інтересу в забезпеченні екологічної безпеки та приватними (економічними) інтересами підприємців. Останні, будучи складником загального публічного інтересу в економічному розвитку, зумовлюють необхідність мінімізації надмірного втручання і впровадження гнучких регуляторних механізмів. В арсеналі держави поряд із власне контрольними діями широко використовуються моніторинг стану довкілля й діяльності суб'єктів підприємництва, екологічний аудит та інші спеціалізовані інструменти перевірки, притаманні цій сфері.

Державний контроль за дотриманням вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки у сфері підприємництва спрямований на забезпечення безпечних умов провадження діяльності на всіх етапах виробничого циклу та у процесі надання послуг. Сучасне підприємництва, ускладнене індустріалізацією, механізацією, роботизацією та іншими технологічними змінами, породило нові ризики, що потребують інституційної відповіді держави через превентивний та поточний нагляд. У цьому контексті контроль виступає інструментом публічного управління, орієнтованим не на оцінку результату (товару чи послуги), а на безпечність самого процесу виробництва і виконання робіт, а також на гарантування прав і свобод людини у виробничому середовищі.

З огляду на спільну цільову спрямованість, низку контрольних режимів доцільно розглядати в єдиній логічній площині –пожежний нагляд, санітарно-епідеміологічний контроль, контроль у сфері охорони праці тощо – розуміючи при цьому їх відносну самостійність у системі державного контролю. Водночас до цієї групи не належать нагляд за обігом лікарських засобів і контроль якості медичних послуг, оскільки їх видова належність визначається передусім сферою підприємництва (медичною), а не приналежністю до блоку «виробнича/гуманітарна безпека». Ключовими критеріями віднесення контрольної діяльності до розглядуваного напрямку є, по-перше, фокус на гуманітарній безпеці (життя, здоров'я, гідні та безпечні умови праці), по-друге, зосередженість на характеристиках виробничого процесу або процесу надання послуг. Саме поєднання цих двох ознак окреслює межі відповідного різновиду державного контролю і визначає його методичні підходи та інструменти.

Для органів державного нагляду типовою є вузька предметна спеціалізація. Відповідний різновид контролю у сфері підприємництва забезпечується низкою цільових напрямів, серед яких санітарно-епідеміологічний нагляд, контроль пожежної безпеки, заходи хімічного захисту населення, нагляд за додержанням вимог охорони праці, контроль у сфері управління відходами, забезпечення безпеки руху на залізничному транспорті, а також контроль за обігом вогнепальної зброї тощо. Частина з названих режимів має «перехресну» природу і водночас належить до кількох комплексних блоків. Так, нагляд за дотриманням вимог управління відходами одночасно є елементом як екологічного контролю, так і контролю за додержанням норм, спрямованих на охорону життя і здоров'я. Аналогічно, контроль обігу зброї поєднує вимоги, притаманні регулюванню окремих сфер підприємництва, з вимогами громадської безпеки. Така багатовекторність пояснюється не стільки предметною специфікою, скільки різноманітністю публічних інтересів, на захист яких спрямовано державне втручання.

Підсумовуючи класифікацію за напрямками (сферами суспільних відносин), варто підкреслити, що наведений перелік є орієнтовним і не охоплює всіх можливих режимів. Окрім окреслених, можуть виокремлюватися контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності, у сфері обороноздатності, прикордонний контроль тощо. Водночас державний контроль доцільно типізувати і за сферою підприємництва, у межах якої він здійснюється: освіта, медицина, туризм, аграрний сектор, реклама, комунальні послуги, електроенергетика, обіг лікарських засобів та інші сегменти мають власні предметні особливості й інструментарій нагляду. З огляду на це виправданим є окреме виокремлення контролю за додержанням законодавчих вимог під час провадження підприємницької діяльності в окремих галузях, де специфіка технологічних процесів, ризиків і стандартів безпосередньо формує модель та інтенсивність контрольних процедур.

Узагальнюючи результати, слід констатувати: низка чинних норм не охоплює фактичний обсяг суспільних відносин, поставлених під охорону державного контролю у сфері підприємницької діяльності. Цю ваду доцільно усунути шляхом уніфікації засад контролю та коригування Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у частині визначення сфери його дії. Базові правила мають бути єдиними, прозорими й зрозумілими для бізнесу. Водночас класифікація державного контролю як управлінської діяльності потребує розмежування й за іншими критеріями, зокрема за характером взаємовідносин між контролюючим і підконтрольним суб'єктами – на зовнішній (позавідомчий, надвідомчий) і внутрішній (внутривідомчий) контроль. Зовнішній контроль здійснюється щодо органів та суб'єктів, які не перебувають у підпорядкуванні контролера, і саме він охоплює переважну частину контрольних взаємин у підприємницькій сфері [228]. Внутрішній – провадиться в межах однієї системи (міністерства, відомства), що особливо виразно простежується в окремих сегментах фінансового контролю [25].

Як слушно зауважує В. М. Цепенда, відмінності у підпорядкуванні зумовлюють різницю у характері, формах і масштабі повноважень: внутрішній контроль зазвичай має всеохоплюючий характер щодо діяльності «власної» організації та тісно пов'язаний із її управлінськими завданнями, тоді як зовнішній формується як спеціалізований інструмент для оцінки окремих функціональних аспектів або напрямів роботи підконтрольного об'єкта з орієнтацією на загальнодержавні цілі. Правові наслідки також розрізняються: у межах внутрішнього контролю можливі дисциплінарні та адміністративні стягнення, скасування чи зміна рішень, інші владні заходи (включно з реорганізаціями та кадровими рішеннями); при зовнішньому контролі уповноважені органи діють виключно в межах законодавчо визначеної компетенції. Така диференціація підтверджує необхідність і системності, і чіткого нормативного окреслення кожного виду контролю [228].

Слід підкреслити, що у контексті державного контролю у сфері підприємництва ключовою ознакою внутрішнього контролю є його сфера застосування, обмежена суб'єктами господарювання державної та комунальної форми власності. Окрему увагу варто звернути на підхід, за яким у межах внутрішнього контролю виокремлюють внутрішньопідприємницький контроль [44] як систему безперервного спостереження за ефективністю використання активів підприємства, законністю й доцільністю господарських операцій і процесів, а також за збереженням грошових коштів і матеріальних цінностей [77]. Такий контроль може здійснюватися апаратом управління підприємства відповідно до законодавства щодо діяльності цехів, бригад, дільниць та інших підрозділів, а також спеціальними внутрішніми структурами (головним бухгалтером, ревізійною комісією, наглядовою радою тощо). Разом із тим у межах цієї роботи ми не зосереджуємося на внутрішньопідприємницькому контролі, його предметі, об'єкті та інструментах реалізації, оскільки зазначена проблематика потребує окремого спеціального дослідження.

У цій роботі не розглядаємо внутрішньогосподарський контроль, його предмет, об'єкт та інструменти реалізації, оскільки ця тема потребує окремого спеціального дослідження. В академічному дискурсі контроль також класифікують за обсягом досліджуваної діяльності на загальний (наскрізний) і спеціалізований: перший охоплює комплексне обстеження усіх ключових питань функціонування підконтрольного суб'єкта, тоді як другий зосереджується на чітко визначеній проблематиці, наприклад на виконанні протиепідемічних заходів чи дотриманні санітарних норм і нормативів [92, с. 43–44]. За джерелами інформації вирізняють документальний контроль, що ґрунтується на аналізі офіційних документів і показників діяльності, та фактичний контроль, який базується на безпосередньому дослідженні стану справ і процесів на об'єкті. За підставами проведення перевірок розрізняють плановий контроль, передбачений затвердженими планами роботи контролюючого органу, і позаплановий, який ініціюється для підтвердження відомостей, отриманих від інших суб'єктів підприємництва, за наявності скарги, за заявою самого об'єкта або з інших визначених законом причин. Нарешті, за обсягом охоплення застосовують комплексний контроль –із всебічною оцінкою діяльності за певною тематикою (дотримання податкового законодавства, ліцензійних умов, вимог охорони праці тощо) –та вибіркового (цільового), спрямований на перевірку окремої операції або вузької групи операцій підконтрольного суб'єкта.

За критерієм відкритості інформації про перебіг перевірочних дій державний контроль поділяють на відкритий та прихований. У режимі відкритого контролю підконтрольний суб'єкт поінформований про проведення заходів і має можливість брати в них участь. Натомість прихований контроль здійснюється без попереднього повідомлення об'єкта: типові приклади –камеральна перевірка або контрольна закупівля. У низці випадків негласні дії завершуються оформленням підсумкового документа, який згодом доводиться до відома підконтрольного суб'єкта [14, с. 101].

Контрольну діяльність доцільно розглядати крізь призму її стадійності. У руслі підходу В. М. Гаращука, який вважаємо коректним, виділяють три послідовні етапи: підготовчий, центральний (аналітичний) і підсумковий. На підготовчій стадії визначають об'єкт і предмет контролю (що саме перевіряється), обирають методи та інструменти перевірки, формують склад перевіряльної групи й затверджують план проведення заходів. Центральна, або аналітична, стадія присвячена збору даних із різних джерел і їх критичному опрацюванню: відомості співвідносять із фактичним станом справ на об'єкті, усувають суперечності між інформацією керівництва та альтернативними даними, формують доказову базу. Підсумковий етап охоплює прийняття рішень за результатами контролю, доведення їх до адресатів (а за потреби – до громадськості, правоохоронних органів та інших стейкхолдерів), надання рекомендацій і методичної допомоги підконтрольному суб'єкту, а також подальший моніторинг виконання приписів і усунення виявлених порушень. Така трифазна модель забезпечує логічну завершеність, відтворюваність процедур і можливість оцінки якості контролю на кожному кроці [32, с. 133–134].

Базуючись на тріаді елементів контрольної системи – суб'єкт, контрольні дії, об'єкт – І. К. Дрозд та В. О. Шевчук вибудовують типологію, у якій прямий контроль означає безпосереднє здійснення перевірочних заходів самим ініціатором; представницький – реалізацію контролю уповноваженими виконавцями за делегованим мандатом; ініціативний – запуск контролю за власною волею та розсудом суб'єкта; примусовий – проведення контролю під впливом зовнішніх імперативів, що роблять його обов'язковим [65, с. 33].

У науковому дискурсі запропоновано чимало критеріїв класифікації контролю, і контроль у сфері підприємницької діяльності як інституційний різновид загального державного контролю успадковує всі його базові риси. Virізнити суто «галузеву» специфіку тут складно, за винятком внутрішньопідприємницького контролю, який має унікальну природу в межах системи державного контролю. Узагальнюючи, доцільно пропонувати

таку видовою диференціацію контролю за напрямками (сферами суспільних відносин): контроль за дотриманням вимог, пов'язаних із підприємницькою компетенцією суб'єктів; контроль за додержанням антимонопольного законодавства та правил економічної конкуренції; контроль за дотриманням прав споживачів, якістю та безпечністю продукції й послуг; контроль у сфері цін і ціноутворення; фінансовий контроль у підприємницькій сфері; екологічний контроль; контроль за дотриманням вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки під час провадження підприємницької діяльності; контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності; контроль, пов'язаний із забезпеченням обороноздатності держави; контроль за дотриманням законодавчих вимог під час здійснення окремих видів підприємницької діяльності. Така систематизація дозволяє поєднати загальнотеоретичні підходи з прикладними потребами правозастосування.

2.2 Форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю

Контроль, як і будь-яка інша цілеспрямована управлінська діяльність держави, реалізується у визначених формах із застосуванням конкретних методів. Саме через поєднання методів, засобів, способів і прийомів, що набувають зовнішнього вираження у формах, державний контроль «виходить» у практику та набуває матеріального виміру. Від обґрунтованості вибору цих форм і методів – їх ефективності, доцільності й раціональності – істотно залежить досягнення цілей і виконання завдань, поставлених державою (суспільством), у тому числі у підприємницькому секторі.

Попри значний масив напрацювань (О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, І. М. Коросташова, Д. В. Лученко, А. А. Мухатаєв, В. В. Новіков та ін.), узгодженої доктринальної позиції щодо сутності та співвідношення форм і методів контрольної діяльності, а також

вичерпного їх переліку саме у сфері підприємництва поки немає. Це зумовлює актуальність подальшого аналізу.

У правовій доктрині «форма» зазвичай трактується як зовнішньо виражене волевиявлення органу виконавчої влади чи посадової особи, вчинене в межах компетенції та режиму законності для досягнення управлінської мети. В руслі цього підходу, який послідовно відстоює, зокрема, В. К. Колпаков, форма виступає каналом юридичної комунікації між владним суб'єктом і адресатами регулювання, фіксуючи результат застосування владних повноважень (акт, припис, протокол, висновок, повідомлення тощо). На відміну від форми, «метод» описує спосіб впливу держави на підконтрольний об'єкт – сукупність прийомів і процедур (перевірка, огляд, аудит, моніторинг, експертиза, вимога пояснень, витребування документів), за допомогою яких реалізується зміст контрольної функції. Отже, форма відповідає за юридично значущий «контейнер» результату, тоді як метод – за технологію досягнення цього результату; у практиці вони діють у зв'язку: метод обирається з урахуванням мети та ризиків, а форма забезпечує належну процесуальну фіксацію і правові наслідки [87, с. 212].

Розгорнуте бачення «форми» у праві можна подати як зовнішні, стабільні та типізовані прояви практичної діяльності державних органів, спрямовані на формування й реалізацію управлінських цілей і функцій, а також на забезпечення їх внутрішнього функціонування. Наголос на ознаках стабільності та типізованості видається цілком виправданим. Водночас підхід, за яким «форми державного контролю» тлумачаться як способи здійснення контрольної діяльності, тобто фактично ототожнюються з методами, навряд чи можна підтримати: у такій інтерпретації стирається межа між «контейнером» результату (формою) та інструментарієм його досягнення (методом). Стосовно «методів у праві» доцільним є ширше, інструментальне розуміння: це способи й юридичні засоби, за допомогою

яких держава впливає на суспільні відносини та поведінку учасників, надаючи їм необхідної форми, спрямованості та динаміки розвитку [5;117;4].

Термін «метод» уживається для позначення способу чи прийому здійснення певної діяльності. Методи будь-якої діяльності –це сукупність способів, прийомів і засобів, що застосовуються для досягнення визначеної мети та становлять зміст цієї діяльності. В управлінській площині методи державного впливу –це різноманітні способи, прийоми та інструменти цілеспрямованого впливу органів влади й їх посадових осіб на свідомість, волю та поведінкові моделі підпорядкованих суб'єктів; через них матеріалізується державна воля, конкретизована уповноваженим органом у межах наданих повноважень. В іншій методологічній оптиці акцент робиться на процесі формування самих методів: під методами пропонується розуміти сукупність провідних теорій, доктрин, положень, концепцій, прийомів, методик і способів пізнання соціальних відносин, що використовуються під час перевірки законності, обґрунтованості й доцільності рішень та операцій у сфері формування і використання публічних фінансових ресурсів. Обидва підходи взаємодоповнюють один одного: перший описує інструментарій впливу, другий –його науково-методичну основу [42].

У науковому дискурсі існує багато підходів до розуміння правових методів. Втім, переважна логіка розмежування така: форма фіксує зовнішній вияв діяльності (її юридично значиме «оформлення»), тоді як метод відтворює засоби та способи її здійснення (інструментарій впливу). Це розрізнення корелює з етимологією понять: метод (від грец. *methodos* –«шлях дослідження») означає спосіб досягнення мети, вирішення завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності; форма –це зовнішні межі й конфігурація явища, спосіб існування його змісту, внутрішня організація та зовнішнє вираження. Такий підхід дозволяє послідовно розмежувати «контейнер» результату (форма) і технологію його досягнення (метод) у правозастосуванні [18, с. 1543].

Логічно, що в теорії метод зазвичай пов'язують із внутрішньою стороною явища, тоді як форма – із його зовнішньою характеристикою. Водночас, якщо переносити це розрізнення на сферу державного контролю, виникають численні колізії у тлумаченні конкретних проявів. Нерідко одні й ті самі заходи одні автори описують як форму, а інші – як метод: показовий приклад становить ревізія, яку трактують і як спосіб впливу, і як зовнішнє оформлення контрольної діяльності. До головних причин складності чіткого відмежування «методу державного контролю» від «форми державного контролю» зараховують постійну змінність організаційних практик контрольних органів, еволюцію цілей, завдань і змісту контрольних заходів; суб'єктивний вимір наукового аналізу, коли дослідник акцентує ті чи інші ознаки й відповідно відносить явище до форми або методу; а також органічну взаємозалежність і практичну нерозривність цих категорій як правових феноменів [90;223;137;233;91;186]. У сукупності ці чинники зумовлюють методологічні розбіжності та варіативність класифікацій у доктрині.

На нашу думку, окреслені вище труднощі справді проявляються як у доктрині, так і на рівні позитивного права. Проблема розмежування форм і методів контролю не зводиться до теорії: вона фіксується й у законодавстві. Попри те, що низку очевидних колізій останніми роками усунуто, питання остаточно не вирішене. Показовим є визначення зі ст. 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», за яким інспектування здійснюється «у формі ревізії» і водночас «полягає у документальній і фактичній перевірці» комплексу питань фінансово-підприємницької діяльності, а його результат оформлюється актом. Така побудова фактично змішує рівні: ревізія подається як форма, тоді як її зміст розкривається через методи (документальна й фактична перевірка), а завершальним зовнішнім виразом знову виступає форма (акт). Невпорядкованість термінології ускладнює як правозастосування (вибір належної процедури й засобів впливу), так і судовий контроль за дотриманням процесуальних гарантій. Вирішення бачимо у нормативному

розмежуванні: за формами слід закріплювати зовнішні юридичні результати (припис, акт ревізії, висновок, протокол), а за методами – інструментарій досягнення цих результатів (ревізія як процедура, документальна/фактична перевірка, інвентаризація, експертиза тощо) з уніфікованими дефініціями та стабільною ієрархією понять у профільних законах [186;27].

Подібний підхід до розуміння ревізії як форми, а інспектування – як методу простежується і в п. 2 Постанови КМУ від 20 квітня 2006 р. № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою та її міжрегіональними територіальними органами». У документі інспектування визначається як документальна та фактична перевірка комплексу питань або окремих аспектів фінансово-підприємницької діяльності об'єкта контролю, що здійснюється у формі ревізії. Метою такої ревізії є забезпечення виявлення порушень законодавства та встановлення посадових і матеріально відповідальних осіб, винних у їх допущенні [168].

Водночас Комісією з регулювання азартних ігор і лотерей затверджено «Порядок проведення інспектування грального обладнання», зміст якого свідчить, що інспектування водночас постає самостійним інструментом контрольної діяльності, а також методом і формою державного контролю [167]. У цьому ракурсі слушною видається позиція В. М. Гаращука, який зазначає, що будь-який метод повинен зовні проявлятися у певній формі, а форма може існувати лише за умови наповнення відповідними методами; жоден метод не існує ізольовано від форми, тож ці категорії є, по суті, двома сторонами «однієї медалі» [32, с. 163]. Аналіз наукових джерел дає підстави констатувати наявність двох підходів до співвідношення форм і методів контролю. Представники першого наполягають на їх розмежуванні в системі державного управління, насамперед шляхом визначення вичерпного або відкритого переліку форм контролю. Зокрема, В. В. Мурза пропонує відносити до форм контролю: 1) перевірку, 2) інспектування, 3) ревізію, 4) експертизу, 5) моніторинг [117, с. 110].

Натомість О. Ф. Андрійко до провідних форм контролю відносить перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами та повідомленнями [6, с. 220]. На нашу думку, ключова вада такого підходу закладена у самому механізмі його реалізації: спроба чітко визначити форми контролю на рівні «великих систем контролю» неминуче веде або до виключення окремих форм із переліку, або до його розширення за рахунок засобів і способів, що радше належать до методів (способів, інструментів) контрольної діяльності. Додатково у науковому дискурсі форми наділяються різним обсягом: безперечно, категорія «перевірка» за змістом значно ширша порівняно з «інспектуванням», «ревізією» тощо, адже останні (як і більшість контрольних заходів загалом) здійснюються у формі перевірок. У цьому контексті видається обґрунтованою позиція Г. М. Осипович, яка пропонує пов'язувати базову правову форму контролю саме з перевіркою, тоді як усі інші дії належать до явищ соціально-правової дійсності іншого порядку [126, с. 89].

Водночас, на нашу думку, зазначена теза є не цілком коректною. Перевірка як форма державного контролю, хоч і посідає центральне, провідне місце в контрольному механізмі, не охоплює низку заходів, передусім поновлювального, припинювального та репресивного характеру, що віднесені до компетенції контролюючих суб'єктів. У підсумку це не виправдано звужує зміст арсеналу державно-контрольних дій. Цікаве рішення проблеми співвідношення форм і методів державного контролю запропоновано в дисертаційному дослідженні А. А. Мухатаєва: учений підкреслює, що контрольна діяльність органів ДКРС здійснюється виключно у формах ревізій і перевірок, водночас інші дії – зокрема безперешкодний доступ до складів, сховищ, виробничих та інших приміщень для їх обстеження і з'ясування питань, пов'язаних із ревізією чи перевіркою; зупинення видаткових операцій за рахунками в банках та інших фінансових установах у разі перешкоджання працівникові державної контролюю-

ревізійної служби виконувати свої обов'язки; та інші подібні заходи – кваліфікує як методи контролю [118, с. 75].

Варто підкреслити й іншу важливу пропозицію дослідника: він обґрунтовано розрізняє, з одного боку, форми контрольної діяльності органів ДКРС (як установлення в межах повноважень будь-яких фактів щодо стану справ на підконтрольному об'єкті), а з іншого – власне діяльність цих органів (підготовка й ухвалення нормативних актів, здійснення організаційних і матеріально-технічних операцій, що передують безпосереднім контрольним заходам). Тим самим окреслюються «зовнішнє» та «внутрішнє» кола діяльності ДКРС як інституції [118. На нашу думку, підхід А. А. Мухатаєва загалом є послідовним і адекватно відображає практику державного контролю, що здійснюється ДКРС, з урахуванням і законодавчих змін, запроваджених із 2005 року.

Наведене вище ілюструє ефективність «підходу чіткого розмежування форм і методів» державного контролю на рівні невеликих систем. Оскільки діяльність ДКРС має виразні межі й охоплює порівняно вузький сегмент контрольних повноважень держави, такий підхід є цілком виправданим. Натомість спроби конкретизувати форми контролю в межах масштабних, комплексних систем – як-от загальний державний контроль чи контроль у сфері підприємницької діяльності (що охоплює значну частину відносин державного контролю) – породжують низку ускладнень.

По-перше, розгалужена видова диференціація контролю за напрямками, характерна й для державного контролю у сфері господарювання, зумовлює існування широкого кола органів, наділених правом нормотворчості. У системі публічної влади ці інституції нерідко функціонують відокремлено, що ускладнює формування єдиного підходу до розмежування форм і методів контролю в окремих сферах суспільних відносин. По-друге, динамічний розвиток господарських відносин спонукає державу та нормотворчі органи до пошуку гнучких, спеціалізованих форм і методів контролю, орієнтованих на високу результативність у конкретному «секторі» контрольної діяльності.

Сукупність названих чинників, разом із раніше окресленими науковими труднощами щодо розмежування методів і форм державного контролю, дає підстави вважати, що прагнення встановити вичерпний перелік форм на рівні масштабних систем є кроком, який навряд чи можна визнати коректним.

На нашу думку, співвідношення між формами й методами доцільно встановлювати через окреслення ключових особливостей їх взаємодії та розкриття основних, істотно значущих для контрольної діяльності форм і методів. Саме цей – другий – підхід, що став у науці класичним, найповніше відповідає зазначеним цілям: він зосереджується на характеристиці сутнісних відмінностей між формами та методами і, як наслідок, уникає побудови жорсткої системи їх розмежування, що, з огляду на специфіку контролю в господарській сфері, має низку переваг.

Прихильником такого підходу є, зокрема, В. М. Гаращук, який зазначає, що терміни «ревізія», «перевірка», «огляд», «обшук» тощо можуть одночасно розглядатися і як форми, і як методи діяльності контролюючого органу, хоча між ними, безперечно, немає повної тотожності [32]. Водночас автор пропонує виокремлювати дії, що можуть кваліфікуватися виключно як методи: 1) класичні методи державного управління (переконання і примус, адміністративні та економічні), притаманні й контролю; 2) спеціальні методи контролю, коло яких значно ширше (наприклад, адміністративний штраф чи грошове нарахування; адміністративне попередження й припинення; зупинення експлуатації технічних засобів, окремих об'єктів тощо) [32].

В. М. Гаращук водночас слушно застерігає про необхідність відрізнити метод контролю – як комплекс дій зі збирання та оброблення інформації про фактичний стан об'єкта – від методичних прийомів (способів), що застосовуються за результатами контрольних заходів у конкретній ситуації. Абстрактний метод, підкреслює вчений, не існує сам по собі: він завжди наповнюється певними практичними прийомами. Така диференціація зумовлена тим, що методичні прийоми використовуються різними

контролюючими органами в різних сферах, з неоднаковими цілями і часто із залученням спеціальних технічних та інших засобів контролю. Серед прикладів таких спеціалізованих прийомів названо: лабораторні аналізи, митний контроль із застосуванням технічних засобів (зокрема сканерів), використання службових собак, вимірювання швидкості транспортних засобів радарми підрозділами Державної автомобільної інспекції, оперативне спостереження, контрольні закупівлі товарів (продуктів) тощо [32].

Слід підкреслити, що, поділяючи позицію В. М. Гаращука, окремі дослідники як спосіб подолання термінологічної та змістової плутанини між формами й методами контролю пропонують уніфікувати весь механізм під спільним поняттям «методи контролю». Зазначене поняття має охоплювати весь комплекс способів, форм, засобів і прийомів контрольної діяльності та бути закріпленим на законодавчому рівні [110;240;80та ін.].

З огляду на вимоги законодавчої техніки доречним видається уніфікувати термінологію: деталізований поділ на форми, методи, способи, засоби контролю тощо варто залишити у сфері наукової рефлексії, де він слугуватиме глибшому осмисленню та висвітленню механізмів сучасного контролю. Натомість нормативне розмежування цих категорій, на наш погляд, лише ускладнює правозастосовну практику й породжує додаткові колізії. У вітчизняній доктрині вже напрацьовано значну кількість класифікаційних підходів до методів, форм, засобів і способів державного контролю [226;235]. Не зупиняючись на їх детальному огляді, наголосимо, що для висвітлення специфіки форм і методів у площині контролю підприємницької діяльності найоптимальнішим є функціональний критерій – класифікація за змістом виконуваної функції та цілями використання. Ряд вчених розрізняють такі групи методів державного контролю у фінансовій сфері, спрямовані на: негайне припинення протиправних дій; притягнення винних до відповідальності шляхом застосування санкцій; встановлення й усунення причин та умов, що зумовили вчинення фінансового проступку;

превенцію – недопущення майбутніх фінансових правопорушень [131, с. 407-410].

На нашу думку, ця класифікація справді охоплює весь спектр інструментів і прийомів державного контролю у сфері господарювання. Пропонуємо групувати методи за призначенням так: інформаційно-узагальнювальні методи – збирання, перевірення й опрацювання відомостей для виявлення порушень у сфері підприємницької діяльності; припинювально-відновні методи – зупинення порушень, відновлення законності та недопущення повторних випадків; методи притягнення до відповідальності – застосування до винних осіб установлених законом заходів відповідальності; запобіжні методи – формування належної поведінки та недопущення порушень; методи оцінки ризику і передбачення наслідків – визначення рівня ризику об'єктів контролю, прогноз можливих порушень і спрямування зусиль туди, де загроза найбільша.

Водночас нагадаємо: базовою й невід'ємною ознакою будь-якого різновиду контролю, зокрема державного в господарській сфері, є перевірка та/або спостереження з метою її проведення.

При цьому необхідно зазначити, що як критерій класифікації методів здійснення контролю у сфері підприємництва варто розглядати етапи контрольного циклу, де виділяються: методи попереднього етапу (відбір за рівнем ризику, інструктаж, інформування); методи поточного етапу (інспектування, нагляд, контрольні вимірювання); методи наступного етапу (підсумкова перевірка відповідності, контроль за виконанням приписів і подальше відстеження результатів).

Слід підкреслити, що різні автори вкладають неоднаковий зміст у відповідну категорію. Так, ряд вчених трактують «податкову перевірку» як діяльність податкових органів (а інколи – аудиторських чи громадських структур), спрямовану на аналіз і дослідження первинних облікових та звітних документів, пов'язаних зі справлянням податків, з метою з'ясування своєчасності й повноти їх сплати, коректності ведення податкового обліку,

правильності обчислення сум і подання звітності [33]. Фактично такий підхід зводить основний масив контрольно-наглядових дій держави до одержання інформації про об'єкт контролю. Подібну логіку підтримують і інші дослідники. «Податкову перевірку» визначають як врегульовану нормами матеріального та процесуального права діяльність уповноважених органів щодо контролю за дотриманням платниками правил і строків нарахування, утримання та сплати податків і зборів, а також подання звітності; така діяльність здійснюється на підставі аналізу й вивчення первинної облікової та звітної документації, пов'язаної зі сплатою обов'язкових платежів [110, с. 16].

Протилежним є підхід, в межах якого визначено місце «перевірки» у механізмі контролю, пропонуючи ширшу типологію методів фінансового контролю: 1) спостереження – цілеспрямоване, планове, за потреби фіксоване відстеження процесів і процедур; 2) перевірка – обстеження та вивчення окремого напрямку діяльності та/або його документального відображення (документальна чи фактична); 3) дослідження – пошук і здобуття релевантної інформації (зокрема опитування, анкетування тощо); 4) підтвердження – установлення достовірності через відповіді третіх осіб під час зустрічних перевірок і запитів; 5) аналіз і оцінювання показників – аналітичні процедури для виявлення відхилень фактичних даних від очікуваних результатів [131, с. 408].

За такого підходу «перевірка» набуває відносно вузького значення як один із кількох методів, а не всеохопна форма контролю.

Зазначимо, що обидва підходи є легітимними й висвітлюють феномен перевірки під різними кутами. Звернімося до Великого тлумачного словника сучасної української мови, де «перевірка» подається як: 1) піддання аналізу з метою виявлення певного складника, елемента тощо; 2) те, що пройшло перевірою; 3) те, чия достовірність не викликає сумніву; точність [18, с. 719]. Із цього випливає, що семантика терміна охоплює зміст понять «аналіз», «оцінювання», «дослідження» та інших дій, спрямованих на

зіставлення й порівняння об'єкта в реальній дійсності. За таких умов відносно самостійного значення набуває лише «спостереження» як захід, у межах якого власне процедура порівняння (зіставлення) не є змістовним ядром. Натомість інші дії можуть бути інкорпоровані в категорію «перевірка», якщо розуміти її у широкому сенсі.

Відповідно, методи отримання та опрацювання інформації для виявлення правопорушень у сфері підприємницької діяльності в широкому розумінні охоплюють і спостереження з метою перевірки, і власне перевірку. Ревізію, інспектування, камеральні перевірки, різні види експертиз, лабораторні дослідження, аудит та інші подібні процедури пропонуємо трактувати як конкретизовані, спеціалізовані та юридично формалізовані інструменти реалізації й деталізації вказаних узагальнювальних методів контролю, що застосовуються у відповідному напрямі державної діяльності. [203].

Варто підкреслити, що специфікою державного контролю у сфері господарювання як «збирального» (компаративного) виду контролю є наявність значного масиву спеціалізованих форм і методів, які деталізують процедури перевірок. Методи, спрямовані на припинення правопорушень і відновлення правопорядку, становлять складову комплексу заходів реагування органів публічної влади на виявлені порушення закону. У чинному українському законодавстві відсутні чіткі дефініції «заходів адміністративного припинення» та «заходів відновлення стану законності». Попри це, у теорії адміністративного права сформувалося сталé розуміння заходів адміністративного припинення як інструментів, покликаних зупиняти (переривати) потенційно чи фактично протиправну поведінку. Принципово важливо, що їх метою не є покарання правопорушника: призначення таких заходів – оперативне, негайне реагування в режимі реального часу для примусового припинення правопорушення, яке триває [128, с. 65].

Промовистим прикладом заходів припинення у сфері державного контролю за господарською діяльністю є вилучення з обігу неякісної чи

небезпечної продукції. Відповідно до Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» спеціально уповноважені органи виконавчої влади, що здійснюють державний контроль і нагляд за якістю та безпечністю продукції, за підсумками відповідних перевірок у межах своєї компетенції ухвалюють обов'язкові для власника продукції рішення щодо її вилучення з обігу та визначення подальшого поводження з нею (ст. 7) [143].

До кола припинювальних заходів також належать приписи уповноважених органів до суб'єктів господарювання усунути виявлені порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін [193]; різні заходи впливу у банківській сфері – зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в інших формах, обмеження, призупинення або припинення окремих банківських операцій (у тому числі з пов'язаними особами), заборона надання бланкових кредитів, а також відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку [142] тощо.

Заходи відновлення законності функціонують поряд із припинювальними та каральними інструментами й постають як наслідок здійснених перевірок. Практика свідчить, що орган, який досліджує стан дотримання законності на об'єкті, і орган, що безпосередньо реалізує відновлювальні заходи, не обов'язково збігаються. До того ж окремі припинювальні дії фактично одночасно виконують і відновлювальну функцію (як-от у сфері контролю за цінами).

З огляду на те, що відновлення правомірного стану є кінцевою, центральною метою будь-якої контрольної діяльності держави, пропонуємо розглядати відновлювальні заходи як другий провідний блок методів державного контролю у сфері господарювання – поряд із перевіркою. Цей блок охоплює широкий спектр дій, спрямованих на упорядкування і нормалізацію правовідносин у господарській сфері. У цьому контексті слушною є позиція А. О. Мухатаєва: вже сам факт виявлення порушень і

фіксація допущених помилок за підсумками контролю сприяє поліпшенню правової ситуації, оскільки спонукає до її виправлення [118, с. 48].

Методи запобіжного спрямування охоплюють дії, покликані унеможливити виникнення правопорушень у майбутньому. Погоджуючись із Я. О. Лакійчук, пропонуємо розглядати превенцію як узагальнювальну категорію, що включає «профілактику», «запобігання» та «попередження» [96, с. 4]. Переваги та результативність таких заходів у системі контролю багаторазово підкреслювалися в юридичній доктрині; натомість праць, які б переконливо доводили їх неефективність як цілеспрямованої діяльності, практично немає. Тому не дивує, що превентивний вектор державного контролю нині становить одну з ключових траєкторій розвитку західноєвропейської моделі.

Як слушно зауважує О. М. Непомнящий, сучасні підходи в Західній Європі передбачають переорієнтацію органів державного нагляду (контролю) на ризик-орієнтоване планування перевірок суб'єктів господарювання з урахуванням оцінки ризиковості їхньої діяльності. Така логіка дозволяє спрямовувати ресурси туди, де ймовірність і потенційні наслідки порушень є найбільшими, посилюючи превентивний ефект контролю [240, с. 49].

Європейська комісія рекомендує національним органам розширювати й удосконалювати можливості моніторингу, підсилюючи їх дієвими санкціями, віддавати пріоритет запобіжним перевіркам і запроваджувати навчальні програми для відповідних секторів [24, с. 193]. Найбільш поширеним і базовим напрямом превенції у державному контролі підприємницької діяльності виступають ліцензійна та дозвільна системи разом із заходами забезпечення законності й дисципліни довкола них.

Поділяємо підхід С. В. Діденка, який переконливо демонструє превентивний потенціал дозвільної системи в сфері обігу зброї (що належить до підприємницької діяльності і є об'єктом досліджуваного нами різновиду державного контролю). Сутність цієї системи полягає насамперед у недопущенні випадкового чи умисного використання зброї

неуповноваженими особами, у зниженні загроз життю і здоров'ю громадян, забезпеченні громадського порядку та захисті прав власності й публічних інтересів держави і суспільства. Превентивна функція реалізується через комплекс інструментів: регламентацію процедур видачі, анулювання та переоформлення дозвільних документів і ліцензій; визначення повноважень органів публічної адміністрації у дозвільних процесах; запобігання нелегальному обігу зброї; встановлення правил поведження (зберігання, облік, носіння); чіткий порядок дій у разі втрати зброї; недопущення її безпідставного застосування; відвернення протиправних дій із її використанням; установлення адміністративної відповідальності за порушення дозвільних вимог і створення умов для кримінального переслідування осіб, що вчинили відповідні правопорушення [58, с. 122].

Методи, орієнтовані на притягнення винних до відповідальності, охоплюють повний цикл правозастосування: всебічне з'ясування обставин, доказування вини фізичних чи юридичних осіб і, за наявності складу проступку або правопорушення, ухвалення рішення та застосування передбачених законом примусових заходів. Це підсумковий, кульмінаційний етап у системі державного контролю, що включає розслідування, розгляд матеріалів, кваліфікацію діяння та вибір санкції.

Узагальнюючи підходи до форм і методів, пропонуємо таке розмежування. Форми державного контролю у сфері підприємницької діяльності – це зовнішньо виражені, сталі, типізовані та нормативно закріплені дії органів публічної влади, через які реалізуються передбачені законом методи, способи, заходи й прийоми контрольно-наглядової діяльності. Натомість методи – це система заходів, способів і прийомів здійснення такої діяльності, що набувають конкретного вигляду та юридичного оформлення саме через ту чи іншу форму державного контролю.

2.3 Забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні

Забезпечення прав і свобод людини та законних інтересів є одним із ключових обов'язків сучасної держави. Очевидно, що їхньої декларації на рівні законів замало: для реальної дії потрібно встановити належну процесуальну процедуру й, не менш важливо, закріпити дієві гарантії від зловживань з боку посадових осіб. За відсутності швидкого, прозорого й рівного для всіх доступу до механізмів оскарження рішень публічної влади (та інших способів захисту) контроль у сфері господарювання ризикує перетворитися на конвєр необґрунтованих примусових заходів. Отже, примусові інструменти держави мають діяти в чітко окреслених законом межах, а система контролю – містити максимально широкий набір засобів захисту для суб'єктів господарювання, які з об'єктивних причин спочатку перебувають у слабшій позиції порівняно з представниками влади. Слід підкреслити: без належних гарантій правові можливості людини фактично не працюють і втрачають свою цінність [206, с. 122-125].

Нині питання гарантування захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю у сфері підприємницької діяльності набуває особливої ваги. Як слушно відзначає О. А. Пашинін, ланцюг кризових явищ – від карантинних обмежень до повномасштабного збройного вторгнення РФ – істотно позначився на реальному забезпеченні гарантій права власності у господарській сфері, зокрема на здійсненні правомочностей власника за умов правового режиму воєнного стану [130, с. 117]. Невисокий рівень захищеності бізнесу від зловживань з боку органів влади, крім очевидного гальмування економічного розвитку й зниження добробуту громадян, породжує й інші негативні наслідки. Зокрема, Б. В. Дерев'янко зауважує, що недостатня гарантованість прав підприємців спонукає їх висувати власних представників або самостійно

балотуватися на державні посади [48, с. 20], що, своєю чергою, посилює і без того високий рівень корупції.

Водночас у законодавстві та науковій літературі досі відсутня єдність підходів до розуміння змісту категорії «гарантії захисту». Наприклад, Т. М. Заворотченко пропонує розкривати сутність гарантій як систему умов, що забезпечують задоволення інтересів людини; їх головною функцією є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особистості. Об'єктом гарантій виступають суспільні відносини з охорони та захисту прав людини й задоволення майнових і немайнових інтересів громадян [9, с. 4].

Натомість Н. М. Раданович під юридичними гарантіями захисту розуміє закріплені в законі норми, що передбачають і забезпечують повну реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. На її думку, до таких гарантій належать:

- конституційне закріплення прав, свобод і обов'язків та їх гарантій (ст. 21, 22 Конституції України);
- створення державою дієвої системи охорони й захисту, яка забезпечує реальне користування правами та надійний захист від посягань (ст. 55 Конституції України);
- активізація діяльності об'єднань громадян, що сприяють захисту прав і свобод (ст. 59 Конституції України);
- державний і громадський контроль за станом забезпечення та захисту прав, свобод і обов'язків (ст. 102, 116 Конституції України) [196].

Влучно, на нашу думку, сутність гарантій захисту сформульовано О. В. Аушевою: захист прав суб'єктів господарювання від порушень з боку органів державної влади слід розуміти як реалізацію ними права на захист від дій (бездіяльності) посадових осіб через застосування уповноваженими органами або самим суб'єктом господарювання передбачених законом способів захисту з метою відновлення порушеного права [8, с. 3].

У науковій літературі спостерігається повний плюралізм підходів до визначення форм захисту та класифікації гарантій охорони прав і свобод. Зокрема, гарантії прав суб'єктів господарювання поділяють на: організаційні, майнові, соціальні [49]; загальні (соціально-економічні, політичні, ідеологічні) та юридичні (правові) [95]; національні й міжнародні, досудові, судові та позасудові [94]; процесуальні й непроцесуальні [3;97] тощо.

Розгорнуту систему форм захисту суб'єктивного права пропонує О. Хрімлі, виокремлюючи судову, адміністративну, прокурорську та недержавну (громадську, третейську, нотаріальну, самозахист, добровільне задоволення вимоги). На її думку, судова форма – це встановлений законом порядок, у межах якого суд застосовує передбачені правом способи захисту. Адміністративна форма – нормативно закріплена процедура використання уповноваженими органами визначених законом засобів захисту. Прокурорська форма охоплює діяльність прокуратури з реалізації способів захисту під час нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового розслідування, адміністраціями пенітенціарних установ та інших органів виконання покарань, а також у місцях тримання затриманих і взятих під варту. У межах недержавних форм дослідниця, зокрема, визначає нотаріальну форму як діяльність нотаріусів із учинення виконавчих написів, а самозахист – як порядок застосування способів захисту (включаючи заходи захисту та заходи відповідальності), що здійснюється без звернення до юрисдикційних органів і полягає в односторонніх діях уповноваженої особи. [227, с. 24–25].

У цьому контексті слід зазначити, що питання забезпечення прав, свобод і законних інтересів під час здійснення як загального державного контролю, так і контролю у сфері підприємницької діяльності вже досить ґрунтовно висвітлено у вітчизняній правовій науці. Тому, на наш погляд, доцільно в завершальній частині дослідження зосередити увагу на проблематиці інноваційного розвитку контрольних механізмів. З огляду на це особливо актуальним видається розгляд питання доцільності

впровадження медіації у сферу державного контролю підприємницької діяльності – як одного з найефективніших і найпоширеніших засобів альтернативного врегулювання спорів у сучасному світі [22].

В Україні дискусії щодо запровадження інституту медіації тривають ще з початку 2000-х років. Прийняття у 2021 році Закону України «Про медіацію» [180] стало важливою віхою, що надала нового імпульсу до наукового переосмислення цього інституту та розширення сфери його практичного застосування, зокрема й у межах адміністративного судочинства. Підвищений інтерес до медіації підкріплюється високими очікуваннями щодо її ефективності у врегулюванні спорів цивільно-правового характеру. Рівень виконання угод, досягнутих у результаті медіації, в Україні є надзвичайно високим – близько 99% домовленостей виконуються добровільно. Для порівняння, показник примусового виконання судових рішень не перевищує 50%, що свідчить про суттєвий дисбаланс та нагальну потребу у впровадженні більш гнучких, довірчих і результативних механізмів врегулювання конфліктів [112, с. 126–127].

Поточна ситуація спонукає прихильників медіації сприймати її як універсальний засіб від усіх хвороб правосуддя у сфері вирішення спорів. Слід зауважити, що ідея запровадження медіації в адміністративне судочинство виникла задовго до ухвалення Закону України «Про медіацію» та внесення відповідних положень до КАС України. Нормативне «узаконення» адміністративної медіації й значний масив публікацій, які доводять доцільність її впровадження, створили враження, ніби проблему вже знято з порядку денного. Нині дискусія серед фахівців адміністративного та суміжних правових напрямів переважно точиться навколо практичної «трансформації» у сфері публічного управління та окреслення кола адміністративно-правових спорів, придатних для медіації.

Загалом просування медіації в адміністративний процес від початку виглядало як пошук швидких відповідей на запитання «як це зробити?» і «у якій формі її впроваджувати?», тоді як запитання «навіщо?», «чи це

виправдано?» та «яких результатів очікувати?» піднімалися лише епізодично. При цьому впровадження судової медіації в адміністративних судах України як елемента їх діяльності не суперечить нормам КАС України [79].

Слушним видається підхід, що спирається на множинність тлумачення окремих норм КАС України і, відповідно, допускає вбудування медіації до вже наявного в законодавстві механізму примирення сторін. Інша цікава ідея (ще 2007 р.) полягала в тому, щоб запроваджувати медіацію як складник адміністративної діяльності судів: за згодою учасників провадження формально зупиняється, далі медіацію проводить інший склад суду або науковий співробітник суду, а після досягнення домовленостей суд, що розглядає справу, фіксує мирову угоду чи інший спосіб припинення спору й закриває провадження за правилами КАС України (на підготовчій стадії – ст. 121, під час розгляду – ст. 157) [304]. На практиці пропонувалося навіть запрошувати «законного суддю» до столу медіації для безперервного переходу від медіаційної частини до формального закриття справи.

Команда правників проекту ЄС «Право-Justice» пропонувала інший механізм – передавати адміністративні спори на медіацію через залучення медіаторів-експертів при канцелярії суду (ще на етапі прийняття позовної заяви). Працівники апарату, що пройшли підготовку, мали б: 1) інформувати про можливість примирення на будь-якій стадії (ст. 47 КАС України) і про повернення 50% судового збору (ст. 142 КАС України); 2) пояснювати засади та переваги медіації; 3) скеровувати до присудового центру медіації (онлайн чи в суді); 4) оцінювати спір на придатність до медіації; 5) направляти сторони до відповідного центру [205].

Разом із тим аналіз літератури свідчить: із початку XXI ст. подібних пропозицій було чимало, і спроби «натягнути» старі норми КАС України задля легалізації медіації слід визнати хибним шляхом. Нині, попри наявність спеціального закону та положень КАС України, медіація в адмінпроцесі формально дозволена, але фактично застосовується рідко, адже коло адміністративно-правових спорів, придатних до медіації, у Кодексі

врегульоване недостатньо. Із норм КАС України про медіацію варто згадати п. 5 ст. 47 (процесуальні права та обов'язки сторін), який дозволяє сторонам досягти примирення, у тому числі через медіацію, на будь-якій стадії процесу – з наслідком закриття провадження. Водночас Закон України «Про медіацію» обмежує її застосування у справах про адмінправопорушення та у кримінальних провадженнях лише випадками, коли наявні потерпілий і підозрюваний (обвинувачений) [180].

Виходячи з наведених норм, можна стверджувати, що чинна редакція Закону України «Про медіацію» загалом відкриває можливість застосовувати медіацію майже в усіх категоріях адміністративних справ. Як уже зазначалося, виняток зроблено переважно для проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Відтак ані КАС України, ані Закон «Про медіацію» не встановлюють спеціальних бар'єрів для «медіабельності» адміністративно-правових спорів (що, на наш погляд, є усвідомленим кроком законодавця, який окреслив напрямок розвитку, але не довів регулювання до завершеної моделі).

Водночас відповідні межі впливають із Конституції та інших актів. Так, стаття 19 Основного Закону вимагає, щоб органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи діяли виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, визначені Конституцією та законами України [89]. Цей імператив кореспондує положенням Закону України «Про державну службу», де одним із засадничих принципів визначено законність – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень і в порядку, передбачених Конституцією та законами (п. 2 ст. 4) [157].

Водночас аналіз Закону України «Про Національну поліцію» [184], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [154], розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Порядку проведення перевірки суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади,

органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями» [169], а також інших численних актів, що визначають повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері державного контролю, свідчить про відсутність широкої дискреції у виборі моделей поведінки. Зокрема, ці акти не надають контролюючим органам права виступати стороною медіації в адміністративному процесі. З огляду на це цілком поділяємо позицію Н.Боженко, яка наполягає, що державні службовці обмежені у прийнятті рішень: відповідно до Конституції України вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені законом, а відтак не в усіх випадках можуть урегулювати правові конфлікти позасудовими засобами [13].

На наш погляд, наведені вище (та інші подібні) підходи до впровадження медіації в адміністративний процес за зазначених умов є вкрай дискусійними. Передусім слід наголосити: інтеграція медіації в адміністративне провадження можлива лише через внесення цільових змін до законодавства з розширенням повноважень посадових осіб і державних службовців. Будь-які «компромісні» рішення на кшталт ототожнення медіації з примиренням сторін суперечать конституційним та іншим нормативним приписам.

Станом на сьогодні легітимне запровадження медіації в адмінпроцесі можливе лише двома шляхами: шляхом коригування законів, що визначають компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, із детальним описом їхніх повноважень під час участі у медіаційних процедурах; через глибоку реформу системи публічного управління з наданням державним службовцям широкої дискреції (що вимагатиме не лише змін до сотень актів, а й перегляду конституційних положень та моделі юридичної відповідальності службовців).

Отже, навіть мінімально необхідний інструментарій для інтеграції медіації в практику контролю у сфері господарювання є складним і ресурсомістким, що ставить під сумнів доцільність її широкого впровадження в адміністративний процес та спонукає оцінювати очікуваний позитивний ефект від такого кроку.

Прихильники медіації зазвичай акцентують на таких перевагах її впровадження в адміністративне судочинство: досягнення взаємовигідного врегулювання спору, що дає змогу заощадити час і кошти та зберегти конструктивні стосунки між учасниками [197]; оперативність і відносна дешевизна процедури, нижчий рівень конфліктності, очікування більш творчих і дієвих рішень, а також поліпшення якості публічних послуг з боку держави [238]; конфіденційність обговорень, зручність і швидкість розгляду, зменшення напруженості та можливість відновити й зміцнити довіру у важливих для сторін довгострокових відносинах [111, с. 10-16] тощо.

Отже, позитивні наслідки медіації – компромісність, швидкість, ощадливість ресурсів, підвищення довіри до інституцій – загалом не заперечуються. Водночас державне управління, а особливо контроль у сфері господарювання, переслідує насамперед цілі забезпечення належного функціонування економіки. Тому ключове запитання має звучати так: чи можна впровадити адміністративну медіацію без втрати результативності управлінської (у нашому випадку – контрольної) діяльності?

З огляду на це, адміністративна медіація вирізняється низкою специфічних рис:

- сторони перебувають у нерівному становищі через відносини «влада – підпорядкування» та психологічну опозицію «свій – чужий» (одна зі сторін наділена владними повноваженнями);

- підставою для її застосування зазвичай є правова складова конфлікту – порушення суб'єктивних прав у сфері реалізації публічного

інтересу (спори щодо державно-приватного партнерства, оскарження рішень посадових осіб, адміністративні договори, питання державної служби тощо);

- повної конфіденційності й добровільності досягти неможливо через публічний характер правовідносин (у низці юрисдикцій органи влади зобов'язані ініціювати медіацію там, де це можливо);

- фінансування винагороди медіатора ускладнюється участю органів публічної влади й потребує спеціальних фінансових механізмів;

- для врегулювання багатьох адміністративних спорів недостатньо простої згоди сторін – потрібні визначені законом погоджувальні процедури, інколи із залученням експертів;

- медіатор має володіти фаховою компетентністю саме в адміністративних правовідносинах, оскільки ядром спорів здебільшого є правові, а не психологічні чи суто комунікативні питання [113].

Узагалі поділяючи окреслені в літературі особливості, вважаємо за потрібне наголосити на чиннику, якому в дискусії про адміністративну медіацію приділяють недостатньо уваги, – на наявності публічного (державного, суспільного) інтересу у правовідносинах, що розглядаються в адміністративному процесі. Саме він є головною перепорою для широкої імплементації медіаційних процедур у контроль за господарською діяльністю зокрема та в адміністративне судочинство загалом. Передусім слід підкреслити: публічний інтерес не може бути предметом «торгу», тим більше з огляду на корупційні ризики. Компроміс, оперативність, економія ресурсів і навіть зростання довіри до інституцій не мають переважати над публічною безпекою, охороною життя і здоров'я та іншими захисними функціями держави. Отже, виникає закономірне запитання: про що саме контролювальному органу «домовлятися» з бізнесом у межах владних повноважень, враховуючи рівень корупції в Україні?

Проблема не лише у складності практичного запуску медіації в адміністративному процесі: у сфері управління це фактично означає

легалізацію «торгу» публічними інтересами. Наявні в адміністративних провадженнях механізми примирення та спрощені процедури (порівняно з цивільними, кримінальними чи господарськими справами) не потребують ще більшого спрощення шляхом додаткових медіаційних інструментів. Поширення медіації в країнах Західної Європи значною мірою пояснюється повільністю судової системи, тоді як українське адміністративне правосуддя такою мірою цією вадою не страждає.

Окремий ризик упровадження медіації в управлінських відносинах полягає в потребі посилювати, а не послаблювати гарантії захисту публічних інтересів у процесі державного контролю в господарській сфері. Додатковими перешкодами виступають: високий рівень корупції; недостатня професійна підготовка кадрів органів публічної влади; обмежена прозорість моніторингу стану господарювання; слабкий громадський контроль за діяльністю органів влади.

Головне ж – на відміну від приватноправових спорів, медіація в управлінні зачіпає не приватні, а державні (публічні) інтереси. Її широка інституціоналізація може демотивувати апарат управління: навіщо ретельно доводити порушення, якщо простіше «узгодити» результат на ранній стадії контролю? В управлінні визначальними мають бути професіоналізм і якість роботи кадрів, а не прагнення «будь-якою ціною закрити справу й відзвітувати».

Ефективність державного контролю за підприємницькою діяльністю в Україні постає як багатовимірна категорія, що поєднує правові, інституційні, організаційні та етичні компоненти [88, с. 45-50], а також оперує кількома взаємопов'язаними цілями: забезпеченням публічної безпеки, гарантуванням чесної конкуренції, захистом прав споживачів і довкілля, стабілізацією фіскальної дисципліни та підтримкою інноваційного розвитку. Контроль, будучи різновидом публічного управління, має діяти в координатах верховенства права й пропорційності[19], а отже вимірюється не лише інтенсивністю втручання у сферу господарювання, але насамперед

результативністю у зниженні суспільно значущих ризиків і шкідливих наслідків. У цьому сенсі ефективність контролю не зводиться до кількості перевірок чи обсягу накладених штрафів; вона передбачає раціональне співвідношення між цілями публічного інтересу та витратами, які несуть як держава, так і бізнес-спільнота.

Теоретичною передумовою побудови сучасної моделі контролю у сфері підприємництва є чітке розмежування його форм та методів у функціональному вимірі [133]. Форми, будучи зовнішньо вираженими та нормативно закріпленими способами діяльності органів влади, забезпечують публічну передбачуваність і процесуальну легітимність заходів впливу. Методи, у свою чергу, виступають сукупністю прийомів і засобів, через які форми наповнюються змістом і досягають практичного результату. Такий підхід дозволяє уникати термінологічної плутанини, котра традиційно супроводжує дискусії щодо співвідношення «перевірки», «інспектування», «ревізії», «аудиту відповідності» тощо, і водночас надає можливість проектувати контрольні процеси як послідовність логічно поєднаних етапів: від виявлення ризиків і збору інформації до прийняття рішення, застосування заходів впливу, відновлення правопорядку та постінспекційного моніторингу. Функціональне прочитання форм і методів контролю у сфері підприємництва відкриває простір для головного методологічного зсуву – переходу до ризик-орієнтованої парадигми нагляду, котра передбачає концентрацію ресурсів на найбільш небезпечних практиках і секторах.

Ризик-орієнтований контроль у сфері підприємництва ґрунтується на профілюванні суб'єктів господарювання та їх операцій за низкою об'єктивних і перевірюваних критеріїв [151]. Йдеться про галузеві ризики, масштаби діяльності, історію відповідності, технологічні особливості виробничих процесів, екологічні та соціальні чинники, а також сигнали, що походять із суміжних реєстрів та інформаційних систем [34]. Модель ризику має бути прозорою щодо логіки присвоєння балів і ваг, а її параметри – динамічними, такими, що оновлюються під впливом нових даних та

результатів попередніх наглядових заходів. Тільки за умови інституційної відкритості алгоритмів оцінювання ризику забезпечується правова визначеність для бізнесу та знижується простір для дискреційних зловживань. Ступінь інтенсивності наглядового втручання повинен корелювати з рівнем ризику: від м'яких форм комунікації та дистанційного аналізу документів до повномасштабних позапланових інспекцій і негайних припинювальних заходів. Пропорційність у виборі інструменту стає не лише етичним стандартом, але й фактором підвищення загальної результативності системи, оскільки дозволяє спрямовувати дефіцитні ресурси туди, де очікувана суспільна віддача є найвищою.

Важливою складовою ефективності контролю виступає цифровізація процедур у повному циклі взаємодії «держава – бізнес» [140, с. 34-40]. Єдиний електронний «маршрут» перевірки забезпечує автоматичне інформування суб'єктів господарювання про заплановані заходи, можливість завчасного подання документів, користування публічними чек-листами та отримання електронних актів і приписів. Таке рішення зменшує транзакційні витрати, мінімізує контакти, потенційно «вразливі» до корупційного впливу, та фіксує кожен процесуальний крок у цифровому сліді, що полегшує подальше оскарження і підвищує підзвітність посадових осіб. У свою чергу, публікація агрегованих статистичних показників – зокрема частки результативних перевірок, середнього строку усунення порушень, відсотка скасованих у судах актів – формує інструменти громадського нагляду та стимулює внутрішню якість органів контролю. Відкриті дані стають не лише символом доброчесності, але й матеріалом для наукового аналізу й незалежної оцінки регуляторних політик.

Не менш значущим елементом виступають процесуальні гарантії прав суб'єктів господарювання [74]. Передбачуваність підстав і порядку проведення перевірок, обов'язок мотивувати рішення до і після застосування приписів, право бути заслуханим і подавати контрдокази, можливість незалежної експертизи та контрекспертизи – ці механізми не є перешкодами

для контролю, а становлять його необхідну умову. Практика переконливо демонструє, що порушення стандартів відбору і зберігання доказів, використання нефіксованих вимірювальних процедур або недодержання процесуальних строків призводить до скасування результатів у судовому порядку, що не лише підриває довіру, а й зменшує загальну ефективність контрольної діяльності. Пропорційність санкцій та їх багаторівневість – від попередження і штрафу до тимчасового обмеження діяльності і відкликання дозволів – стимулюють добровільне дотримання, тоді як надмірне покарання у випадку низького суспільного ризику провокує опір, сприяє ухиленню та завищує витрати системи.

Проблема ефективності контролю у сфері підприємництва не може бути розв'язана без належної інституційної спроможності органів нагляду. Сучасний інспектор має поєднувати знання матеріального права з компетентністю у сфері методів доказування, аналізу даних, користування цифровими інструментами та комунікації із зацікавленими сторонами [45]. Професійні стандарти повинні охоплювати питання етики, запобігання конфлікту інтересів, обмеження контактів із підконтрольними особами, а також відповідальність за порушення службової дисципліни. Систематичне навчання і періодична сертифікація створюють основу для перезавантаження кадрової культури, де ключовими цінностями є не формальне «закриття справи», а доведеність позиції, якість доказової бази та реальне усунення ризиків. Інструменти запобігання корупції – ротація інспекторів, подвійний контроль на високоризикових об'єктах, внутрішні ризик-індикатори, цифрова простежуваність – повинні органічно вплітатися у щоденну практику органів, інакше будь-яка, навіть найдосконаліша, процедура буде спотворена людським фактором.

Комплексність господарських процесів обумовлює ще один вимір ефективності – міжвідомчу координацію. Перетин повноважень у сферах харчової безпеки, екології, праці, технічного регулювання та фінансового моніторингу нерідко призводить до дублювання візитів, суперечливих вимог

і підвищеного навантаження на бізнес [17]. Єдина карта компетенцій, погоджені методики, а в необхідних випадках – спільні інспекції здатні зменшити адміністративні бар'єри без втрати змістовної якості контролю. Важливу роль у цьому відіграє комунікаційна архітектура «єдиного вікна», яка дозволяє суб'єктові господарювання взаємодіяти з державою через уніфікований канал, тоді як внутрішній розподіл запитів і координація між органами залишаються невидимими для користувача.

Суттєво посилити спроможність системи може інтелектуалізація контролю – застосування моделей виявлення аномалій, статистичних методів і прогнозної аналітики для попереднього скринінгу та пріоритезації об'єктів нагляду [218]. Алгоритми за своєю природою не повинні ухвалювати остаточних рішень, проте здатні формувати обґрунтовані припущення, які інспектор верифікує у процесі перевірки. Поєднання машинного аналізу з людською експертизою зменшує вірогідність пропуску значущих ризиків і знижує суб'єктивізм відбору. Дистанційні методи, включно з відеоінспектуванням у сферах з низьким рівнем ризику, опрацюванням фото- і геоприв'язаних матеріалів, дозволяють досягати ефекту контролю при мінімальному втручанні, заощаджуючи час і зменшуючи витрати як у держави, так і в бізнесу.

Особливої уваги потребує превентивний вимір контролю у сфері підприємництва[64], адже системи, що покладаються виключно на репресивні заходи, зазвичай демонструють нижчу ефективність у довгостроковій перспективі. Розвиток культури добровільної відповідності можливий за умови доступності методичних матеріалів, галузевих настанов та інструментів самооцінювання, коли підприємець може самостійно перевірити відповідність і отримати корисні рекомендації до початку інспекційного втручання. Освітні програми, регулярні брифінги з типових помилок, пояснення практики застосування норм права і демонстрація позитивних прикладів зменшують інформаційну асиметрію та формують довіру. Додатковим стимулом може слугувати визнання добросовісності

через зменшення частоти планових перевірок і пріоритетне сервісне обслуговування для тих, хто стабільно підтверджує відповідність.

Питання медіації в адміністративних спорах у контексті контрольної діяльності потребує зваженого підходу [134]. Медіативні інструменти доречно застосовувати там, де врегулювання стосується технічних або процедурних аспектів взаємодії, де йдеться про погодження графіків усунення порушень, про компенсаційні механізми без ризику підриву публічних інтересів, та де немає загрози життю, здоров'ю, довкіллю чи стабільності ринку. Водночас у сферах високого ризику пріоритет мають імперативні рішення, що безпосередньо спрямовані на припинення небезпечної поведінки. Нормативне середовище повинно виразно окреслювати межі допустимості альтернативних процедур, аби уникнути перетворення публічних цінностей на предмет переговорних компромісів.

Оцінювання ефективності контролю має відбуватися на основі показників, що фіксують не активність, а результат. Зменшення частоти інцидентів, скорочення часу від виявлення порушення до його усунення, високий рівень добровільного виконання приписів, низька частка скасованих у судах рішень, зниження повторних правопорушень у визначеному періоді – саме ті орієнтири, які вказують на реальну дієвість системи. Публікація методології розрахунку таких індикаторів і незалежний аудит відповідних даних сприяють формуванню практики доказового управління, коли коригування політик і процедур ґрунтується на емпіричній інформації, а не на інтуїтивних уявленнях або ситуативних політичних пріоритетах.

Для закріплення окреслених підходів потрібні злагоджені нормативні та організаційні кроки. Кодифікація базових процедур контролю з уніфікацією визначень форм, підстав, строків і процесуальних гарантій; затвердження прозорих методик оцінювання ризиків і публічних чек-листів; створення єдиної електронної платформи планування, проведення та оскарження перевірок; інституціоналізація сертифікації кадрів і механізмів запобігання конфлікту інтересів; впровадження погоджених форматів

міжвідомчих інспекцій для складних об'єктів; запуск пілотних програм дистанційного інспектування у низькоризикових сегментах; розвиток каналів громадського нагляду через відкриті дашборди – усе це формує цілісну інфраструктуру довіри, без якої ефективність контролю лишатиметься фрагментарною. Особливої ваги набуває стабільність правил гри: безперервній і непередбачувані зміни нормативної бази руйнують і бізнес-планування, і внутрішню якість державних інститутів; тому будь-які реформи слід супроводжувати перехідними періодами та роз'яснювальними кампаніями.

Баланс між ефективністю і гарантіями прав суб'єктів господарювання – не просто декларативне гасло, а ключовий принцип побудови сучасної контрольної системи. Ефективність неможлива без довіри, а довіра не постане без прозорості, передбачуваності та професійної доброчесності. Держава, здійснюючи контроль, зобов'язана захищати публічні інтереси, водночас обираючи такі засоби, що є необхідними і достатніми для досягнення мети. Раціоналізований, даними керований і цифрово підтриманий контроль підвищує добровільну відповідність, знижує витрати для всіх учасників і створює стимули до інновацій. Переміщення акценту з кількості інспекцій на якість результатів, із репресивного тиску на превентивну взаємодію, із закритих процедур на відкриті дані і підзвітність – той шлях, що дозволить українській системі нагляду перейти від декларативних реформ до відчутних суспільних ефектів.

У підсумку забезпечення ефективності контролю за підприємницькою діяльністю в Україні вибудовується як стратегія узгодження інтересів і відповідальностей. Бізнесу пропонується зрозумілий набір правил, передбачувані процедури та чесна гра за умов прозорості оцінки ризиків; органам влади – інструменти, які дозволяють зосередитись на суттєвому, діяти пропорційно й отримувати вимірювані результати; суспільству – гарантії безпеки і якості середовища життя. Така триєдність можлива лише за умови системного, послідовного і науково обґрунтованого оновлення контрольної парадигми, де центральне місце посідають верховенство права,

доказовість рішень і невідворотність відповідальності, а технології та аналітика виконують роль каталізаторів, що роблять публічне управління гнучким, точним і справді корисним.

Зазначені міркування обумовлюють доцільність таких змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де є необхідним:

1.1 Доповнити статтю 8 частиною п'ятою у такій редакції:

«Орган державного нагляду (контролю) перед початком заходу суб'єкту господарювання має в автоматичному інформаційному режимі надати затверджений план перевірки. Вимоги поза планом перевірки не можуть бути підставою для застосування приписів чи санкцій»;

1.2. Доповнити частину першу статті 10 таким положенням:

«бути вислуханим до винесення припису;

вимагати проведення додаткової експертизи;

вимагати проведення дистанційної перевірки за умови віднесення суб'єкта господарювання до низького ступеня ризику;

отримати план усунення порушень із розумними строками».

Висновки до розділу 2

1. Узагальнюючи викладене, систему державного контролю за підприємницькою діяльністю доцільно розглядати як багаторівневу та поліцентричну конструкцію, у межах якої переплітаються загальні управлінські засади і галузево-спеціальні режими нагляду. Її структуроутворювальним чинником виступає класифікація за напрямками суспільних відносин, що перебувають під охороною держави: саме вона дозволяє відмежувати контроль за підприємницькою компетенцією, конкуренцією, правами споживачів, цінами, фінансами, довкіллям, безпекою виробництва та іншими сферами, у яких зміст і інтенсивність втручання

визначаються природою публічного інтересу й рівнем ризиків. Поряд із цим зберігають значення загальнотеоретичні критерії диференціації контролю – за джерелами інформації, підставами та обсягом, відкритістю процедур, а також за характером відносин підпорядкування між суб'єктом і об'єктом нагляду (зовнішній та внутрішній контроль). Такий багатовимірний фокус дослідницької уваги забезпечує водночас цілісність бачення та можливість операціоналізувати контрольні механізми в кожному конкретному сегменті підприємницької діяльності.

Встановлено, що чинна інституційна структура контролю у сфері підприємництва характеризується істотною розгалуженістю повноважень і множинністю суб'єктів, уповноважених проводити перевірки чи здійснювати наглядову координацію. Державна регуляторна служба України виконує метакоординаційні та методичні функції, тоді як матеріальне проведення перевірок, у тому числі за ліцензійними й дозвільними режимами, сконцентровано в профільних органах. Подібний розподіл компетенцій дозволяє поєднувати спеціалізацію з єдністю підходів, але водночас породжує фрагментацію практик і ризики дублювання. У цій площині особливого значення набуває уніфікація базових процедур і стандартів доказування, відкритість контрольних процедур, цифровізація взаємодії та прозорість даних як інструменти зниження транзакційних витрат для бізнесу і підвищення якості правозастосування. Водночас акцент на ризик-орієнтованості – як векторі сучасних європейських підходів – визначає матеріальний критерій для вибору форми і глибини наглядового втручання, роблячи систему більш пропорційною й передбачуваною.

Аргументовано, що виділення окремих напрямів контролю має не лише таксономічне, а й практичне значення: різні об'єкти охорони (конкуренція, безпечність продукції, довкілля, публічні фінанси, виробнича та соціальна безпека) зумовлюють відмінні набори інструментів, процесуальних гарантій і санкцій. Зокрема, антимонопольний контроль потребує превентивних повноважень щодо заборони узгоджених дій або концентрацій; контроль у

сфері прав споживачів – розгалуженої системи тестувань і технічного регулювання; ціновий контроль – імперативного впливу на формування цін у соціально значущих сегментах; фінансовий – комбінації камеральних і фактичних перевірок, ревізій і аудиту; екологічний та «безпековий» – комплексного моніторингу процесів і негайних припинювальних заходів у разі загроз. Паралельно розмежування зовнішнього та внутрішнього контролю у сфері підприємництва висвітлює різну логіку правових наслідків і управлінських цілей: перший зорієнтований на забезпечення загальнодержавних стандартів для непідпорядкованих суб'єктів, другий – на підвищення дисципліни та ефективності в межах «власної» організаційної межі.

З огляду на виявлені особливості, ключовим викликом постає узгодження системної різноманітності з вимогами правової визначеності та економічної ефективності. Досягнення балансу можливе через кодифікацію загальних правил і уніфікацію процедури на рівні базового закону, одночасну деталізацію галузевих стандартів із прив'язкою до оцінки ризиків, а також через запровадження єдиної цифрової інфраструктури планування, проведення і оскарження контрольних заходів у сфері підприємництва. Саме така логіка дозволяє інтегрувати класифікаційні підходи в практику: перетворити видовий поділ на робочий інструмент прийняття рішень, зробити прозорими межі компетенцій владних суб'єктів, мінімізувати дублювання і конфлікти юрисдикцій, підвищити якість доказової бази та передбачуваність наслідків. Зроблено висновок, що системна класифікація контролю за підприємницькою діяльністю – не самоціль, а методологічна основа для побудови пропорційної, ризик-чутливої та технологічно спроможної моделі контролю, яка водночас охороняє публічні інтереси та підтримує конкурентоспроможність національної економіки.

2. Встановлено, що співвідношення форм і методів державного контролю у сфері підприємництва має ключове значення для передбачуваності правозастосування та ефективності наглядових процедур.

Визначено, що форма виступає зовнішнім, юридично значущим результатом контрольної діяльності (акт, припис, висновок), тоді як метод описано як технологію досягнення цього результату – сукупність прийомів, засобів і процедур збору та опрацювання інформації. Така дихотомія обґрунтовано відмежовує рівень «оформлення волевиявлення» від рівня «процесуальної технології» та уникає термінологічних колізій, коли, приміром, ревізію помилково тлумачать одночасно як форму і як метод.

Встановлено, що фіксація вичерпних переліків форм на рівні «великих систем» є малопродуктивною з огляду на різноманітність об'єктів нагляду та динаміку господарських процесів. Натомість обґрунтовано доцільність функціонального підходу, у межах якого форми забезпечують процесуальну визначеність і юридичну силу, а методи – доказову спроможність і предметну адекватність втручання. У такій логіці визначено зміст інформаційно-узагальнювальних методів (спостереження, перевірка в широкому розумінні) та описано їхню конкретизацію через інспектування, камеральні процедури, експертизи, лабораторні дослідження й аудит. Паралельно обґрунтовано місце припинювально-відновних інструментів, спрямованих на оперативне зупинення порушень і повернення до правомірного стану, а також санкційного блоку, що забезпечує невідворотність відповідальності за доведених обставин.

Додатково встановлено, що превентивний вимір контролю, зокрема ризик-орієнтоване планування та ліцензійно-дозвільні механізми, підвищує результативність системи, спрямовуючи ресурси туди, де сукупний ризик імовірності та наслідків порушень є найвищим. У цьому контексті визначено три етапи контрольного циклу: попередній (відбір за рівнем ризику, інформування), поточний (інспектування, контрольні вимірювання, збирання доказів) і наступний (прийняття рішення, припис, постконтрольний моніторинг). Для кожного етапу описано релевантні методи і обґрунтовано їх кореляцію з принципом пропорційності та стандартами доказування.

На нормативному рівні встановлено необхідність уніфікації дефініцій: за формами слід закріплювати зовнішні юридичні результати, за методами – інструментарій їх досягнення; змішані конструкції мають бути усунуті. Обґрунтовано вимогу до мінімальних стандартів доказів (ланцюг збереження, калібрування, протоколювання) і до змісту актів (мотивування, посилення на норми, вичерпний перелік встановлених фактів). Визначено, що вибір методу мусить прямо залежати від профілю ризику і мети втручання, реалізуючи принцип «найменш обтяжливого достатнього засобу» без зниження рівня охорони публічного інтересу.

Таким чином обґрунтовано, що раціональна модель контролю у підприємницькій сфері постає як узгоджена система: форми гарантують процесуальну прозорість і юридичну чинність результатів, методи – їх доказову та предметну якість. Встановлено, що поєднання уніфікованої термінології, ризик-чутливого планування, цифрової фіксації дій і відкритих стандартів створює підґрунтя для пропорційної, підзвітної та ефективної контрольної практики. У підсумку визначено ключовий орієнтир: перехід від «арифметики перевірок» до керованого зниження ризиків, що одночасно підсилює захист публічних благ і підтримує конкурентоспроможність національної економіки.

3. Встановлено, що ефективність державного контролю за підприємницькою діяльністю є похідною від поєднання трьох взаємопов'язаних вимірів: нормативної визначеності процедур, інституційної спроможності органів нагляду та процесуальних гарантій для бізнесу. Описано, що без швидкого, прозорого й рівного доступу до механізмів оскарження, а також без цифрової простежуваності кожного процесуального кроку контроль втрачає превентивний характер і перетворюється на джерело транзакційних витрат. Визначено, що ключовим методологічним орієнтиром має бути ризик-орієнтована парадигма: інтенсивність втручання повинна корелювати з профілем загрози для публічних благ, а відбір об'єктів – спиратися на прозорі, відтворювані критерії та дані, які оновлюються.

Обґрунтовано, що розмежування форм і методів контролю у функціональній площині є не самоціллю, а технічною передумовою для уніфікації практик і судового контролю за їх дотриманням. Форми мають фіксувати юридично значущі результати (акти, приписи, висновки), тоді як методи – описувати інструментарій досягнення результату (перевірка, інспектування, експертиза, аудит, моніторинг) із мінімальними стандартами доказування та документування. Встановлено, що така логіка усуває термінологічні колізії, підвищує передбачуваність для суб'єктів господарювання і зменшує частку актів, які скасовуються в судах через процедурні вади.

Описано роль цифровізації як базової інфраструктури довіри у здійсненні контролю у сфері підприємництва: уніфікація процедури маршрут перевірки, відкриті чек-листи, автоматичне повідомлення про планові дії, електронні акти та можливість дистанційної взаємодії у низькоризикових сегментах. Визначено, що саме в таких випадках дистанційні перевірки, за умови чіткої ідентифікації та належної валідації поданих даних, забезпечують належний рівень контролю з мінімальним навантаженням на бізнес і державу.

Обґрунтовано, що процесуальні гарантії не послаблюють контроль, а підвищують його результативність. Право бути вислуханим до винесення припису, доступ до додаткової експертизи, отримання плану усунення порушень із розумними строками, а також можливість ініціювати дистанційну перевірку для суб'єктів із низьким ступенем ризику підприємницької діяльності формують баланс між охороною публічних та приватних інтересів. Встановлено, що такі гарантії знижують конфліктність взаємодії, прискорюють усунення порушень і підвищують рівень добровільної відповідності.

Описано межі застосування альтернативних процедур врегулювання спорів у контрольній площині. Медіативні практики доцільні там, де відсутній ризик для життя, здоров'я, довкілля та стабільності ринку і де

врегулювання стосується технічних параметрів виконання приписів. Визначено, що у високоризикових сферах пріоритет мають імперативні, швидкі рішення, які забезпечують негайне припинення небезпечної поведінки. Такий підхід запобігає перетворенню публічних інтересів на предмет переговорної торгівлі та зберігає довіру до інститутів.

Обґрунтовано, що запропоновані корективи до базового Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є логічним продовженням зазначених принципів. Нормативне закріплення обов'язку надавати затверджений план перевірки до її початку в автоматичному режимі та заборона виходу за межі плану як підстави для санкцій підсилюють правову визначеність і мінімізують дискрецію. Нормування права бути вислуханим, вимагати додаткової експертизи, ініціювати дистанційну перевірку за низького ризику та одержувати план усунення порушень формалізує «процесуальний контракт» між державою і бізнесом і переводить акцент із каральної реакції на кероване зниження ризиків.

Узагальнюючи, встановлено, що ефективність контролю у сфері підприємництва вимірюється не кількістю інспекцій і сумою штрафів, а зниженням суспільно значущих ризиків, швидкістю відновлення правомірного стану, часткою добровільного виконання приписів і стабільністю правових очікувань. Описано, що досягти цього можливо через поєднання уніфікованих процедур, ризик-орієнтованого планування, цифрових рішень і зміцнення професійної доброчесності кадрів уповноважених органів. Визначено, що запропонований комплекс підходів формує цілісну рамку, у межах якої контроль стає пропорційним, доказовим і підзвітним, а підприємницьке середовище – більш передбачуваним і конкурентоспроможним. Обґрунтовано, що саме така модель дозволяє перейти від декларативних реформ до відчутних суспільних результатів, зберігаючи пріоритет публічної безпеки та верховенства права.

ВИСНОВКИ

У висновках представлено нове вирішення наукового завдання, що полягає в узагальненні практики правозастосування та чинного законодавства України щодо особливостей адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, а також в обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення механізму її реалізації, що відображено в теоретичних і практичних напрацюваннях, які викладені як у пунктах наукової новизни, так і у висновках.

1. Доведено, що контроль за підприємницькою діяльністю є врегульованою законом публічно-управлінською функцією, зміст якої становлять перевірка та спостереження з метою перевірки, спрямовані на попередження, виявлення й припинення порушень у сфері господарювання.

Визначено, що контроль за підприємницькою діяльністю відрізняється від суміжних форм державного управління: 1) публічно-владною природою і процесуальною оформленістю дій; 2) перевірочним характером інструментарію (ревізії, інспектування, обстеження, моніторинг, витребування інформації тощо); 3) предметною спрямованістю виключно на діяльність суб'єктів підприємництва.

Обґрунтовано, що контроль не зводиться ані до суто «викривальної» діяльності, ані до «четвертої гілки влади», а функціонує як складник управлінського циклу, генеруючи самостійні імпульси для коригування публічної політики. Описано дуальність його проявів: «вузький» контроль, безпосередньо адресований виробничо-комерційним процесам, та «широкий», що стосується умов ведення бізнесу (фіскальні, конкурентні, дозвільні, екологічні та ін.). Встановлено, що ефективність сучасного контролю у сфері підприємництва залежить від ризик-орієнтованості, пропорційності втручання, процесуальних гарантій і міжвідомчої

інтероперабельності. Зроблено висновок про необхідність уніфікації дефініцій і стандартів доказування, відкритості алгоритмів відбору до перевірок та посилення превентивного компонента як передумов підвищення довіри й якості підприємницького середовища.

2. Встановлено й логічно узгоджено ключові елементи правовідносин контролю: суб'єкт, об'єкт і предмет. Визначено, що об'єктом є підконтрольний учасник правовідносин (суб'єкт підприємництва), а предметом – його фактична господарська поведінка у вимірі дотримання встановлених законом правил.

Обґрунтовано відмежування «предмета контролю за підприємницькою діяльністю» від «предмета перевірки»: перший має інституційний, другий – тактичний характер. Описано дуалістичну структуру предмета контролю за підприємницькою діяльністю (первинний – виробництво/послуги; похідний – опосередковані режими: податковий, екологічний тощо) та операціоналізацію через верифіковані індикатори й джерела доказів.

Систематизовано суб'єктний склад контролю за підприємницькою діяльністю за трирівневою моделлю: загальнодержавні, галузеві та спеціальні органи, з урахуванням пріоритету спеціального закону над загальним. Доведено, що ефективність правовідносин контролю за підприємницькою діяльністю залежить від коректної ідентифікації об'єкта та предмета контролю за підприємницькою діяльністю, чіткої компетенції, належної процедури та можливості оскарження.

3. Розкрито телеологію та засадничі орієнтири контролю за підприємницькою діяльністю як складника регуляторної політики. Обґрунтовано дуалізм мети контролю за підприємницькою діяльністю: стратегічний рівень (забезпечення законності й дисципліни як стану господарського порядку) та тактичний рівень (виявлення, попередження і припинення порушень із подальшим відновленням правомірного стану).

Показано розрив між фактичними потребами правозастосування контролю за підприємницькою діяльністю і вузькою законодавчою дефініцією контролю, що зводить його призначення до якості/безпеки; запропоновано гармонізацію цілей контролю за підприємницькою діяльністю з цілями економічної та регуляторної політики.

Систематизовано функції контролю за підприємницькою діяльністю (правоохоронну, правовідновлювальну, інформаційно-аналітичну, превентивну, комунікаційну, орієнтаційну, стимулюючу та коригувальну) та впорядковано принципи його здійснення через трирівневу ієрархію: загальноправові, процесуальні адміністративні та спеціальні для підприємництва (ризик-орієнтованість, невтручання без підстав, недопущення дублювання, мінімізація тиску, пріоритет публічної безпеки, презумпція добропорядності).

4. Нормативно-правові засади державного контролю за підприємницькою діяльністю в Україні сформовано як багаторівневу систему, де Конституція України визначає змістові й інституційні рамки втручання, а галузеві та процедурні акти конкретизують стандарти, суб'єктів і порядок контролю.

Встановлено, що починаючи з 2014 р., а особливо в контексті євроінтеграційного курсу, простежується послідовна гармонізація національного правопорядку з *acquis* ЄС, що супроводжується трансформацією від господарсько-правової моделі на основі ГК України до конструкції, у межах якої ЦК України та спеціальні закони поетапно заповнюють матеріальні й процесуальні прогалини. Визначено, що базовий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» набуває субсидіарного статусу: його приписи застосовуються остільки, оскільки спеціальне регулювання не встановлює інакше, забезпечуючи універсальні гарантії учасникам обігу, ризик-орієнтоване планування контрольних заходів і належну процесуальну визначеність. Акцентовано, що запропонована класифікація джерел

(загальносистемні, секторальні, інституційні, деліктні, процедурні) сприяє усуненню дублювання компетенцій, зниженню регуляторного тиску та інституціалізації цифрових інструментів контролю. Визначено, що водночас зберігаються колізії у сфері адміністративно-господарських санкцій і феномен паралельної багатовидової відповідальності, що зумовлює потребу у доктринальній ревізії та уніфікації механізмів примусового впливу з урахуванням принципів пропорційності, правової визначеності та єдності правозастосовної практики.

5. Встановлено, що система контролю у сфері підприємницької діяльності є багаторівневою та потребує класифікації за напрямками суспільних відносин і за організаційними ознаками. Визначено, що релевантними критеріями виступають: сфера підприємництва, правовий статус об'єкта, джерела інформації, підстави і стадії контролю, а також співвідношення зовнішнього та внутрішнього нагляду.

Уточнено, що контроль за підприємницькою компетенцією має дуалістичний характер: як складник галузевих перевірок і як самостійний напрям загальнонаціональної та регіональної політик. Окреслено організаційну роль координаційних органів та спеціалізованих регуляторів у частині ліцензування і дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності.

Систематизовано ключові напрями контролю, такі як: конкуренція, права споживачів і безпечність продукції, ціни, фінанси, екологія, охорона праці та безпека, зовнішньоекономічна діяльність, обороноздатність, окремі види підприємництва, що дозволило обґрунтувати висновок про наявність потреби уніфікації базових правил і уточнення сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» для усунення прогалин і перетинів компетенцій. Зроблено висновок, що чітка класифікація підвищує передбачуваність та пропорційність контрольних процедур у сфері підприємництва.

6. Визначено, що форми та методи державного контролю у сфері підприємницької діяльності становлять взаємопов'язану систему, у межах якої форми відображають зовнішнє юридичне закріплення контрольних дій, а методи – їх змістовно-процесуальний бік, тобто технологію досягнення результату. Підкреслено, що чітке розмежування цих категорій сприяє підвищенню ефективності правозастосування, забезпеченню правової визначеності та усуненню термінологічних колізій у законодавстві. Визначено, що контроль у підприємницькій сфері реалізується через поєднання інформаційно-узагальнювальних, припинювально-відновних, запобіжних і каральних методів, що знаходять відображення у формах перевірок, ревізій, експертиз, моніторингу та інших правових актів, при цьому пріоритет має превентивна та ризик-орієнтована модель контролю, що відповідає європейським стандартам. Акцентовано, що ефективність державного контролю визначається не кількістю форм чи методів, а узгодженістю їх застосування, прозорістю процедур і правовими гарантіями для суб'єктів підприємницької діяльності.

7. Встановлено, що ефективність контролю у сфері підприємництва забезпечується через чітке розмежування форм і методів, ризикову основу відбору об'єктів та процесуальні гарантії для суб'єктів господарювання. Визначено, що оцінювання якості контролю має ґрунтуватися на результатах: зменшенні порушень, скороченні строків їх усунення, зростанні частки добровільного виконання приписів і низькій частці скасованих рішень у судах. Встановлено потребу повної цифровізації контрольних процедур за сферою підприємницької діяльності через: надання затвердженого плану перевірки до початку заходу, доступ до перевірних списків, електронні акти та публічні зведені показники.

Акцентовано, що медіація під час здійснення контрольних процедур за сферою підприємницької діяльності може застосовуватися у організаційно-технічних питаннях без впливу на публічний інтерес. Обґрунтовано доцільність закріплення таких прав суб'єктів господарювання під час

здійснення контролю за їхньою підприємницькою діяльністю, як: бути вислуханим до винесення припису, ініціювати додаткову експертизу, вимагати дистанційної перевірки для низького ризику, отримати план усунення порушень із розумними строками, що пов'язується із внесенням змін до ст.ст. 8, 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 164 с.
2. Адміністративне право України: підручник. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М Балакарева, І. В. Бойко та [ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
3. Адміністративно-правовий захист прав платників податків: навч. посібн. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Проць І. М. [ін.]; Львів: СПОЛОМ, 2021. 240 с.
4. Андрієвський К.В. Деякі особливості методу правового регулювання у податковому праві України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 1 (8). С. 25–30.
5. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с. 220.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 390 с.
7. Андрійко О.Ф. Контроль, як функція державного управління: зміст, види та правове регулювання. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 221–231.
8. Аушева О. В. Захист прав суб'єктів господарювання від порушень органами державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2007. 18 с.
9. Афанасенко С. І. Конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 3–5.

10. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37–41.
11. Бардаш С. Предмет і об'єкт контролю як галузі наукових знань та практичної діяльності: міжкатегоріальні співвідношення й відмінності. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2008. № 6. С. 55–61.
12. Бардаш С. Щодо побудови базової класифікаційної моделі господарського контролю. *Вісник Київського національного торговельно економічного університету*. 2009. № 2. С. 66–71.
13. Боженко Н. В. Впровадження медіації в адміністративних судах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Ч. 1. С. 45–48.
14. Бондар А.В. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності. *Часопис Київського університету права : український науково-теоретичний часопис*. 2012. Вип. № 2. С. 100–103.
15. Бондаренко К. В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні. Теоретико-правові та організаційні засади: теоретичні, правові та організаційні засади: монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 407 с.
16. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
17. В Україні оновили критерії для перевірки підприємств у сфері екологічної безпеки. URL: <https://eco.rayon.in.ua/news/754914-v-ukraini-onovili-kriterii-dlya-perevirki-pidpriemstv-u-sferi-ekologichnoi-bezpeki/amp>
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови. голов, ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
19. Верховенство права. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>

20. Виконавча влада і адміністративне право. за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
21. Водний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 06.06.1995 № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
22. Галаченко Т.О. Поняття та сутність контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 697–702.
23. Галаченко Т.О. Функціональні напрями контролю за підприємницькою діяльністю. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 555–562.
24. Галаченко Т.О. Структура правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 823–831.
25. Галаченко Т.О. Цілі контролю за підприємницькою діяльністю: нормативно-правовий зміст. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 870–873.
26. Галаченко Т.О. Система контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 295–303.
27. Галаченко Т.О. Нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. Р. 417–420.
28. Галаченко Т.О. Форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали Х Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 618–621.
29. Галаченко Т.О. Забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні: теоретичний аспект. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public*

management and practice of their application”, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 366–369.

30. Гарагонич О. В. Господарська правосуб’єктність акціонерних товариств: проблеми теорії і практики: монографія. Київ, 2019. 406 с.

31. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посібник. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

32. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

33. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2008. 20 с.

34. Гвоздій В. Що таке ризико-орієнтований підхід при здійсненні адвокатської діяльності. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/5480-sho-take-riziko-orientovani-j-pidhid-pri-zdijsnenni-advokats-koi-diyal-nosti.html>

35. Гетьман А. П. Концепція розвитку екологічного права та законодавства передумова забезпечення національної екологічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 165–173.

36. Голікова К.О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 110–113.

37. Гончаров Г. Ю. Правове регулювання дисципліни праці в сучасних умовах. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Дніпропетровськ, 2015. 187 с.

38. Горун М. В. Пиріг Г. І., Файфура В. В., Федірко М. М. Екологія: навчальний посібник. Тернопіль, 2019.

39. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20, №

21–22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (втратив чинність).

40. Гринчук Ю. С., Шемігон О. І., Вихор М. В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6978>

41. Грудницька С. М. Еволюція господарської правосуб'єктності як економіко-правової категорії. *Право України*. 2008. № 8. С. 74–80.

42. Гулько В. В. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні в контексті євроінтеграційних процесів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2012. 210 с.

43. Гупаловська, М. Теоретико-концептуальні засади державного фінансового контролю. *Світ фінансів*. 2013. Вип. 4. С. 44–49.

44. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. Зак. Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій. Київ : Центр учбов. л-ри, 2009. 424 с.

45. Давидович О. Особливості контролю якості кави за міжнародними спеціалізованими стандартами. *Судово-експертна діяльність : проблеми, стратегії та інновації* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, Кишинів, Київ, Одеса, 28 листопада 2024 року) : тези доповідей. Львів : Растр-7, 2024.

46. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія. за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2010. 496 с.

47. Денисенко О. В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 3. С. 126–132.

48. Деревянко Б. В. Гарантії та захист прав суб'єктів господарювання як запорука добробуту Українського народу. Актуальні проблеми правоохоронної діяльності на сучасному етапі державотворення в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кривий Ріг, 2 грудня 2016 року.

упоряд.: І. В. Іванов, Є. В. Зозуля, А. В. Гончаров. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2016. С. 18–22.

49. Деревянко Б. В., Туркот О. А., Прилуцька А. В. Захист прав суб'єктів господарювання: навчальний посібник. за ред. Б. В. Деревянка. 3-є вид., переробл. і доповн. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друк-Сервіс», 2022. 196 с.

50. Державні фінанси: підручник. С. О. Булгакова (кер. авт. кол.), В. Г. Барановська, Л. В. Єрмошенко, О. Т. Колодій [та ін.]; за ред. А. А. Мазаракі : У 5 т. Т. 5. Державний фінансовий контроль. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. 303 с.

51. Деякі питання взаємодії з Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) та Європейським судом аудиторів (ЄСА) з питань виконання [...]: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2021 № 702. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702-2021%D0%BF#Text>

52. Деякі питання Державної інспекції енергетичного нагляду України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 14.02.2018 № 77. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2018-%D0%BF#Text>

53. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік від 17.02.2021 № 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#Text>

54. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-п#Text>

55. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-п#Text>

56. Деякі питання галузей промисловості України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 07.09.2020 № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text>

57. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-п#Text>

58. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ., 2016. 443 с.

59. Дікань Л. В., Чечетова Н.Ф., Синюгіна Н.В. Контроль і ревізія. Навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Х.: ІНЖЕК, 2009. 256 с.

60. Добровольська В. В. Поняття та ознаки державного контролю у сфері господарювання. *Право і суспільство*. № 1/2020. С. 187–193.

61. Добровольська В. В. Щодо диференціації суб'єктів державного контролю у сфері господарювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 539–545.

62. Добрянська Н. В. Правова природа адміністративно-господарських санкцій. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 104–110.

63. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): ЄЕС, ЄС; Договір, Перелік, Міжнародний документ від 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

64. Дрозд І. К. Контроль економічних систем : монографія. К. : Імекс-ЛТД, 2004. 312 с.

65. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посібник. Київ :Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.

66. Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76–80.

67. Етимологічний словник української мови: у 7 т. гол. ред. О. С. Мельничук. Київ : Наук. думка, 2001. Т. 2. 636 с.
68. Загальна теорія держави і права: підручник. М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
69. Загальна теорія права: підручник. за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Вид. «Ваіте», 2015. 392 с.
70. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ.: Вид «Знання», 2007. 1072 с.
71. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип 3. С. 22–28.
72. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням зако нодавства про працю України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 196 с.
73. Зварич І. Т., Зварич О. І., Дутчак Ж. І. Парламентський контроль у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Спеціальний випуск*. 2012. С. 39-54.
74. Зельдіна О.Р., Хрімлі О.Г. Судовий захист прав суб'єктів підприємництва: теоретичні і практичні аспекти. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/h/1139-sudovij-zakhist-prav-sub-ektiv-pidpriemnistva-teoretichni-i-praktichni-aspekti.html>
75. Земельний кодекс України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
76. Ідрісов Д. І. Об'єкт і предмет дослідження: до питання про історію понять. *Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки*. 2011. № 23. С. 64–68.
77. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління. Київ : Ельга: Ніка-Центр, 2002. 360 с.

78. Карпюк Г.І. Основи підприємництва: Навчальний посібник для здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти. 2020. 108 с. URL:<https://mon.gov.ua/storage/app/media/pto/2021/04/19/Osnovy%20pidpryyemnytstva.pdf>.
79. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 152–165.
80. Когутич Є. Д. Співвідношення категорій «форми» та «методи» державного контролю за діяльністю приватних виконавців. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 3. С. 33–37.
81. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
82. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
83. Кодекс України про надра: Закон, Кодекс від 27.07.1994 № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
84. Коломієць Т. О. Адміністративні і фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 8. С. 75–76.
85. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К., Легеза Ю. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.
86. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя: Запорізьк. нац. ун-т, 2009. 216 с.
87. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
88. Комерціалізація інновацій в умовах Індустрії 4.0 : монографія. за заг. ред. канд. екон. наук, доц. Л. Ю. Сагер. Суми : Сумський державний університет, 2023. 385 с.

89. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
90. Контроль і ревізія діяльності суб'єктів підприємництва: навч. посібник. Є. М. Романів, С. В. Приймак. Львів : Ліга Прес, 2016. 444 с.
91. Коросташова І. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.
92. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 40–47.
93. Кучеренко А. В. Конституційне право людини на підприємництво. *Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля: Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 38–44.
94. Кучеренко О. М. Контроль та нагляд, як засіб захисту прав споживачів. *Наукові записки*. Серія: Право. 2017. Вип. 2. Спецвип. С. 35–39.
95. Кучинська О. П. Поняття гарантій забезпечення прав учасників кримінального провадження. *Адвокат*. 2012. Вип № 7. С. 10–18.
96. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
97. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4. С. 100–103.
98. Легеза Ю.О. Публічне управління природо-ресурсним потенціалом держави: досвід України та зарубіжних країн. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 139–143.
99. Лісовий кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 21.01.1994 № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

100. Лук'янець Д. М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 10–15.
101. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.
102. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 180 с.
103. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 197 с.
104. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 212 с.
105. Мавродієва М.В. Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 222 с.
106. Мавродієва М.В. Гарантії реалізації та захисту прав учасників відносин у сфері містобудування при застосуванні адміністративно-господарських санкцій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2023. № 64. С. 38–41.
107. Макаренко Т. В. Суб'єкти, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань. *Форум права*. 2011. № 1. С. 610–616.
108. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
109. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.
110. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

111. Маслова А. Б. Загальнотеоретична характеристика медіації та передумови її використання як процедури вирішення митних спорів. *Правова позиція*. № 3 (32). 2021. С. 10–16.
112. Махова Л.О. Переваги впровадження в Україні інституту медіації як позасудового способу врегулювання господарських спорів. *Порівняльно аналітичне право: електронне наукове видання*. 2016. № 6. С. 124–128.
113. Меленко О. В., Стратій О. В., Гриндей Л. М. Адміністративна медіація у світлі інституційних перетворень в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. Випуск 68 (2021). С 180–185.
114. Мельник Л. Г., Карінцева О. І. Економіка і бізнес : підручник. за ред. Л. Г. Мельника, О. І. Карінцевої. Суми : Університетська книга, 2021. 316 с. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/83721>
115. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів: Київ, УРЕ, 1985. 966 с.
116. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
117. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.
118. Мухатаєв А. О. Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 195 с.
119. Немченко В. В., Редько О. Ю. Аудит (Основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту): підручник. Київ, 2012. 540 с.
120. Никитченко Н. В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2015. 35 с.
121. Олейников С. М. Правові обмежувальні імперативи для влади: види та склад. *Grail of Science*. 2021. № 5. С. 60–67.

122. Орехова І. С. Державний контроль господарської діяльності: адмініс-тративно-правові засади автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 21 с.
123. Орехова І. С. До питання про визначення поняття державного контролю господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права* № 3, 2009. С. 384–389
124. Орехова І. С. Принципи державного контролю господарської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 309–315
125. Осадчук С. С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесах. *Наше право*. 2012. №3. Ч. 3. С. 32–37.
126. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
127. Офіційний сайт ОЕСР. Огляд конкурентної політики України: ОЕСР, 2016. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/UKR-competition-assessment-2016 ua.pdf>].
128. Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 128.
129. Панова О. О. Система суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 42–48.
130. Пашинін О. А. Юридичні гарантії реалізації права власності у сфері господарювання. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 1. С. 116–126.
131. Петричук М. В. Методи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 10/2023. С 407–410.
132. Петричук М.В. Поняття та основні завдання державного фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2022. С. 476-479. URL:<https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/115>

133. Петрова М.Г. Удосконалення контролінгу в управлінні фінансами сільськогосподарських підприємств.: дис. ... д-ра філос. : 073. Кропивницький, 2021. 305 с.
134. Пінчук П. А. Поняття та значення медіації як форми вирішення адміністративних спорів, які виникають з приводу оскарження адміністративного акта суб'єкта владних повноважень. *Правова позиція*. 2023. №4. С. 111-116.
135. Повітряний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 19.05.2011 № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
136. Податковий кодекс України: Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14. № 15–16. № 17. Ст. 112.
137. Пожар Т.О. Роль фінансово-економічних методів державного фінансового контролю у забезпеченні бюджетної дисципліни. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. №8 (122). С. 327–333.
138. Попов Р. А. Державна політика України в сфері антимонопольної діяльності: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2010. 20 с.
139. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 06.09.2021. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/76081aef-fe02-48ce-82a2-bcbf15bf147c>
140. Правове забезпечення розвитку технологій цифрової економіки та суспільства : монографія. за ред. О. В. Шаповалової, К.В. Єфремової. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2023. 292 с.
141. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
142. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

143. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14.01.2000 № 1393-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 12. Ст. 95.

144. Про внесення змін до Положення про Державну регуляторну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 742. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-2020-п#doc_info

145. Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29.11.1996 № 1145/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96#Text>

146. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

147. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст.483. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15

148. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.

149. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79

150. Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій): рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19.10.2022. Введено в дію Указом Президента України від 19.10.2022 № 726/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0019525-22#n39>

151. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах охорони праці, промислової безпеки,

гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, праці, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, здійснення державного гірничого нагляду Державною службою з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2020-п#Text>

152. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-п#n89>

153. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF>

154. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

155. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-п#Text>

156. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015 п#Text>

157. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 02.09.2015 № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-п#Text>

158. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

159. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>

160. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#n460>

161. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>

162. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

163. Про затвердження Положення у Україні з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>

164. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>

165. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності: Фонд державного майна; Наказ, Порядок, Форма [...] від 10.06.2013 № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-13#Text>

166. Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібною торгівлі: Наказ МОЗ України від 29.09.2014 № 677. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1515-14#Text>

167. Про затвердження Порядку проведення інспектування грального обладнання: рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 19.12.2022 № 453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0233-23#Text>.

168. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 20.04.2006 № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-п#Text>

169. Про затвердження Порядку проведення перевірки суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 07 грудня 2023 року № 21-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-24#Text>

170. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.

171. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

172. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 30. Ст. 379.

173. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1966. № 47. Ст. 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-20#Text>

174. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1999 № 959-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377

175. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

176. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 23.09.2020 № 891. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D0%BF#Text>

177. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134

178. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.

179. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

180. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 51.

181. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

182. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України; Положення від 23.11.2011 № 1063/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text>

183. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16.12.2021 № 1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text>

184. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

185. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

186. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

187. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 9 січня 2025 року № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#n174>

188. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 47. Ст. 532.

189. Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 387. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/387-2017-п#Text>

190. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237

191. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360

192. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

193. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 19-20. Ст. 190.

194. Проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у

перехідний період» № 6013 від 06.09.2021.URL:
<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/27618>

195. Прядко Д. Ринкова ціна в законодавстві України. *Юридичний журнал*. 2003. № 8 (14). С. 32–33.

196. Раданович Н. М. Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження (на матеріалах впровадження конвенції про захист прав і основних свобод людини): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2000. 19 с.

197. Різенко О. В. Медіація в адміністративному процесі. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 1 С 437–440.

198. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: автореф. дис, ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 29 с.

199. Саніахметова Н. О. Підприємницьке право: Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама. Київ :А.С.К., 2001. 704 с.

200. Сатир Л. М., Стаднік Л. І., Непочатенко А. В. Захист прав споживачів у сфері економіки та організації торгівлі: концептуальні засади та економічний аналіз. *Ефективна економіка*. 2020. № 8. URL:
<http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8137>

201. Світличний В. А. Об'єкт і предмет державного контролю у сфері гос-подарської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 309–312.

202. Світличний В. А. Принципи державного контролю у сфері господарської діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. № 4 (51). С. 82 - 87.

203. Світличний В. А. Систематизація методів державного контролю у сфері господарської діяльності за ознакою їх функціонального змісту або цілями застосування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки:*

матеріали Міжнар. наук. інтернет-конф. (м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща, 8 – 9 листопада 2023 р.) редкол.: О. Яремко та ін. ГО «Наукова спільнота». WSZIA w Opolu. Тернопіль: ФО-П Шпак В.Б. 2023. С. 7–12.

204. Світличний В. А. Цілі і завдання контролю сучасної держави за господарською діяльністю. *Юридичний вісник*. № 3/2023. С. 243-250.

205. Сергеева А., Городничий О., Рищенко А. Медіація в адміністративних справах. Проєкт ЄС «Право-Justice». URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/611/cc9/69f/611cc969f17b1341128301.pdf>

206. Сидорович М.-Л. Р. Гарантії захисту права власності: питання оновлення методологічних підходів. *Електронне наукове видання «Аналітично порівняльне правознавство»*. № 3 (2023). С. 122–125.

207. Слободяник Ю. Б. Предмет і об'єкти державного аудиту. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова*. Т.18. Вип. 2/1, 2013. С. 154–157.

208. Словська І. Є. Правові обмеження функціонування державної влади в контексті захисту національної безпеки. *Право та державне управління*. 2005. № 1 (18). С. 40–46.

209. Собченко В. В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення. *Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління: матеріали Другої Міжнар. міждисциплінар. наук.-практ. конф.* Харків, 2001. С. 95–96.

210. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я: Статут від 22.07.1946. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU46004>

211. Статут Міжнародного агентства по атомній енергії: МАГАТЕ; Статут, Міжнародний документ від 26.10.1956. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_164#Text

212. Статут Міжнародної Організації Праці: Статут від 28.06.1919. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU19K01U>

213. Статут Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН: ООН; Статут, Міжнародний документ від 16.10.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c17#Text

214. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ.: Атіка, 2007. 624 с.

215. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Фінансове право*. 2020. № 6. С. 188–194.

216. Терещук О. Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика: монографія. Київ : ДП Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.

217. Тодика Ю. М., Серьогін В. О. Парламентський контроль як одна з форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України. *Проблеми законності*. 1999. Вип. 40. С. 26–27.

218. Трансформаційні процеси економічної системи в умовах сучасних викликів: монографія. За заг. редакцією В.І. Гринчуцького. Тернопіль: Крок, 2014. 544 с.

219. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.

220. Угода між Урядом України та Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини про розміщення короткотермінової моніторингової місії ООН з прав людини в Україні: Угода Кабінету Міністрів України; ООН; Міжнародний документ від 31.07.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-14#Text

221. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої [...]: Україна, Європейський Союз, Євратом [...]; Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

222. Угода про заснування Світової організації торгівлі (СОТ): Угода, Міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_342#Text
223. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія: підручник. Київ : «Знання», 2007. 253 с.
224. Фінансове право: навч. Посібник. Є. О Алісов [ін.]; Харків, 2010. 288 с.
225. Фінансове право: підручник. Є. О. Алісов [ін.]; за ред. Л. К. Воронова. Харків, Фірма «Консум», 1998. 496 с.
226. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль: підручник. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 228 с.
227. Хрімлі О. Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 320 с.
228. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1613>
229. Цепенда В. М. Сутність державного контролю як організаційно-правовий статус забезпечення законності в енергетичній галузі. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 16. С. 133–142.
230. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 11. Ст. 461.
231. Черней В. В. Господарська діяльність та підприємництво як об'єкти кримінально-правової охорони: аспекти співвідношення. *Актуальні проблеми правового забезпечення господарської діяльності в Україні* : матеріали круглого столу; м. Харків, 12 березня 2015 р. Харків : ХНУВС, 2015. 224 с.
232. Чумаченко І. Є. Окремі методи здійснення державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 31(2). С. 92–98.

233. Шашенок Я.В. До питання щодо методів державного фінансового контролю. *Правова держава*. 2017. Вип № 28. С. 527–534
234. Шевчук С. В. Судовий прецедент у праві ЄС. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 6. С. 78–85.
235. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико правові питання) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
236. Шишлок В.Р. Підприємницька діяльність в Україні та Польщі: поняття, основні принципи та особливості регулювання. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 41. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1522/1464>
237. Ярема О.Г. Принципи державного контролю (нагляду) в контексті процесуальної діяльності контрольних органів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2021. С. 548-551.
238. Administrative Dispute Resolution Act (5 USC 581 note.) : US Public Law 101–552 of November 15 1990. URL: [https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104-Pg2736.pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg2736.pdf)
239. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj
240. Nepomnyashchy O.M. Diegtiar O.A. Scientific school of management of risks to the real property under construction and in use: pursuit and achievements. *Public management*. 2018. № 3 (13). P. 143–156.
241. Regulation (EC) № 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R0178>
242. Regulation (EC) № 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0882>

243. The Lima Declaration (ISSAI 1) INTOSAI Professional Standards Committee. URL:

https://www.alor.org/Storage/Library/PDF/Lima_Declaration.pdf

244. Ukraine: Request for Stand-By Arrangement— Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2020. URL:

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/09/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49519>

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Галаченко Т.О. Поняття та сутність контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 697–702. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.104>.

2. Галаченко Т.О. Функціональні напрями контролю за підприємницькою діяльністю. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 555–562. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.75>.

3. Галаченко Т.О. Структура правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 823–831. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.117>.

4. Галаченко Т.О. Цілі контролю за підприємницькою діяльністю: нормативно-правовий зміст. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 870–873. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/213>.

5. Галаченко Т.О. Система контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). P. 295–303. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.43>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Галаченко Т.О. Нормативно-правові засади здійснення контролю за підприємницькою діяльністю. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga,

the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 417–420. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-110>.

2. Галаченко Т.О. Форми та методи контролю за підприємницькою діяльністю. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 618–621. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-169>.

3. Галаченко Т.О. Забезпечення ефективності здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні: теоретичний аспект. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 366–369. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-90>.

Проект Закону України «Про удосконалення інституційного механізму забезпечення здійснення контролю у сфері підприємництва»

I. Внести до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такі зміни:

1.1 Доповнити статтю 8 частиною п'ятою у такій редакції:

«Орган державного нагляду (контролю) перед початком заходу суб'єкту господарювання має в автоматичному інформаційному режимі надати затверджений план перевірки. Вимоги поза планом перевірки не можуть бути підставою для застосування приписів чи санкцій»;

1.2. Доповнити частину першу статті 10 таким положенням:

«бути вислуханим до винесення припису;

вимагати проведення додаткової експертизи;

вимагати проведення дистанційної перевірки за умови віднесення суб'єкта господарювання до низького ступеня ризику;

отримати план усунення порушень із розумними строками».

II. Прикінцеві та перехідні положення.

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Порівняльна таблиця до проєкту Закону України «Про удосконалення інституційного механізму забезпечення здійснення контролю у сфері підприємництва»

Чинна редакція	Пропоновані зміни	Нова редакція
Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»		
<p>Стаття 8. Повноваження та обов'язки органу державного нагляду (контролю)</p> <p>1. Орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право: вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю); відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), у випадках та порядку, визначених законом; надавати (надсилати) суб'єктам господарювання</p>	<p>Доповнити статтю 8 частиною п'ятою у такій редакції: «Орган державного нагляду (контролю) перед початком заходу суб'єкту господарювання має в автоматичному інформаційному режимі надати затверджений план перевірки. Вимоги поза планом перевірки не можуть бути підставою для застосування приписів чи санкцій»</p>	<p>Стаття 8. Повноваження та обов'язки органу державного нагляду (контролю)</p> <p>1. Орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право: вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю); відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), у випадках та порядку, визначених законом; надавати (надсилати) суб'єктам</p>

<p>обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; застосовувати санкції до суб'єктів господарювання, їх посадових осіб та вживати інших заходів у межах та порядку, визначених законом.</p> <p>2. Органи державного нагляду (контролю) та їх посадові особи під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) зобов'язані: повно, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний нагляд (контроль) у межах повноважень, передбачених законом; дотримуватися ділової етики у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання, утримуватися від необґрунтованих висновків щодо відповідності поведінки суб'єктів господарювання вимогам законодавства, неправомірного та необґрунтованого застосування санкцій до суб'єктів господарювання; не втручатися і не перешкоджати здійсненню підприємницької діяльності під час здійснення заходів державного нагляду</p>		<p>господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; застосовувати санкції до суб'єктів господарювання, їх посадових осіб та вживати інших заходів у межах та порядку, визначених законом.</p> <p>2. Органи державного нагляду (контролю) та їх посадові особи під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) зобов'язані: повно, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний нагляд (контроль) у межах повноважень, передбачених законом; дотримуватися ділової етики у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання, утримуватися від необґрунтованих висновків щодо відповідності поведінки суб'єктів господарювання вимогам законодавства, неправомірного та необґрунтованого застосування санкцій до суб'єктів господарювання; не втручатися і не перешкоджати здійсненню</p>
--	--	--

<p>(контролю), якщо це не загрожує життю та здоров'ю людей, не спричиняє небезпеки виникнення техногенних ситуацій і пожеж; забезпечувати нерозголошення комерційної таємниці та конфіденційної інформації суб'єкта господарювання, що стає доступною посадовим особам у ході здійснення державного нагляду (контролю); ознайомити керівника суб'єкта господарювання - юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноважену ним особу (фізичну особу - підприємця або уповноважену ним особу) з результатами державного нагляду (контролю) в строки, передбачені законом; у межах своєї компетенції надавати суб'єкту господарювання консультаційну підтримку з питань здійснення державного нагляду (контролю); не допускати здійснення заходів державного нагляду (контролю) та інших заходів, що не відповідають або не встановлені цим Законом; встановлювати нормативи оцінювання діяльності</p>		<p>підприємницької діяльності під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), якщо це не загрожує життю та здоров'ю людей, не спричиняє небезпеки виникнення техногенних ситуацій і пожеж; забезпечувати нерозголошення комерційної таємниці та конфіденційної інформації суб'єкта господарювання, що стає доступною посадовим особам у ході здійснення державного нагляду (контролю); ознайомити керівника суб'єкта господарювання - юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноважену ним особу (фізичну особу - підприємця або уповноважену ним особу) з результатами державного нагляду (контролю) в строки, передбачені законом; у межах своєї компетенції надавати суб'єкту господарювання консультаційну підтримку з питань здійснення державного нагляду (контролю); не допускати здійснення заходів державного</p>
---	--	--

<p>посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду (контролю), та регулярно проводити оцінювання діяльності таких осіб за встановленими нормативами; дотримуватися встановлених законом принципів, вимог та порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності;</p> <p>не перешкоджати праву суб'єктів господарювання на будь-який законний захист, у тому числі третіми особами; виконувати законні вимоги посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, щодо усунення порушень законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері підприємницької діяльності; подавати центральному органу виконавчої влади,</p>		<p>нагляду (контролю) та інших заходів, що не відповідають або не встановлені цим Законом;</p> <p>встановлювати нормативи оцінювання діяльності посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду (контролю), та регулярно проводити оцінювання діяльності таких осіб за встановленими нормативами; дотримуватися встановлених законом принципів, вимог та порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності;</p> <p>не перешкоджати праву суб'єктів господарювання на будь-який законний захист, у тому числі третіми особами; виконувати законні вимоги посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької</p>
---	--	--

<p>що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, достовірну інформацію, документи, матеріали і передбачені цим Законом звіти про здійснені заходи державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності;</p> <p>сприяти здійсненню посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, покладених на них повноважень.</p> <p>3. Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах нормативно-правові акти (крім актів, що мають гриф обмеження доступу), дотримання</p>		<p>діяльності, щодо усунення порушень законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері підприємницької діяльності;</p> <p>подавати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, достовірну інформацію, документи, матеріали і передбачені цим Законом звіти про здійснені заходи державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності;</p> <p>сприяти здійсненню посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, покладених</p>
--	--	--

<p>яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю). Здійснення заходів державного нагляду (контролю) без оприлюднення нормативно-правових актів (крім актів, що мають гриф обмеження доступу), дотримання яких перевіряється під час здійснення таких заходів, забороняється.</p> <p>4. Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах та вносити до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) визначені законом відомості про здійснені заходи державного нагляду (контролю).</p> <p>Органи державного нагляду (контролю) та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, забезпечують повноту та достовірність</p>		<p>на них повноважень.</p> <p>3. Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах нормативно-правові акти (крім актів, що мають гриф обмеження доступу), дотримання яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю). Здійснення заходів державного нагляду (контролю) без оприлюднення нормативно-правових актів (крім актів, що мають гриф обмеження доступу), дотримання яких перевіряється під час здійснення таких заходів, забороняється.</p> <p>4. Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах та вносити до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) визначені законом відомості про здійснені заходи державного нагляду (контролю).</p> <p>Органи державного нагляду (контролю) та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику,</p>
---	--	--

<p>відомостей, внесених до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю).</p>		<p>політику з питань нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності та дерегуляції підприємницької діяльності, забезпечують повноту та достовірність відомостей, внесених до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю).</p> <p><i>5. Орган державного нагляду (контролю) перед початком заходу суб'єкту господарювання має в автоматичному інформаційному режимі надати затверджений план перевірки. Вимоги поза планом перевірки не можуть бути підставою для застосування приписів чи санкцій.</i></p>
<p>Стаття 10. Права суб'єкта господарювання Суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право: бути поінформованим про свої права та обов'язки; вимагати від посадових осіб органу державного нагляду (контролю) додержання вимог законодавства;</p>	<p>Доповнити частину першу статті 10 таким положенням: «бути вислуханим до винесення припису; вимагати проведення додаткової експертизи; вимагати проведення дистанційної</p>	<p>Стаття 10. Права суб'єкта господарювання Суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право: бути поінформованим про свої права та обов'язки; вимагати від посадових осіб органу державного нагляду (контролю) додержання вимог</p>

<p>перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) службового посвідчення та посвідчення (направлення) і одержувати копію посвідчення (направлення) на проведення планового або позапланового заходу; не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо: державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів; посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону; суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) в порядку, передбаченому цим Законом; посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла</p>	<p>перевірки за умови віднесення суб'єкта господарювання до низького ступеня ризику; отримати план усунення порушень із розумними строками».</p>	<p>законодавства; перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) службового посвідчення та посвідчення (направлення) і одержувати копію посвідчення (направлення) на проведення планового або позапланового заходу; не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо: державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів; посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону; суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) в порядку, передбаченому</p>
---	--	---

<p>запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання);</p> <p>тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує граничну тривалість, встановлену частиною п'ятою статті 5 цього Закону, або тривалість позапланового заходу державного нагляду (контролю) перевищує граничну тривалість, встановлену частиною четвертою статті 6 цього Закону;</p> <p>орган державного нагляду (контролю) здійснює повторний позаплановий захід державного нагляду (контролю) за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведеного позапланового заходу державного нагляду (контролю);</p> <p>органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акта, в якій передбачається</p>		<p>цим Законом;</p> <p>посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання);</p> <p>тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує граничну тривалість, встановлену частиною п'ятою статті 5 цього Закону, або тривалість позапланового заходу державного нагляду (контролю) перевищує граничну тривалість, встановлену частиною четвертою статті 6 цього Закону;</p> <p>орган державного нагляду (контролю) здійснює повторний позаплановий захід державного нагляду (контролю) за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведеного позапланового заходу державного нагляду (контролю);</p> <p>органом державного нагляду (контролю) не</p>
---	--	--

<p>перелік питань залежно від ступеня ризику; у передбачених законом випадках посадові особи не надали копію погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу на здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю); бути присутнім під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), залучати під час здійснення таких заходів третіх осіб; вимагати нерозголошення інформації, що становить комерційну таємницю або є конфіденційною інформацією суб'єкта господарювання; одержувати та ознайомлюватися з актами державного нагляду (контролю); надавати органу державного нагляду (контролю) в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта; оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб;</p>		<p>була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акта, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику; у передбачених законом випадках посадові особи не надали копію погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу на здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю); бути присутнім під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), залучати під час здійснення таких заходів третіх осіб; вимагати нерозголошення інформації, що становить комерційну таємницю або є конфіденційною інформацією суб'єкта господарювання; одержувати та ознайомлюватися з актами державного нагляду (контролю); надавати органу державного нагляду</p>
---	--	--

<p>отримувати консультативну допомогу від органу державного нагляду (контролю) з метою запобігання порушенням під час здійснення заходів державного нагляду (контролю);</p> <p>вести журнал реєстрації заходів державного нагляду (контролю) та вимагати від посадових осіб органів державного нагляду (контролю) внесення до нього записів про здійснення таких заходів до початку їх проведення;</p> <p>вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю) у разі: перевищення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) визначеного цим Законом максимального строку здійснення такого заходу; використання посадовими особами органу державного нагляду (контролю) неуніфікованих форм актів;</p> <p>з'ясування посадовими особами під час здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) питань, інших ніж ті, необхідність перевірки яких стала підставою для</p>		<p>(контролю) в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта;</p> <p>оскаржувати в установленому законом порядку неправомірні дії органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб;</p> <p>отримувати консультативну допомогу від органу державного нагляду (контролю) з метою запобігання порушенням під час здійснення заходів державного нагляду (контролю);</p> <p>вести журнал реєстрації заходів державного нагляду (контролю) та вимагати від посадових осіб органів державного нагляду (контролю) внесення до нього записів про здійснення таких заходів до початку їх проведення;</p> <p>вимагати припинення здійснення заходу державного нагляду (контролю) у разі: перевищення посадовою особою органу державного нагляду (контролю) визначеного цим Законом максимального строку здійснення такого заходу; використання посадовими особами органу державного</p>
---	--	--

здійснення такого заходу.		<p>нагляду (контролю) неуніфікованих форм актів;</p> <p>з'ясування посадовими особами під час здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) питань, інших ніж ті, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення такого заходу;</p> <p><i>бути вислуханим до винесення припису;</i></p> <p><i>вимагати проведення додаткової експертизи;</i></p> <p><i>вимагати проведення дистанційної перевірки за умови віднесення суб'єкта господарювання до низького ступеня ризику;</i></p> <p><i>отримати план усунення порушень із розумними строками.</i></p>
---------------------------	--	--