

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СВІТЛИЧНИЙ ВІТАЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 342.92

**ДИСЕРТАЦІЯ
ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ
У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

 В.А. Світличний

Науковий керівник:
Гаращук Володимир Миколайович,
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2025

АНОТАЦІЯ

В.А. Світличний. Державний контроль у сфері господарської діяльності. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2025.

У роботі проаналізовані різноманітні наукові підходи до визначення змісту і сутнісних ознак загального державного контролю і його інституціонального різновиду – державного контролю у сфері господарської діяльності. Наголошено, що існуючий плюралізм поглядів при характеристиці досліджуваних правових явищ одночасно пов'язаний як із різноманітністю завдань самої управлінської діяльності держави в цілому, так і з інституціональною (галузевою) спеціалізацією контролю в господарському секторі зокрема. Обґрунтовано потребу включати мінімально необхідні (специфічні) ознаки при формуванні дефініції «державний контроль у сфері господарської діяльності» для чіткого визнання цієї форми державної управлінської діяльності, тобто такі, що притаманні суто державному контролю, уникаючи спільних з іншими формами державного управління ознак. Крім того, для вирішення проблеми різночитання сфери охоплення державного контролю та наявності різних підходів що до охоплення державним контролем господарських відносин і, як наслідок, визначення місця контрольних функцій держави в досліджуваній сфері запропоновано деталізувати смисловий обсяг і зміст термінів «господарська діяльність», «господарські правовідносини», «безпосередня господарська діяльність» як категорій, що прямо окреслюють межі контролю держави у відповідному секторі. Проведений аналіз показав доцільність розгляду державного контролю у сфері господарської діяльності дуалістично: у «вузькому значенні» як державний контроль, пов'язаний із перевіркою безпосередньої господарської діяльності суб'єкта господарювання (виробництво і реалізація продукції, виконання робіт і надання послуг), а у «широкому сенсі» – як державний контроль, пов'язаний з веденням суб'єктом господарювання господарської та супутньої (опосередкованої) щодо центральної (основної) діяльності. Запропоновано

авторську дефініцію поняття «державний контроль у сфері господарської діяльності», представлено новий підхід до визначення основних особливостей та ознак державного контролю у сфері господарської діяльності.

Під час розгляду проблеми окреслення об'єкта і предмета державного контролю у сфері господарської діяльності доведено, що наявність кореспондуючих прав і обов'язків в ході взаємовідносин контролюючого і підконтрольного, а також активна участь останнього в контрольному процесі зумовлюють необхідність включення до структури державного контролю не тільки підконтрольного учасника (об'єкта контролю), а й його матеріальні показники або виробничі та інші процеси, що підлягають перевірці в межах виконання контрольної функції держави. Цього при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності не враховують сучасні наукові підходи. Сформульовані пропозиції щодо більш детального трактування об'єкта і предмета контролю, що вивчається.

Доведено доцільність розглядати цілі і значення контролю, що є предметом дослідження, дуалістично: по-перше, як «практичного виконавця» контрольних заходів держави «взагалі», тобто з позицій забезпечення належного виконання правових приписів об'єкта контролю шляхом виявлення й запобігання можливим порушенням вимог законодавства у сфері предметних (у даній роботі господарських) відносин; по-друге, як діяльність державних інституцій з проведення господарської політики держави (як механізм реалізації, стадію або один із інструментів проведення державою політики у сфері господарювання). У ході розгляду цілей сучасної держави у господарському секторі акцентовано на існуючих прогалинах у сучасному законодавстві в частині визначення цілепокладання державного контролю у сфері господарської діяльності. Запропоновано шляхи їх усунення. Надано ряд пропозицій з оптимізації системи функцій і принципів державного контролю у сфері господарської діяльності. Висвітлено проблему сучасної системи суб'єктів даного контролю в Україні, охарактеризовані і класифіковані основні нормативно-правові акти з досліджуваних питань. Приділено увагу юридичній відповідальності, що настає за результатами проведення даного різновиду державного контролю. Зокрема,

наголошено, що фінансова відповідальність на відміну від відповідальності, визначеної нормами Господарського кодексу України, за своєю природою більше тяжіє до адміністративної, а отже, виокремлення її у певний різновид юридичної відповідальності варто визнати невиваженим кроком законодавця.

На основі аналізу наукової літератури фахового спрямування і законодавства відзначено, що ефективність вибору конкретних інструментів проведення державного контролю багато в чому залежить від оптимальності вибору підстав для класифікації і теоретично належного обґрунтування його диференціації з урахуванням вимог галузевої (інституціональної) специфіки. Доведено, що розподіл контролю за сферами суспільних відносин взагалі має закладатися в основу розбудови й оптимізації як системи законодавчих актів, так і системи органів владних повноважень, що втілюють контроль у реальну площину людських взаємовідносин у досліджуваній сфері. Доведено, що сучасна законодавча модель визначення сфери суспільних відносин, поставлених під охорону за допомогою здійснення державного контролю за господарськими відносинами, не відповідає їх реальному обсягу. Зокрема, аргументовано, що існує необхідність виокремлення як самостійного різновиду в системі державного контролю держконтролю за забезпеченням додержання суб'єктами господарювання законодавчих вимог, пов'язаних з їх господарською компетенцією. Зроблено ряд інших пропозицій.

З урахуванням багатогранності господарської діяльності в рамках роботи представлено авторське бачення диференціації досліджуваного різновиду контролю та його класифікації за напрямками або за сферою суспільних відносин. Через виокремлення предметних особливостей та специфіки механізму реалізації охарактеризовано місце основних різновидів контролю в системі державного контролю за господарською діяльністю

Окрему увагу приділено формам і методам державного контролю у сфері господарської діяльності. В ході вивчення окресленого питання було виявлено, що як на теренах наукового поля, так і в рамках вітчизняного законодавства проблема їх розмежування досі залишається невирішеною. Проведений аналіз показав, що тотожні за назвою інструменти контролю. З огляду на сказане констатовано, що

розмежування форм, методів, способів і засобів державного контролю на законодавчому рівні не доречне, не має і практичної значущості їх закріплення в нормативно-правовій базі. На нашу думку, з'ясування співвідношення форм і методів в механізмі реалізації суспільних відносин слід віднести до прерогативи наукового обговорення для всебічного розгляду особливостей відповідних правових явищ. Також під час дослідження доведено, що специфіка механізмів реалізації контрольно-наглядових повноважень органів контролю за господарською сферою похідна від особливостей сфер господарювання, оскільки саме ці останні визначають засоби контролю.

Обґрунтовано, що державний контроль за веденням господарської діяльності тісно переплітається з іншими напрямками державного контролю у сфері господарювання, зокрема, у сфері безпеки праці, охорони здоров'я, екологічним тощо. У рамках дослідження розкрито основні методи, притаманні контролю, що розглядається, надана їх класифікація.

Встановлено, що у вітчизняній науці кожному окремому різновиду (напрямку) державного контролю у сфері господарської діяльності приділялося достатньо уваги, однак вони майже не розглядалися з позиції складової державного контролю у сфері господарювання, що і було поставлено за головну мету останньої частини дисертаційного дослідження. Під час висвітлення особливостей різновидів (напрямів) державного контролю у сфері господарської діяльності визначено основні шляхи удосконалення існуючої системи як для нього в цілому, так і для окремих його різновидів зокрема. Запропоновано внесення конкретних змін до чинного законодавства.

Акцентовано на проблемі гарантій захисту прав, свобод і інтересів суб'єктів господарювання в ході проведення державного контролю у сфері господарської діяльності. Особливу увагу приділено аналізу доцільності впровадження адміністративної медіації як одного з найпопулярніших інноваційних заходів сучасності.

Практичне значення дисертації полягає в тому, що її теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані в *законотворчій*

діяльності – під час внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інших нормативних актів; у *правозастосовній діяльності* – при вдосконаленні конкретних інструментів у ході проведення державного контролю у сфері господарської діяльності; в *освітньому процесі* – у процесі викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право», підготовки навчально-методичних матеріалів і освітніх програм за темою «Державний контроль у сфері господарської діяльності»; в *науково-дослідній діяльності* – для подальших досліджень питань державного контролю у сфері господарської діяльності та ін.

Ключові слова: державний контроль, нагляд та аудит; види, форми, методи і принципи контролю; перевірка, ревізія, аудит та моніторинг; державна служба контролю; фінансовий контроль; податковий контроль; державне управління, сфера господарювання; правове забезпечення; правова відповідальність.

ANNOTATION

V.A. Svitlychnyi. State control in the economic sector. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

This dissertation is submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Law (specialty 081) at Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2025.

This paper explores various scientific perspectives on defining the content and key characteristics of general state control, with a particular focus on its institutional variant – state control in the economic sector. The study highlights that the diversity of opinions on this legal phenomenon stems from the complex nature of state administrative activity and the specialized focus of control within the economic sector.

The paper argues for the need to define "state control in the economic sector" by identifying the specific characteristics that distinguish this form of state administrative activity, ensuring that it is recognized solely as state control without overlapping with other forms of state administration. To address inconsistencies in the scope of state control within economic relations, and to clarify the state's role in this area, the paper suggests a detailed examination of the concepts of "economic activity," "economic legal relations," and "direct economic activity," as these terms define the boundaries of state control in the sector.

The analysis suggests that state control in the economic sector should be viewed in two ways: narrowly, as state control related to the inspection of an economic entity's direct activities (such as production, sales, services), and broadly, as state control concerning the entity's economic and related activities that support its primary function.

The author presents a new definition of "state control in the economic sector" and introduces a fresh approach to identifying the core features and characteristics of this form of state control.

In addressing the definition of the object and subject of state control in the economic sector, it has been shown that the involvement of specific rights and obligations during interactions between the controlling body and the controlled entity, along with the

active participation of the latter, requires that state control encompasses not only the entity being controlled (the object of control) but also its material indicators, production processes, and other activities subject to inspection. Current scientific approaches to control in the economic sector often overlook this aspect. As a result, this work proposes a more detailed understanding of the object and subject of state control in the economic sphere.

The argument for considering the purpose and significance of state control in the economic sector from a dual perspective has been well-founded. First, as a "practical enforcer" of the state's overall control measures, ensuring that the controlled entity complies with legal requirements by identifying and preventing potential violations of regulations in specific areas, in this case, economic relations. Second, as the actions of state institutions in executing the state's economic policy, serving as both a mechanism and a tool for policy implementation in the economic sphere.

In examining the goals of the modern state within the economic sector, gaps in the current legislation regarding the purpose of state control in this area have been identified. Proposals to address these gaps have been put forward. Additionally, several recommendations have been made to optimize the system of functions and principles guiding state control in the economic sector.

The study also highlights issues within Ukraine's current system of state control entities in the economic sphere, offering a classification and characterization of the main legal acts governing this area. Furthermore, attention has been given to the challenges associated with legal responsibility in the context of this type of state control. Notably, it is observed that financial responsibility, unlike the responsibility outlined in the Commercial Code of Ukraine, is often more administrative in nature. The decision to classify it as a distinct type of legal responsibility is seen as an unwarranted move by the legislature.

Based on an analysis of scientific literature and legislation, it has been observed that the effectiveness of selecting tools for state control, particularly when considering sector-specific requirements, largely hinges on the optimal choice of classification criteria and a well-grounded theoretical basis for differentiating state control. The research

suggests that organizing control across different areas of social relations should be the foundation for developing and optimizing both the system of legislative acts and the governmental bodies responsible for implementing control in real-world situations within the studied area.

The study has shown that the current legislative model for defining the scope of social relations protected by state control in the economic sphere does not fully align with the actual range of these relations. Specifically, it emphasizes the need to classify state control over ensuring that economic entities comply with legislative requirements related to their economic activities as a distinct category within the broader system of state control. Additionally, several other recommendations have been proposed.

Given the complex nature of economic activity, this work presents the author's perspective on differentiating and classifying this type of control by specific directions or areas of social relations. By identifying key characteristics and implementation mechanisms, the work outlines the role of the main types of control within the broader state control system over economic activities.

Special attention is paid to the forms and methods of state control in the economic sector. The analysis reveals that the distinction between these concepts remains unresolved both in academic discourse and domestic legislation. The study shows that identical control instruments are sometimes referred to as forms in certain legal acts and as methods in others. As a result, attempting to differentiate forms, methods, techniques, and means of state control at the legislative level appears unnecessary. We believe that exploring the relationship between forms and methods should remain within the realm of academic discussion to better understand the characteristics of these legal phenomena. Codifying these distinctions in legislation offers little practical benefit.

Furthermore, the research highlights that the specific mechanisms for implementing control over the economic sector are shaped by the unique characteristics of the sector itself. These particularities dictate the appropriate means of control.

The dissertation argues that state control over economic activities is closely intertwined with other areas of state control within the economic sphere, such as environmental protection, healthcare, occupational safety, and related fields. The research

delves into the primary methods used in state control of economic activities and offers a classification of these methods.

The study found that while domestic scholarship has paid considerable attention to each specific type or direction of state control within economic activities, these aspects have rarely been examined as part of the broader framework of state control in the economic sphere. This gap became the central focus of the final part of the dissertation. By analyzing the characteristics of various types or directions of state control in the economic sector, the study identified key opportunities for improving the existing system, both in terms of overall state control in the economic sphere and for its specific types. The dissertation also proposes concrete changes to current legislation.

The dissertation also addresses the protection of the rights, freedoms, and interests of economic entities during the implementation of state control in the economic sphere. Special emphasis is placed on evaluating the potential benefits of introducing administrative mediation, one of the most innovative and popular measures of our time.

The practical significance of the dissertation lies in the fact that its theoretical provisions, conclusions, proposals and recommendations can be used in *law-making activities* – to make changes and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the laws of Ukraine «On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity», «On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine» and other regulatory acts; *law enforcement activity* – to improve specific tools in the course of state control in the field of economic activity; in *the educational process* – during the teaching of academic disciplines «Administrative Law», «Economic Law», preparation of educational and methodological materials and educational programs on the topic «State control in the field of economic activity»; in *research activities* – for further research of issues of state control in the field of economic activity, etc.

Keywords: state control, supervision and audit; types, forms, methods and principles of control; inspection, audit, audit and monitoring; State Control Service; financial control; tax control; public administration, economic sphere; legal support; legal responsibility.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Світличний В. А. Сучасні підходи до визначення державного контролю у сфері господарських відносин. Соціальне право. 2022. №4 С. 118–124.
2. Світличний В. А. Принципи державного контролю у сфері господарської діяльності. Прикарпатський юридичний вісник. 2023. № 4 (51). С. 82–87.
3. Світличний В. А. Цілі і завдання контролю сучасної держави за господарською діяльністю. Юридичний вісник. 2023. № 3. С. 243–250.
4. Світличний В. А. Об'єкт і предмет державного контролю у сфері господарської діяльності. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 8. С. 309-312.
5. Світличний В. А. Сучасний погляд на видову диференціацію державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. Juris Europensis Scientia. 2023. №6. С. 114–121.
6. Світличний В. А. Деякі пропозиції щодо удосконалення положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 11. С. 328-331.
7. Svitlychnyi, V. A. Modern perspective on understanding the forms and methods of state control in economic activities. Scientific Journal of Polonia University. 2024. № 62(1). P. 209–215.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Світличний В. До питання визначення ознак державного контролю в сфері господарських відносин. Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Всеукраїнського круглого столу (23 червня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 224-232.

9. Світличний В. А. До проблеми визначення мети і завдань контролю сучасної держави за господарською діяльністю. Актуальні проблеми юридичної науки. Політико-правові передумови європейської та євроатлантичної інтеграції України: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять другі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 81-83.

10. Світличний В. А. До питання визначення місця державного контролю у сфері господарської діяльності в системі державного контролю України. Актуальні дослідження правової та історичної науки. Випуск 55: матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Опольце, Польща, 8 – 9 листопада 2023 р.). Тернопіль : ФО-П Шпак В.Б. 2023. С. 7-12.

11. Світличний В. А. Систематизація методів державного контролю у сфері господарської діяльності за ознакою їх функціонального змісту або цілями застосування. Вісімдесят треті економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні і гуманітарні науки: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Львів, Україна, м. Опольце, Польща, 27-28 лютого 2024 р.). Львів : ФО-П Шпак В.Б. 2024. С. 64-68.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	16
1.1. Поняття і особливості державного контролю у сфері господарських відносин.....	16
1.2. Об'єкт, предмет та суб'єкт державного контролю у сфері господарської діяльності.....	36
1.3. Цілі, завдання і принципи державного контролю у сфері господарської діяльності	60
1.4. Сучасний стан нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності.....	
Висновки до розділу 1	95
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	98
2.1. Види державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні.....	98
2.2. Форми та методи державного контролю у сфері господарської діяльності.....	120
2.3. Особливості здійснення окремих видів контролю у сфері господарської діяльності в Україні та шляхи їх оптимізації.....	134
2.3.1. «Класичні» різновиди державного контролю у сфері господарської діяльності.....	135
2.3.2. Фінансовий державний контроль у сфері господарської діяльності.....	154
2.3.3. Екологічний державний контроль у сфері господарської діяльності.....	166
2.4. Гарантії захисту прав, свобод і інтересів суб'єктів господарювання в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності.....	177
Висновки до розділу 2	187
ВИСНОВКИ	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	202
ДОДАТКИ	232

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Ключову роль у розвитку людства завжди відігравала і продовжує відігравати господарська діяльність. З давніх часів неолітичної революції і по сьогодні, коли прискорилися глобалізація і постіндустріалізація, господарські відносини не тільки визначали способи взаємодії між людьми в процесі виробництва і розподілу матеріальних благ, а й фундаментально впливали на різні соціокультурні аспекти життя суспільства. Саме вони багато в чому сформували соціальні класи і стратифікацію, сприяли інноваціям і розвитку технологій, виступали атрибутом політичної, соціальної та індивідуальної стабільності, ставши при цьому причиною численних збройних конфліктів, техногенних, екологічних, біологічних та інших катастроф протягом історії людства. Навряд чи хтось буде заперечувати той факт, що важливість ролі господарювання як гуманітарної діяльності неможливо перебільшити. Економічний базис впливає на всі сфери людського буття – від основ функціонування держави і суспільства, формування глобальних цілей і завдань людства як біологічного виду до визначення характеру трудової й іншої суспільної діяльності окремо взятого індивіда і, урешті-решт, його благополуччя.

Вказане дозволяє стверджувати, що минуле, теперішнє і майбутнє людства знаходиться у прямій залежності від умов і результатів господарської діяльності. У цьому аспекті не аби-яку роль відіграють державні механізми управління у сфері господарської діяльності, зокрема і контрольної. Очевидно, державний контроль може як слугувати потужним, ефективним стимулом розвитку господарювання, так і виступати обтяжуючим фактором, значною мірою гальмуючи економічний прогрес країни, суспільства, людини. Проблема державного контролю у сфері господарювання ще більше актуалізується сьогодні, в умовах збройного конфлікту на території нашої країни. Нові виклики ставлять нові завдання перед Україною, вирішення яких багато в чому залежить від теоретичних напрацювань із піднятих питань.

Проблеми державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні досліджували: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, А. П.

Гетьман, В. В. Добровольська, С. А. Калашнікова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. М. Кучеренко, Д. В. Лученко, Н. А. Маринів, Р. С. Мельник, В. В. Мурза, А. О. Мухатаєв, Н. В. Никитченко, І. С. Орехова, М. В. Петричук, В. О. Рядінська, С.Г. Стеценко, В. М. Цепенда, С. В. Шевчук та ін. Попри це, її аж ніяк не можна вважати вирішеною. Зміст і обсяг господарської діяльності є вельми широким, що унеможлиблює детальний аналіз всіх аспектів цього явища навіть на рівні комплексних наукових досліджень. У той саме час динамічні за своєю природою господарські відносини продовжують із кожним роком набирати обертів, що, своєю чергою, спонукає державу і наукову спільноту до шукати нові інструменти їх впорядкування засобами контролю. Усе це зумовило вибір теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертації узгоджується із Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року, затвердженими Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019; Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 р., затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 286-р. Тему обрано з урахуванням плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах комплексної цільової програми «Конституційно-правова проблема забезпечення верховенства права у формуванні механізму публічної влади в Україні» (номер реєстрації 01111u000966). Тему роботи затверджено вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (05.10.2021 р. протокол № 2).

Мета та задачі дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб, спираючись на результати комплексного аналізу теоретичних напрацювань, приписів чинного законодавства України і практики його реалізації, з'ясувати сутність, зміст й особливості здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, а також головні проблеми, пов'язані із реалізацією його механізмів, окреслити місце державного контролю у сфері господарської діяльності в сучасній та оновленій системі загального державного контролю, надати пропозиції щодо удосконалення як окремих різновидів (напрямів) здійснення державного контролю у господарському секторі, так і державного контролю у сфері господарської діяльності в цілому.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі здійснено спробу вирішити наступні задачі:

- з'ясувати сутність і значення загального державного контролю в цілому й «фахового, або спеціалізованого» державного контролю у сфері господарської діяльності як його інституціонального різновиду;
- надати визначення й окреслити основні його ознаки й особливості;
- більш чітко окреслити предмет і об'єкт, охарактеризувати його цілі і завдання, функції, принципи, форми і методи;
- з'ясувати обсяг і види поставлених державою під охорону суспільних відносин у сфері господарювання, які охоплюються державним контролем;
- охарактеризувати предметні особливості й особливості, пов'язані із механізмом реалізації окремих, відносно самостійних напрямів (різновидів) контролю, що включає в себе державний контроль у сфері господарської діяльності,
- встановити й охарактеризувати актуальні проблеми організації контрольної діяльності держави у сфері господарювання, систематизувати й надати пропозиції щодо їх вирішення;
- окреслити перспективні напрями вдосконалення механізму здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, а також надати пропозиції з вдосконалення чинного законодавства й юридичної практики в зазначеній сфері суспільних відносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають з приводу організації та здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності.

Предметом дослідження є державний контроль у сфері господарської діяльності, його теоретико-методологічні засади, організаційні і правові основи, форми, методи та інші інструменти його реалізації, а також теоретичні розробки з питань державного контролю науки адміністративного права і сфері публічного адміністрування господарюванням.

Методи дослідження. При вирішенні завдань, поставлених задля досягнення мети, а також всебічного й повноцінного вивчення становлення, розвитку, організації і здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності стали в нагоді,

зокрема: діалектичний, історичний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, соціологічний та інші методи пізнання процесів і явищ, а також спеціальні юридичні методи граматичного розгляду і тлумачення правових норм. Використання діалектичного й історичного методів дало змогу детально вивчити шляхи становлення і розвитку державного контролю у сфері господарської діяльності, етапи формування контрольно-наглядових органів, трансформації їх контрольних повноважень. За допомогою формально-логічного соціологічного методів з'ясовано роль і місце контролю й нагляду в державному управлінні, доведено їх значущість для суспільства, а статистичного й порівняльно-правового – окреслено напрями удосконалення правових засад і практики виконання контрольно-наглядовими органами своїх повноважень. Виявити прогалини та інші недоліки законодавства з питань державного контролю у сфері господарської діяльності, надати пропозицій щодо його удосконалення дозволили методи граматичного розгляду і тлумачення правових норм. Логіко-семантичний метод і метод сходження від абстрактного до конкретного використано задля поглиблення понятійного апарату, визначення сутності, загальних й особливих рис державного контролю у сфері господарської діяльності, гарантій захисту прав, свобод і інтересів суб'єктів господарювання в ході здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, існуючих правових способів задоволення інтересів суб'єктів контрольних правовідносин, забезпечення законності й дисципліни у сфері публічного адміністрування.

Зробити висновки, наведені в дисертації, дозволили нароби і здобутки як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких представники таких галузевих правових наук, як загальна теорія держави і права, теорія державного управління, адміністративне, фінансове право та ін., приписи Конституції України, чинних актів (законодавчих та інших нормативних, зокрема, проєктів), які визначають правові засади діяльності контрольно-наглядових органів (у тому числі спеціалізованих), органів публічного адміністрування та їх посадових осіб.

Нормативну базу дисертації становлять Конституція й закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти як міжнародні, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, так і центральних органів виконавчої влади, акти спеціалізованих контрольно-наглядових

органів, місцевих органів влади.

Емпіричну й інформаційну основу дисертаційного дослідження склали матеріали репрезентативних соціологічних досліджень, статистичні матеріали, довідкові видання, узагальнення практичної діяльності спеціалізованих органів державного контролю у сфері господарської діяльності, політико-правова публіцистика тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що представлена робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, проведених із використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки і присвячених детальному аналізу стану і перспектив розвитку державного контролю у сфері господарської діяльності України. За результатами проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовані нові наукові положення, надані рекомендації та зроблені висновки, зокрема:

уперше:

— обґрунтовано необхідність дуалістичного розгляду державного контролю у сфері господарської діяльності: 1) у вузькому розумінні як державний контроль, пов'язаний із перевіркою безпосередньої господарської діяльності суб'єкта господарювання (виробництво і реалізація продукції, виконання робіт і надання послуг); 2) у широкому – державний контроль за веденням суб'єктом опосередкованої діяльності (відносно його центральної (або основної) господарської діяльності). При цьому запропоновано даний тип контролю за характером публічного інтересу поділяти на прямий і непрямий: Перший передбачає охорону публічних інтересів держави у забезпеченні належного функціонування економічного (господарського) середовища і користуванні економічними благами. Непрямий публічний інтерес держави полягає в забезпеченні належного функціонування пріоритетних сфер суспільних відносин при реалізації суб'єктами господарювання права на проведення господарської діяльності, передусім пов'язаної з безпекою життєдіяльності суспільства. Зв'язок із господарськими відносинами такого контролю є ще більш опосередкованим;

— доведено, що охарактеризовані законодавцем у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» цілі значно відрізняються від задекларованих напрямів реалізації державної політики у

сфері господарювання в інших нормативно-правових актах. Обмеження напрямів контролю у сфері господарювання лише «...належною якістю продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» не виправдане. Така редакція звужує реальний зміст і сферу контрольної діяльності держави у царині господарювання, а отже, дане положення не відповідає вимогам юридичної техніки;

— запропоновано виокремити (як самостійний різновид у системі державного контролю у господарській сфері) контроль за забезпеченням додержання суб'єктами господарювання законодавчих вимог і правил, що окреслюють господарську компетенцію підконтрольного. Наголошено, що даний різновид (напрямок) контролю включає відносини з приводу вжиття контрольних заходів задля дотримання законодавчих вимог щодо державної реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензійних умов і вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру;

— на прикладі оптимізації державного екологічного і фінансового контролю (як одних із найважливіших для суспільства й держави) показано, що економічні труднощі, падіння рівня пріоритетності екологічної безпеки у порівнянні з безпекою країни, її обороною актуалізують потребу в тимчасовій відмові від деяких ідей з реформування державного екологічного контролю (нагляду) у країні. Розуміючи брак державних ресурсів на сьогоднішній день, обґрунтовано доречність зосередити увагу лише на найбільш пріоритетних і економічно можливих для держави напрямах оптимізації як екологічного, так і інших різновидів державного контролю у сфері господарювання;

— доведено, що ряд сучасних законодавчих положень не відповідає реальному об'єму поставлених під охорону державним контролем у сфері господарської діяльності суспільних відносин. Цей недолік повинен бути виправлений шляхом внесення відповідних змін до ч. 3 ст. 19 Господарського кодексу України у частині визначення сфер проведення державного контролю і нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання. За основу може бути взятий запропонований в роботі підхід до диференціації контролю у сфері господарської діяльності за напрямами або за сферою контрольованих суспільних відносин;

удосконалено:

– підхід до виділення ознак державного контролю саме у сфері господарських відносин, це: 1) публічно-управлінський характер державного контролю; 2) його пов'язаність із перевіркою та (або) спостереженням з метою перевірки; 3) наявність взаємовідносин між суб'єктом владних повноважень (контролюючим) і суб'єктом господарювання (підконтрольним) з приводу діяльності останнього; 4) наявність особливих підстав для проведення позапланової перевірки за об'єктом господарсько-виробничої діяльності (інформація про факти порушення законодавства у сфері господарювання суб'єктом господарювання); 5) метою державного контролю в сфері господарських відносин є запобігання, виявлення, відвернення і припинення (протидія) порушенням законодавчих приписів, що діють у сфері господарських відносин; 6) систематичність контрольної діяльності, її стадійний характер; 7) державний контроль передбачає можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного об'єкта в разі виявлення правопорушення.

– дефініцію «державний контроль у сфері господарських відносин», зокрема, запропоновано трактувати як специфічну форму управлінської діяльності уповноважених органів владних повноважень щодо здійснення ними перевірки або спостереження з метою перевірки за діяльністю суб'єктів господарювання, яка спрямована на запобігання (попередження), виявлення, припинення й усунення наслідків порушень нормативно-правових приписів об'єктами контролю в ході здійснення ними господарсько-виробничої діяльності;

– наукові положення про цілі і завдання державного контролю. Так, надано пропозицію на «стратегічному» рівні ціллю державного контролю у сфері господарської діяльності визнавати забезпечення законності і дисципліни шляхом систематичної діяльності органів владних повноважень та інших учасників правовідносин задля створення і підтримання сприятливого господарського клімату у країні та приведення його у відповідність до цілей і завдань, проголошених державою у сфері господарювання. Мета державного контролю у сфері господарської діяльності на «тактичному» рівні полягає у виявленні, аналізі і, за необхідності, при наявності відхилень від законодавчих приписів, поверненні керованої системи (господарської

діяльності суб'єктів господарювання) від фактичного стану порушень існуючих норм до заданих законодавством параметрів;

– підхід до розуміння системи нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності України, запропоновано її поділяти на наступні блоки: 1) нормативно-правові акти загального регулювання – встановлюють загальні правила ведення господарської діяльності в Україні; 2) нормативно-правові акти, що регламентують контроль за здійсненням окремих видів господарської діяльності в Україні або окремі напрями (складові) державного контролю у сфері господарської діяльності за видовою диференціацією; 3) нормативно-правові акти, спираючись на приписи яких регулюється питання правового статусу органів владних повноважень, функціональні обов'язки яких передбачають здійснення контролю у сфері господарської діяльності в Україні; 4) нормативно-правові акти, які встановлюють юридичну відповідальність за порушення законодавчих вимог ведення господарської діяльності в Україні;

– враховуючи підстави наукової систематизації методів державного контролю у сфері господарської діяльності за їх функціональним змістом або цілями застосування, запропоновано поділити на методи: 1) завдяки яким отримується й обробляється інформація стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності (перевірка і спостереження); 2) пов'язані з припиненням правопорушень, поновленням стану законності й попередженням можливих правопорушень (різного роду заходи впливу, як-от обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів банківських операцій, зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі, вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції тощо); 3) спрямовані на застосування до винних осіб заходів відповідальності (кваліфікація протиправних діянь, застосування передбачених законом стягнень); 4) превентивного характеру в системі контролю (видання, анулювання, переоформлення різноманітних дозволів, надання рекомендацій з боку контролюючих органів щодо виконання законодавчих вимог, моніторингові заходи тощо);

– мету реформаційного процесу щодо оптимізації фінансового (як різновиду) державного контролю в Україні запропоновано визначати таким чином:

1) збільшення обсягів надходжень до бюджету, економія бюджетних коштів через здійснення державного фінансового контролю; 2) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного фінансового контролю; 3) поліпшення порядку сплати податків, зборів, митних та інших обов'язкових платежів, а також взаємодії контролюючих органів і господарюючих суб'єктів; 4) нульова толерантності держави до фінансових правопорушень;

– тезу про те, що легітимізація і легалізація впровадження медіації в адміністративний процес може бути проведена виключно двома шляхами: 1) точковим внесенням змін до законодавчих документів, що визначають компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування із детальним описом їх повноважень у ході участі в медіаційних процедурах; 2) повним переформатуванням системи здійснення державного управління у напрямі надання широких дискреційних повноважень державним службовцям (що, звісно, потребує, крім внесення змін до сотень нормативно-правових документів, також і трансформації конституційних приписів, перегляду існуючої моделі юридичної відповідальності державних службовців перед державою та ін.);

набули подальшого розвитку:

– розуміння основних ознак предмета державного контролю у сфері господарської діяльності, до яких віднесено те, що він: 1) перебуває в рамках діяльності об'єкта державного контролю у сфері господарської діяльності, яким виступає наділений господарською компетенцією суб'єкт господарювання – безпосередній учасник управлінського правовідношення (низки внутрішніх суспільних відносин, що мають відповідати встановленим законодавцем вимогам); 2) пов'язаний із веденням господарсько-виробничої діяльності об'єкта (безпосередньо або опосередковано). При цьому його (предмет) також доцільно розглядати дуалістично. Так, первинний предмет державного контролю у сфері господарської діяльності, за нашим переконанням, прямо стосується безпосереднього проведення об'єктом господарсько-виробничої діяльності, тобто діяльності щодо реалізації продукції, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Похідний (мається на увазі похідний від первинного) стосується діяльності господарюючого суб'єкта, що має опосередкований, але стійкий зв'язок із веденням ним господарсько-виробничої

діяльності (діяльності, пов'язаної із забезпеченням екологічної безпеки в ході реалізації господарської діяльності, виконанням законодавчих вимог з оподаткування тощо); 3) предмет, щодо якого здійснюється перевірка або спостереження з метою перевірки, обов'язково знаходиться в рамках визначеного державою правового поля і охоплюється компетенцією уповноважених владних інституцій. Інакше кажучи, за кожним без винятку предметом контролю повинен бути передбачений відповідний обов'язок хоча б одного з державних органів на проведення заходів контролю щодо об'єкта контролю;

– систематизація й класифікація принципів державного контролю у сфері господарської діяльності. Так, елементами такої системи виступають: 1) загальноправові принципи управління (верховенство право, гласність, законність, гуманізм, справедливість, прозорість та ін.); 2) принципи державного контролю як управлінської діяльності (систематичність, плановість, об'єктивність, повнота, неупередженість, оперативність, превентивність, раптовість, фахова спеціалізація контролюючих структур і презумпція добропорядності підконтрольного); 3) спеціальні принципи державного контролю у сфері господарської діяльності (рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, принцип невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, принцип мінімізації тиску на господарюючих суб'єктів, принцип пріоритетності забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, екологічного середовища, обороноздатності, споживання та ін. суспільних (публічних) інтересів у порівнянні з економічними інтересами господарюючих суб'єктів);

– диференціація контролю у сфері господарської діяльності за напрямками або за сферою контрольованих суспільних відносин, виокремивши контроль: 1) за забезпеченням додержання суб'єктами господарювання пов'язаних із господарською компетенцією законодавчих вимог; 2) за дотриманням антимонопольного законодавства й економічної конкуренції; 3) за забезпеченням якості і безпечності продуктів і послуг, дотриманням прав споживачів; 4) за цінами і ціноутворенням; 5) фінансовий контроль у сфері господарської діяльності; 6) екологічний контроль у сфері господарської діяльності; 7) за додержанням законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки в ході здійснення

господарської діяльності суб'єктами господарювання 8) у сфері зовнішньоекономічної діяльності; 9) пов'язаний із забезпеченням обороноздатності країни; 10) за дотриманням законодавчих вимог щодо ведення господарської діяльності в окремих сферах господарювання;

- доводи щодо необхідності уніфікації основ здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності на рівні єдиного законодавчого документа. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зокрема, поширити його дії на усі основні напрями (різновиди) державного контролю у сфері господарської діяльності;

- обґрунтування необхідності внесення змін до п. 1, ч. 4, ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно збільшення – із двох до п'яти робочих днів – строків проведення позапланового заходу щодо суб'єктів малого підприємництва;

- пропозиція ч. 5 ст. 7 доповнити пунктом 4 наступного змісту: «Відсутність керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичної особи-підприємця або уповноваженої ним особи перед початком здійснення планового чи позапланового заходу державного нагляду (контролю) не є підставою для недопущення посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо процедура повідомлення суб'єкту господарювання про проведення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю) була виконана відповідно до вимог цього Закону»;

- аргументи на користь доцільності переорієнтації діяльності контролюючих органів з «карного» характеру на «сервісний» в рамках загальної ідеї «людиноцентризму». Акцентовано на помилковості популярної сьогодні у вітчизняній науці тези, що подібна переорієнтація контрольної діяльності держави із неминучістю повинна передбачати якісне і кількісне зменшення державних примусових заходів. На прикладі досвіду Сполучених Штатів Америки продемонстровано ефективність функціонування «людиноорієнтованої» системи державного фінансового контролю одночасно із жорсткими санкціями і широким спектром вимог до господарюючих

суб'єктів у сфері оподаткування, сплати митних та інших обов'язкових платежів (особливо на рівні крупних суб'єктів комерційної діяльності). Доведено, що розвиток «сервісних» взаємовідносин між контролюючими органами і підконтрольними цілком може і повинен відбуватися одночасно із укоріненням нульової толерантності до фінансових порушень;

— виокремлення основних напрямів розвитку державного контролю у сфері господарської діяльності, серед яких: 1) зменшення кадрового складу системи органів державного контролю у сфері господарської діяльності із підвищенням рівня їх професіоналізму; 2) продовження роботи з усунення дублювання повноважень у системі державного контролю у сфері господарської діяльності; 3) скорочення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного контролю у сфері господарської діяльності передусім шляхом зменшення кількості перевірок з одночасним розширенням кола досліджуваних питань; 4) оптимізація системи співпраці між різними органами контролю і нагляду через запровадження досягнень науково-технічного прогресу, зокрема, й на міжнародному рівні; 5) продовження процесу розвитку «сервісної» спрямованості діяльності органів державного контролю у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання із збереженням (а в деяких випадках посиленням) існуючого рівня примусу; 6) посилення санкцій за скоєння господарюючими суб'єктами фінансових, екологічних й інших правопорушень, не пов'язаних із позбавленням чи обмеженням волі. Економічні правопорушення, за нашим переконанням, повинні каратися передусім економічними санкціями, що мають бути значно посилені (у кожному випадку потрібно підходити індивідуально);

— доводи на користь того, що широке запровадження медіації в адміністративному процесі може привести до легалізації на законодавчому рівні фактичної «торгівлі публічними інтересами». Сучасні механізми примирення і спрощений порядок розгляду, що існує в адміністративних провадженнях (порівняно із розгляд цивільних, кримінальних, господарських та ін. справ), не потребує, на наш погляд, формування ще більш спрощеного порядку завдяки впровадженню медіаційних процедур. Панацея медіації у західноєвропейських країнах зумовлена вкрай повільною роботою судової системи, від чого не страждає вітчизняна система

адміністративного правосуддя (принаймні в такому обсязі). Небезпека запровадження в управлінських відносинах медіації пов'язана із необхідністю підвищення рівня гарантій захисту існуючих правовідносин та інтересів держави в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. На відміну від цивільної медіації, медіація у сфері управління торкається інтересів не приватних осіб, а держави, запровадження її у сфері управління спровокує послаблення якості роботи апарату управління (навіщо активно працювати, доводити факти порушень, коли можна домовитися на менш затратному етапі контролю, тощо). В управлінні основним має бути професіоналізм, якість роботи кадрів, а не намагання «будь-яким чином закрити справу та відзвітувати».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені й аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації впроваджено і може бути використано в: 1) *законотворчій діяльності* – для внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського кодексу України, Кримінального кодексу України, законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інших нормативних документів; 2) *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення конкретних інструментів у ході проведення державного контролю у сфері господарської діяльності; 3) *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право», підготовки навчально-методичних праць і освітніх програм за темою «Державний контроль у сфері господарської діяльності»; 4) *науково-дослідній діяльності* – для подальших досліджень питань державного контролю у сфері господарської діяльності.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок, у тому числі основного тексту – 201 сторінка. Список використаних джерел налічує 312 найменувань на 30 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Поняття і особливості державного контролю у сфері господарських відносин

Передусім вкажемо, що у розвитку Українського суспільства і держави упродовж останніх десятиліть чітко простежується тенденція до розбудови конкурентної ринкової економіки західноєвропейського зразка, що супроводжується виникненням різних організаційно-правових форм підприємництва і трансформацією моделі взаємовідносин владно-розпорядчих органів держави з господарським сектором у напрямі мінімізації втручання держави в діяльність господарюючих суб'єктів, а також значним розширенням прав господарюючих суб'єктів. Вказане привело до суттєвих змін у механізмі державного адміністрування господарською сферою. Більш того, з огляду на динамічність суспільних відносин господарювання (це зумовлено їх природою) реформаційні процеси досі не завершені. Пояснюється це тим, що вони вимагали, вимагають і вимагатимуть постійного оновлення управлінського інструментарію їх забезпечення. Особливої актуальності це набуває нині, у часи, коли українське суспільство переживає тектонічні соціальні, політичні й економічні потрясіння. Саме своєчасне й повне усвідомлення існуючих викликів у державному управлінні й адаптація державо-управлінського механізму до реалій сьогодення сприятиме підвищенню економічного добробуту країни, а отже, і якості життя як окремого українця, так і майбутніх поколінь.

Крім того, без використання механізмів державного контролю у сучасному державно-організованому суспільстві складно уявити забезпечення ефективного управління будь-якої значущої сфери суспільних відносин, що склалися чи виникають. Вбачається, що функція контролю, без перебільшення, виступає невід'ємним елементом, властивим соціальному управлінню як явищу в цілому, а сам по собі управлінський процес буде ілюзорним і позбавленим реального сенсу без перевірок фактичного виконання встановлених вимог до ведення певної

діяльності. Виходячи з цього саме всебічне вивчення державного контролю у сфері господарських відносин набуває неабиякої актуальності.

Варто наголосити, що при проведенні будь-якого ґрунтового дослідження передусім акцент робиться на чіткості і визначеності, повноті, узгодженості й одноманітності (йдеться про однакове тлумачення й використання) понятійно-категоріального апарату. Зрозуміло, що й контроль, що, як уже зауважувалося у вступі, виступає предметом уваги в дисертації, не є винятком. Наведене набуває ваги ще й тому, що дискусія про його природу, сутнісні ознаки й особливості досі залишається відкритою в юридичній науці.

Принагідно додати, що навіть при розкритті значення, тобто з точки зору семантики, існує плуралізм підходів до трактування поняття «контроль» як категорії. За традицією «контроль» пов'язують із французьким словом «controle» – перевірка або спостереження з метою перевірки, що, своєю чергою, утворилося від латинського «contra» – протидія і «role» – міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь [1, с. 14–15]. Натомість А.О. Замченко й ряд інших дослідників пов'язують контроль з англomовним «control» [kən'trəʊl] – управління; контролювати, пов'язуючи його не лише з «перевіркою», а й «управлінням». Так, вчені наголошують, що воно охоплює зміст трьох категорій: перевіряти, контролювати; вимагати звіту, звітування; стримувати, скеровувати вільні дії, тим самим [2, с. 80]. Крім того, деякі фахівці у своїх наукових працях висловлюють думку про те, що терміни «влада» і «контроль» тотожні [3]. Слід погодитися з А. О. Мухатаєвим, який стверджує, що в цьому є логіка, адже контролювати може лише той, хто має над підконтрольним владу, інакше контролююча структура не зможе примусити підконтрольну виправити ситуацію, поновити стан законності [4, с. 18]. Однак вчений не вважає терміни «управління» і «влада» рівнозначними «контролю», акцентуючи на тому, що часто контроль виконує звичайну аналітично-інформаційну функцію (коли виправлення ситуації покладено не на саму контролюючу структуру, а на інші уповноважені органи, наприклад, правоохоронні). Вважаємо також, що недоречно пов'язувати контроль виключно з виконанням «викривальної» функції, а контролюючі органи – з репресивними, оскільки в даному випадку нехтується мета – не тільки й не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної

структури, поновлення законності й дисципліни (мова йде про надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті) [4, с. 18].

Як бачимо, на сьогоднішній день серед науковців немає одностайності у підходах до визначення меж (кордонів) і змісту поняття «державний контроль».

Заслуговує на увагу позиція учасників IX Конгресу Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI), що знайшла відображення в прийнятій у жовтні 1977 р. Лімській «Декларації керівних принципів контролю», де контроль визнається обов'язковим елементом управління. В акті, зокрема, наголошується, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, його мета полягає у виявленні як відхилень від прийнятих стандартів, так і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для скорочення таких порушень або запобігання їм у майбутньому [5].

Доволі поширеною й популярною у наукових колах є інтерпретація контролю як відокремленої, автономної форми управлінської діяльності. Певні автори стверджують, що на практиці будь-яка управлінська функція, зокрема й контроль, виконується в особливій організаційно-правовій формі, завдяки специфічним методам і засобам, і показує, як відбувається вплив [6, с. 113–115]. Складно заперечувати висловлене.

Крім того, уже згадане нами вище спостереження часто реалізується поза правовідносинами. Сказане пояснюється тим, що воно засноване лише на владному повноваженні контролера, або самим фактом його здійснення, його здатністю до сприйняття реальності. Однак, якщо спостереження призводить до виявлення порушення чи іншого відхилення, то виражений у визначеній формі результат спостереження набуває значення юридичного факту чи складу, що зумовлює виникнення правовідносин із застосування права і порушення відповідної правової форми державної діяльності [7, с. 19]. Так, В. О. Баганець трактує контроль як одну з форм управлінського циклу, розглядаючи при цьому його як систему спостережень, зіставлення, перевірки й аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських

рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень. На погляд науковця, основною метою контролю є об'єктивне вивчення фактичного стану справ на об'єкті, що перевірявся, і виявлення або попередження негативних факторів, які впливають на виконання управлінських рішень [8, с. 37]. Подібної точки зору дотримуються й інші фахівці, зокрема, відома конституталістка О.Ф. Андрійко, яка наголошує, що контролю в ізольованому вигляді не існує, як не має бути контролю заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, беручи до уваги її особливості й конкретний зміст, а тому в певному обсязі й формі. Він спрямований на отримання конкретного результату, при цьому обираються певні шляхи його досягнення, а також на усунення суб'єктивних і врахування об'єктивних перешкод у здійсненні управлінської діяльності [9, с. 221–222].

Варто відзначити, що упродовж останніх років серед вітчизняних правників набув неабиякої популярності підхід до розкриття особливостей державного контролю через намагання окреслити кордони його місця в державному управлінні. Наприклад, на погляд Ю. С. Гринчук та ін., державний контроль слід розуміти як форму чи функцію державної влади, що забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів органами держави з метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норм і правил [10], що важко заперечити. У той саме час Т. Татарова взагалі пропонує під державним контролем визнавати окрему форму влади, що доповнює класичну тріаду її гілок, в основі кожної з яких лежить юридична трансформація певної функції державної влади: та чи інша гілка влади знаходить своє організаційне вираження у певному органі або системі [11, с. 193], а В. М. Цепенда контрольну діяльність визначає як один із видів державної діяльності, властиву державним органам, яка є одним із численних проявів державної влади. Контроль, за міркуваннями дослідника, здійснюваний органами влади, є не чим іншим, як однією з правових форм діяльності держави. Контроль, зародившись поряд з владою в надрах соціуму, покликаний оптимізувати політико-правове життя [12, с. 134].

Доволі цікавий аналіз стосовно виокремлення контрольної-наглядової діяльності як окремої гілки влади презентував у своїй монографії К.В. Бондаренко. Так, учений цілком слушно акцентує на тому, що вітчизняні

дослідники останнім часом усе частіше використовують категорію «контрольно-наглядова діяльність» замість окремих понять «контроль» і «нагляд», що вважається обґрунтованим, беручи до уваги їх законодавчу невизначеність і доктринальну близькість. Зокрема, однією із правових форм ведення управлінської діяльності визнається контрольно-наглядова діяльність, а відтак остання вивчається з позицій реалізації і закріплення принципу розподілу державної влади. Це дає підстави певним дослідникам контрольно-наглядову діяльність розглядати як четверту гілку влади. Такий підхід, на наше переконання, не зовсім правильний. Пояснимо висловлене. Як відомо, згідно з принципом розподілу влади передбачається функціональний поділ між її трьома гілками – законодавчою, виконавчою і судовою – повноважень, але кожна із названих владних гілок у змозі виконувати контрольно-наглядові функції. Виходячи з цього, можна вести мову лише про державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності, оскільки вона як невід’ємне право і обов’язок органів державної влади провадиться відповідно до правових норм, завдяки ній забезпечується реалізація конституційних принципів народовладдя, верховенства права і закону, розподілу влади для нормального функціонування держави. «Це дозволяє виокремити таку ознаку контрольно-наглядової діяльності, як забезпечення законності в державному управлінні й правопорядку у суспільстві в цілому» [13, с 324].

У той саме час серед науковців існує чимало прихильників позиції, відповідно до якої контроль необхідно сприймати як завершальний етап управлінської діяльності, що дозволяє зіставити досягнуті результати із запланованими і вжити в разі потреби коригувальних заходів (див., напр., [14, с. 23]). У цьому аспекті вважаємо за доречне погодитися із К. О. Соломатіною, яка справедливо зауважує, що настільки вузьке розуміння контролю призводить часом до того, що він не виконує призначені йому ролі. Контроль і перевірка виконання прийнятого рішення починаються з вивчення самого рішення, його доцільності для конкретної галузі і закінчуються відповідним його коригуванням. Найбільш повно контроль може бути виявлений або реалізований на стадії фактичного виконання управлінського рішення.

Деякі вчені, досліджуючи проблему державного контролю, справедливо

акцентують на значній багатогранності останнього як явища. Вказане стає підставою до того, що дехто з фахівців пропонує розглядати його одночасно і в широкому, і вузькому розумінні. Так, відомий адміністративіст В. Б. Авер'янов наголошує на доцільності у широкому розумінні розглядати державний контроль як сукупність політичних, ідеологічних та економічних процесів і методів, завдяки яким забезпечуються стабільність суспільства й державного ладу, стає можливим вплив на масову й індивідуальну свідомість, дотримання соціального порядку, тобто соціальний контроль, а у вузькому – як перевірку підконтрольних об'єктів [15, с. 238]. Натомість Т. В. Маматова пропонує тлумачити державний контроль через виокремлення в його змісті трьох компонентів: по-перше, державний контроль (правова компонента) – це виконання функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); по-друге, державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного й заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв, і по-третє, державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [16, с. 24].

Як бачимо, сучасні наукові підходи до визначення державного контролю значно різняться між собою. На нашу думку, слід погодитися з В. Б. Авер'яновим, який зауважував: «залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути схарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо» [15, с. 238]. Дійсно, у процесі управлінської діяльності постійно фігурує «всеохоплюючий» характер державного контролю. Фактично, при окресленні сутності державного контролю наголос буде робитися на власній уяві науковця про державний контроль (розумінні його основних рис), тобто залежно від точки зору, яку обирає той або інший дослідник для висвітлення якісних особливостей державного контролю або конкретного прояву контролюючої діяльності державного апарату. Враховуючи багатогранність контролю як специфічної форми управління, окреслити в одному визначенні «державний контроль» усі його характерні риси уявляється досить складним

завданням. Проте вона не є невирішеною.

Наприклад, можемо впевнено стверджувати, що, поміж іншого, державний контроль – це специфічний засіб перевірки в механізмі державного примусу. Рациональність наведеної тези, на наш погляд, можна підтвердити тим, що контролювати, як раніше вже було зазначено, можна лише підконтрольного, а якщо йдеться про контроль державний, то він (і на цьому вже неодноразово наголошувалося) завжди забезпечується примусовою силою державного апарату. Так, сама можливість контролюючого суб'єкта прямо (самостійно) або опосередковано (із залучення правоохоронних чи інших компетентних органів) застосувати примусові заходи до підконтрольного, навіть коли до них не доходить, за загальною теорією права також є нічим іншим, як застосуванням примусу. Крім того, у підконтрольного завжди є обов'язок відреагувати (наприклад, надати доступ до інформації) на законну вимогу контролюючого суб'єкта, якщо в останнього як органу владних повноважень існує законодавчо передбачене право на здійснення перевірки або спостереження з метою перевірки, яка за характером виступає контролем.

Проаналізований вище підхід до висвітлення особливостей державного контролю через призму застосування державою одного із засобів стимулювання, на нашу думку, зовсім не відповідає на всі питання про сутність і специфіку категорії «державний контроль», оскільки за нього розкривається лише один (або декілька) з аспектів. З огляду на сказане державний контроль як правову категорію, на наше переконання, доречно трактувати у вузькому сенсі, тобто змістовно охоплювати *виключно необхідний мінімум ознак* для визнання діяльності державним контролем.

Ураховуючи наведене, зауважимо, що найбільш вдалим видається запропоноване В. М. Гаращуком визначення. Так, вчений, контроль розглядає як особливу функцію державного управління, і при цьому робить висновок, що його слід трактувати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [17, с. 32–33]. Погодимося з вченим, саме перевірка і спостереження з метою перевірки є первинним і невід'ємним атрибутом будь-якої контрольної діяльності держави. Також стрижневим атрибутом виступає ціль контролю, на якій справедливо робить акцент дослідник. У той саме час категорією

«державний контроль» не охоплюватиметься перевірка, а також спостереження, які мають іншу ніж перевірка мету, скажімо, обмежуються лише збором інформації (статистичних даних).

Слід зауважити: при окресленні ознак як державного контролю в цілому, так і державного контролю у сфері господарських відносин (або контролю в будь-якій іншій сфері) у науці адміністративного права ми бачимо повний плюралізм. При цьому до низки з них не можна не поставитися критично. Наприклад, уже згадуваний нами відомий фахівець у галузі адміністративного права В. Б. Авер'янов серед ознак контролю виділяв: 1) специфічний суб'єктний склад, оскільки державний контроль передбачає функціонування спеціально уповноважених державних структур, а громадський контроль – представників громадськості (громадян, громадських об'єднань та організацій); 2) ґрунтується на єдиних із державним управлінням принципах об'єктивності, гласності та систематичності; 3) наявність специфічних завдань контролю у сфері державного управління; 4) специфічне призначення контролю – функціонування заради інтересів людей та суспільства в цілому [15, с. 224]. Звертає на себе увагу те, що вказані вченим ознаки, незважаючи на їх безумовно справедливе відношення до контролю як явища, характеризують не тільки державний контроль, а й чимало інших видів управлінської діяльності держави. Так, акцент на призначенні контролю – «функціонування заради інтересів людей та суспільства загалом», по суті, є вказівкою на задоволення публічного інтересу (який, нагадаємо, загалом стосується будь-якої управлінської діяльності держави), і не відображає суто специфічних цілей контрольної діяльності держави.

Більш детально до окреслення суті державного контролю підійшов О. Д. Терещук, який зауважував: 1) контроль виступає однією із найважливіших функцій державного управління; 2) провадження контролю здійснюється усіма суб'єктами державного управління, тобто державними й недержавними (громадськими) організаціями, в межах приписів, що визначають сферу їх функціонування; 3) постійний та попереджувачий (превентивний) характер контролю у сфері державного управління; 4) наявність специфічної мети і завдань контролю; 5) можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного суб'єкта в разі виявлення

правопорушення (вказана ознака є ключовою при розрізненні категорій «контроль» і «нагляд» у сфері державного управління); 6) взаємозв'язок і взаємопов'язаність контролю як функції з іншими існуючими напрямками державного управління; 7) контроль здійснюється в чітко встановленій формі, вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень і рейдів (планових і позапланових) [14, с. 31]. Проте і в цьому визначенні, як на нас, деякі з ознак контролю, попри їх беззаперечність, не деталізують його як явище (наприклад, ознаки 1, 2, 6 тощо). Подібних власних бачень у науці зустрічається чимало, а тому вважаємо за доцільне ще раз спробувати підійти до вирішення цієї проблеми.

Пропонуємо до дефініції «державний контроль у сфері господарської діяльності» включати мінімально необхідні ознаки для висвітлення характерних рис цієї специфічної форми державної управлінської діяльності, тобто зробимо спробу виокремити, так би мовити, «хімічно чисті» елементи, притаманні суто контролю і тільки йому, уникаючи спільних з іншими формами державного управління ознак.

Проаналізувавши трактування і думки, висловлені науковцями, вбачається, що за вказаною схемою мінімально необхідними й особливими ознаками державного контролю як управлінської діяльності і державного контролю у сфері господарських відносин як видового різновиду загального контролю (який спадкує усі його ознаки) варто визнати наступні:

1) публічно-управлінський характер державного контролю. До відповідної ознаки ми включаємо базові (читай сутнісні) характеристики контролю як різновиду управлінської діяльності держави, тобто публічність, формальну визначеність, забезпеченість державно-примусовими засобами, процесуальну оформленість, здійснення контролю органами владних повноважень.

2) ця діяльність є перевіркою, а також спостереженням із метою перевірки. Сама суть будь-якої контрольної діяльності полягає в перевірці і спостереженні, без проведення якої об'єктивно неможливе досягнення цілей і завдань такої діяльності. Зауважимо, що за окремими формами державні контрольні заходи можуть проводитися у вигляді ревізій, перевірок, обстежень, інспектувань, запитів, заслуховувань звітів, повідомлень, спостережень і рейдів (планових і позапланових) тощо.

3) підконтрольним об'єктом виступає тільки суб'єкт господарювання.

Державний контроль у сфері господарської діяльності із неминучістю відбувається в рамках взаємовідносин між суб'єктом владних повноважень і підконтрольним об'єктом з приводу діяльності останнього. Підкреслимо, що саме ця ознака є визначальною при диференціації державного контролю за сферою суспільних відносин. Так, якщо ми говоримо про державний контроль у сфері господарських відносин, то підконтрольним об'єктом виступатиме суб'єкт господарювання, і, що не менш важливо, приводом для виконання уповноваженим (контролюючим) суб'єктом владних повноважень контрольних функцій повинно бути саме ведення підконтрольним об'єктом господарської діяльності, тобто дану ознаку можна визначити за наявністю спеціального суб'єкта, об'єкта і предмета державного контролю (детальніше це питання буде розглянуте в наступному підрозділі роботи).

4) метою державного контролю в сфері господарських відносин є запобігання, виявлення, відвернення і припинення (протидію) порушень законодавчих приписів, що діють у сфері господарських відносин. Так чи інакше основною метою контролюючого суб'єкта є перевірка виконання підконтрольним об'єктом нормативних приписів. Тож, фактично весь перелік сфер контрольної діяльності держави можна звести до вимоги досягнення стратегічної цілі – забезпечення законності й дисципліни в ході здійснення публічного адміністрування державою в тій або іншій сфері суспільних відносин. Слід зауважити, що державний контроль, крім поновлення режиму законності, може виконувати (і виконує) й інші функції. Дійсно, державний контроль, окрім згаданого нами вище, має на меті надати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, відповідність діяльності поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності (інформаційно-аналітична функція контролю) [див., напр., 4, с. 18]. Однак варто додати, що, коли перевірка, а також спостереження з метою перевірки, як уже було вказано вище, центральною ціллю мають іншу, скажімо, лише збір інформації (статистичних даних), то така діяльність вже не буде охоплюватися категорією «державний контроль».

5) підставою для здійснення державного контролю у сфері господарських відносин має бути планова перевірка за об'єктом господарсько-виробничої

діяльності або інформація про факти порушення законодавства у сфері господарювання суб'єктом господарювання, які вимагають інші, передбачені законом випадки проведення позапланових перевірок.

6) систематичність (регулярність) діяльності і стадійність характеру. Якщо ознака регулярності (безперервності) державного контролю у науковому співтоваристві традиційно не ставиться під сумнів, то навколо притаманного державному контролю вторинного, похідного характеру (стадійності) триває дискусія. Так, на переконання окремих авторів, контроль виникає лише на певному етапі управління (тобто виступає стадією останнього), а його призначенням переважно є обслуговування інших управлінських функцій, відіграючи щодо них допоміжну роль, оскільки стосується діяльності, що вже існує незалежно від його проведення [18]. У той саме час інші не менш справедливо наголошують на відносно самостійному характері державного контролю, апелюючи до того факту, що контроль сам по собі виконує чималу кількість поточних завдань, що виходять за рамки суто забезпечувальної діяльності [19]. На наш погляд, обидва підходи відповідають дійсності і не є взаємовиключними.

7) державний контроль передбачає можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного об'єкта в разі виявлення правопорушення (вказана ознака є ключовою в розрізненні категорій контролю і нагляду у сфері державного управління) (див. [20]).

Ведучи мову про особливості державного контролю у сфері господарських відносин, слід відзначити, що йому притаманні усі ознаки загального державного контролю, але він має і певні особливості, зумовлені його предметною специфікою. При цьому вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що розбудова системи суб'єктів державного контролю (система органів владних повноважень), специфіка засобів і форм контрольної діяльності держави і особливий правовий статус господарюючих суб'єктів як підконтрольних об'єктів – все пояснюється саме управлінськими особливостями сфери господарсько-правових відносин.

Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх

територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (п. 1 ст. 1) [21].

Подібний підхід до тлумачення державного контролю ми зустрічаємо, наприклад, у працях І.С. Орехової. Вчена, зокрема, пропонує під державним контролем господарської діяльності розуміти вид державної діяльності, що провадиться уповноваженими органами виконавчої влади з метою забезпечення процесу якісного виробництва продукції, товарів, послуг для задоволення потреб інших осіб у процесі здійснення господарської діяльності шляхом спостереження і перевірки дотримання загальнообов'язкових правил у сфері ведення суб'єктами господарювання господарської діяльності [22, с. 385]. Схоже визначення пропонує Н. В. Никитченко, наголошуючи, що контроль держави у господарській царині варто тлумачити як комплекс організаційно-господарських правовідносин, спрямованих на створення умов для ефективного господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку. Ці відносини виникають між суб'єктами господарювання та державними контролюючими органами в межах їхніх законних повноважень, а також можуть формуватися на основі організаційно-господарських договорів із суб'єктами господарювання чи створеними ними громадськими організаціями. При цьому, управління господарською діяльністю, за поглядами фахівця, здійснюється за участі органів державного контролю, базуючись на концепції публічних послуг [23, с. 13].

Однак у науковому просторі існують й деякі «нетипові» підходи. Наприклад, на переконання В.В. Добровольської, державний контроль у сфері господарювання є засобом регулюючого впливу через здійснення контролюючих заходів (перевірок, ревізій, інспектування) особами, які на це уповноважені, у порядку й на підставах, чітко встановлених нормами чинного законодавства [24, с. 192]. Незважаючи на цілком справедливий акцент на механізмах реалізації контролю як державної

діяльності та його законодавчої природи, все ж таки розуміння спеціалізованого різновиду контролю (яким, безумовно, є державний контроль у сфері господарської діяльності), за нашим переконанням, обов'язково повинно включати предметну специфіку, на якій варто робити наголос.

Якщо на рівні надання дефініції поняття «державний контроль у сфері господарської діяльності» погляди вчених мало відрізняються один від одного, то стосовно визначення меж державного контролю у сфері господарських відносин у науковому співтоваристві ми спостерігаємо повний плюралізм. Так, вже згадана нами І. С. Орехова виокремлює сім напрямів державного контролю у сфері господарської діяльності: «1) податковий контроль; 2) контроль дотримання законодавства з питань соціального страхування; 3) контроль за ціноутворенням; 4) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства; 5) контроль за дотриманням прав споживачів; 6) санітарно-епідеміологічний контроль; 7) державний пожежний контроль» [25, с. 5]. У свою чергу, Н. О. Саніахметова, розглядаючи засоби державного контролю за підприємництвом, опосередковано виокремлює напрями останнього, а саме: 1) аудит діяльності підприємств; 2) бухгалтерський облік і звітність; 3) державну реєстрацію суб'єктів підприємництва; 4) квотування зовнішньоекономічної діяльності; 5) контроль за ціноутворенням і цінами; 6) ліцензування деяких видів підприємництва; 7) ліцензування зовнішньоекономічної діяльності; 8) митно-тарифні засоби; 9) недопущення недобросовісної конкуренції; 10) облік (реєстрація) зовнішньоекономічних договорів; 11) оподаткування; 12) обмеження монополізму; 13) обмеження окремих видів реклами; 14) патентування окремих видів підприємницької діяльності; 15) стандартизацію та сертифікацію продукції і послуг [26, с. 69]. Як бачимо, наведене значно відрізняється від попередньої пропозиції. Таке розмаїття підходів до визначення меж державного контролю у сфері господарських відносин, на нашу думку, пов'язане одночасно із багатозадачністю як самої управлінської діяльності держави в господарському секторі в цілому, так і інституціональною (галузевою) спеціалізацією контролю зокрема.

Вирішення проблеми різночитання меж охоплення державним контролем господарських відносин і, як наслідок, визначення місця контрольних функцій

держави в досліджуваній сфері ми бачимо в деталізації об'єму і змісту понять «господарська діяльність» і «господарські правовідносини» як категорій прямо визначаючих «ділянку» участі держави у відповідному секторі.

Господарські правовідносини зазвичай визначаються як врегульовані нормами права (за допомогою методів господарського права) суспільні відносини, котрі виникають у сфері економіки (господарювання) щодо безпосереднього здійснення господарської діяльності та/або організації/управління такою діяльністю, характеризуються особливим суб'єктним складом, а також поєднанням організаційних і майнових елементів [27, с. 8]. Як вірно акцентує увагу колектив авторів підручника «Господарське право» за ред. Г. В. Смолина: «господарськими є відносини і між господарюючими суб'єктами, і ними та органами державного регулювання економіки, які утворюються у процесі організації та безпосереднього провадження господарської діяльності. Якщо такі відносини врегульовані нормативно-правовими актами, вони стають господарськими правовідносинами» [28, с. 29]. Схоже визначення наводить й В.С. Щербина та ін.: «господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання» [29, с. 13].

У свою чергу, господарську діяльність Господарський кодекс України (далі – ГК України, Кодекс) визначає як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення й реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (п. 1 ст. 3 ГК України). Згідно з п.4 ст. 3 ГК України законодавець до сфери господарських відносин зараховує господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські [30]. При цьому перші, як закріплено в п. 5 цієї ж статті, являють собою майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому проведенні господарської діяльності. На переконання законодавця, між структурними підрозділами суб'єкта господарювання та суб'єктом господарювання і його структурними підрозділами складаються внутрішньогосподарські відносини (п. 7 ст. 3 Кодексу). Під організаційно-господарськими в даному акті розуміються відносини, що складаються між суб'єктами господарювання й суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі

управління господарською діяльністю (п. 6. ст. 3 ГК України) [30]. Саме в рамках цих організаційно-господарських відносин знаходить свій прояв державний контроль у сфері господарських відносин. Однак відповідний виокремлений законодавцем різновид господарських відносин виступає лише зовнішньою «оболонкою», «майданчиком» втілення державного контролю у сфері господарських відносин, предметні особливості якого залежать від цілей і визначених галузевою політикою держави завдань державного управління господарською сферою.

Варто відзначити, що у вітчизняній правовій площині існують й інші підходи до визначення категорії «господарська діяльність». Зокрема, згідно із ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» господарська діяльність – це «будь-яка діяльність, в тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару» [31]. Податковий кодекс інтерпретує господарську діяльність як «діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами» (п. 14.1.36 ст. 14) [32]. Безумовно, такий підхід законодавця зумовлений специфікою механізмів правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин, а отже, дана ситуація, як на нас, не є прогалиною законодавчої техніки і не свідчить про розбіжності в тлумаченні категорії «господарська діяльність». Очевидно, що для цілей правового регулювання питань оподаткування в країні законодавець робить наголос на отриманні суб'єктом господарювання прибутку, фактично звужуючи зміст господарської діяльності до комерції. Нагадаємо, що залежно від мети і механізму проведення господарська діяльність поділяється на підприємницьку (комерційну) і непідприємницьку (некомерційну). Так, головною ознакою некомерційної господарської діяльності, на відміну від підприємництва, не є одержання прибутку. Підприємництвом слід вважати також створення (заснування) інших юридичних осіб, а також набуття прав на корпоративні права у передбачених законом випадках [33, с. 57]. Однак у класичному розумінні категорія «господарська діяльність» включає як виробничу, у процесі якої виробляється продукція, предмети

народного споживання та інші матеріальні цінності, так і невиробничу діяльність, пов'язану з виконанням різних видів робіт, наданням послуг, результати яких відчужуються як товар.

Із вищенаведеного випливає, що господарська діяльність і господарські правовідносини співвідносяться як цілеспрямована людська діяльність, врегульована за допомогою норма права, і площина суспільної взаємодії з приводу цієї діяльності. При цьому не кожна діяльність у сфері господарювання охоплюватиметься категорією «господарські правовідносини», але господарські правовідносини із неминучістю завжди пов'язані із веденням господарської діяльності.

В аспекті нашого дослідження важливого значення набуває проблема визначення характеру такого зв'язку. Звернемо увагу на те, що законодавець і наукова спільнота при характеристиці змісту різних категорій, пов'язаних із господарюванням, нерідко оперують словосполученням «безпосереднє здійснення господарської діяльності», при цьому прямо не розкриваючи його суті. Відзначимо, що в межах сучасної науки відповідна категорія пов'язується із виробництвом продукції, виконанням робіт і наданням послуг, що здійснюється суб'єктом господарювання самостійно. При цьому безпосередньому веденню господарської діяльності протиставляється керівництво (управління) нею (її регулювання), що притаманне власникам майна підприємств, господарським об'єднанням, промислово-фінансовим групам, виконавчим органам державної влади фінансово-економічного блоку. Також у літературі господарські правовідносини за характером прийнято поділяти на відносини: 1) з безпосереднього проведення господарської діяльності (виробництва та реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг); 2) з організації господарської діяльності (державна реєстрація, ліцензування, патентування, квотування та інші форми державного регулювання господарської діяльності) [34].

На нашу ж думку, безпосереднє здійснення господарської діяльності стосується лише двох загальних напрямів людської діяльності: 1) виробництво й реалізація продукції; 2) виконання робіт і надання послуг. За таких умов відносини, пов'язані з організацією господарської діяльності, питаннями керування господарськими підрозділами, організації праці на підприємстві, а також інші види діяльності суб'єкта господарювання, які, хоча і мають значення (вплив) для

ведення господарюючим суб'єктом господарської діяльності, прямо не охоплюються категорією «безпосереднє здійснення господарської діяльності», хоча і пов'язані із процесом господарювання.

У контексті розгляду державного контролю у сфері господарювання вищевикладене дозволяє стверджувати, що «первинним» (найбільш прямим, чистим) є контроль, предмет якого прямо пов'язаний із безпосереднім здійсненням господарської діяльності, тобто перевірка або спостереження з метою перевірки з боку держави стосуються безпосереднього здійснення підконтрольним суб'єктом господарювання. Це мовби «первинна ланка», «центральне ядро предмета» державного контролю у сфері господарської діяльності. Наведене зовсім не означає, що досліджуваний різновид державного контролю обмежується лише окресленою сферою. Навпаки, цілло вищевказаного є ілюстрація багатогранності державного контролю у сфері господарської діяльності, адже саме по собі ведення господарської діяльності суб'єктом господарювання передбачає значно ширший перелік суспільних відносин, ніж виробництво й реалізація продукції, виконання робіт і надання послуг. Очевидно, відповідні відносини також контролюються з боку держави. За такого бачення державний контроль у даній сфері охоплює також і суспільні відносини, що виникають під час реалізації господарюючим суб'єктом господарської діяльності, однак зв'язок контролю із виробництвом продукції, виконанням робіт і наданням послуг, що здійснює суб'єкт господарювання, у цьому випадку є опосередкованим (не безпосереднім). Тому пропонуємо даний різновид державного контролю у сфері господарської діяльності вважати контролем у широкому сенсі.

Заслуговує на увагу й на те, що законодавець, розкриваючи сферу контролю і нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у ч. 3 ст. 19 ГК України, наголошує на тому, що: «Держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах:

- збереження й витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;

- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань

перед державою і розрахункової дисципліни, а також вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

- цін і ціноутворення – із питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;

- монополізму й конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;

- земельних відносин - за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням й охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;

- виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги до умов здійснення господарської діяльності;

- споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;

- зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки» [30].

На наше переконання, нормативний перелік сфер (напрямів) здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності в цілому відповідає реальному обсягу суспільних відносин, які на сьогоднішній день повинні охоплюватися і охоплюються сферою державного контролю господарської діяльності. (Це питання детальніше буде розкрито у 2 розділі роботи).

Однак хотілося б загострити увагу на тому, що, коли мова йде, наприклад, про державний контроль за додержанням законодавства про охорону праці, екологічний контроль або контроль за пожежною, санітарно-епідеміологічною та іншою безпекою, такий контроль носить ще більш опосередкований характер щодо виробничо-господарської діяльності і стосується здебільшого забезпечення публічних інтересів (інтересів соціуму, держави) шляхом обмеження «абсолютних інтересів» господарюючих суб'єктів на отримання прибутку або задоволення інших потреб за допомогою імперативного створення державою рамок дозволеного. Як на нас, подібні правовідносини, хоча і знаходяться у межах законодавчо визначеного предмета державного контролю у сфері господарської діяльності, але, зважаючи на притаманний

їм відносно самостійний (опосередкований) характер, прямо не пов'язаний із економічними (господарськими) цілями, вони повинні бути виокремлені у самостійний блок державного контролю у сфері господарської діяльності.

Відтак, пропонована нами концепція розгляду місця державного контролю у сфері господарської діяльності передбачає його поділ на державний контроль:

1) у сфері господарської діяльності у вузькому розумінні, пов'язаний із реалізацією суб'єктом господарювання безпосередньої господарської діяльності.

2) у сфері господарської діяльності в широкому розумінні, тобто такий, що стосується веденням суб'єктом господарювання діяльності, яка є опосередкованою щодо основної господарської діяльності. При цьому даний тип контролю пропонуємо поділяти за характером публічного інтересу на прямий і непрямий: перший передбачає охорону публічних інтересів держави у забезпеченні належного функціонування економічного (господарського) середовища і користування економічними благами, тоді як другий має на меті перевірку забезпечення належного функціонування пріоритетних сфер (у розумінні сучасної держави, соціуму) суспільних відносин у ході забезпечення прав на ведення господарської діяльності суб'єктами господарювання, передусім пов'язаної із безпекою життєдіяльності суспільства. Зв'язок із господарськими відносинами такого контролю є ще більш опосередкованим.

Серед основних особливостей державного контролю у досліджуваній сфері пропонуємо виокремлювати наступні:

По-перше, значну кількість контрольованих з боку держави суспільних відносин і, як наслідок, *варіативність і гнучкість механізмів реалізації державного контролю за господарською діяльністю залежно від підконтрольної сфери*, оскільки інструменти державного управління цією діяльністю (наприклад, із виробництва й реалізації харчових продуктів) суттєво відрізняються від надання, скажімо, перукарських послуг. Так, задля забезпечення продовольчої безпеки у країні законодавець вводить більш суворі вимоги до господарюючих суб'єктів, що з неминучістю відображається на механізмах державного контролю. Це, зокрема, має прояв як у періодичності документальних і фактичних перевірок, проведенні перевірок із залученням акредитованих лабораторій тощо, так і у кількості інституцій системи державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні

продукти тваринного походження, здоров'я й благополуччя тварин (детальніше див. [35]). Подібна тенденція простежується у багатьох напрямках контролю різних сфер господарства.

По-друге, *державний контроль у сфері господарської діяльності (у широкому сенсі) має складений характер* і включає, крім контролю за безпосереднім здійсненням господарської діяльності (державний контроль у сфері господарської діяльності у вузькому розумінні), також і податковий і митний контроль, окремі напрями екологічного контролю та інших самостійних різновидів загального державного контролю. Подібних відносно самостійних напрямів державного контролю у сфері господарської діяльності значна кількість. Так, це і державний контроль, пов'язаний із перевіркою: фактичної господарської діяльності суб'єктів господарювання на відповідність законодавчим вимогам стосовно реєстраційних процедур; процедур ліквідації; виконання дозволених видів діяльності господарюючим суб'єктом; перевіркою ведення суб'єктом господарювання бухгалтерського (податкового) обліку; своєчасності подання податкових декларацій та достовірності відомостей, що містяться в них, а також інших законодавчих вимог у сфері оподаткування; заходів, що стосуються перевірки міжнародних сертифікатів та інших документів, що мають бути надані при перетині державного кордону (що саме ввозиться (пересилається) на митну територію України суб'єктом господарювання; фітосанітарні; санітарно-епідеміологічні; екологічні; радіологічні та багато інших видів перевірок також є частиною державного контролю у сфері господарської діяльності).

Наступна особливість прямо пов'язана з двома попередніми і стосується *наявності розгалуженої системи суб'єктів здійснення державного контролю як загальної, так і спеціальної компетенції* (більш детально цьому питанню буде приділена увага у 2 підрозділі 1 розділу роботи).

Зауважмо, що наведений перелік особливостей державного контролю у сфері господарської діяльності не є вичерпним, можна виокремити й інші.

Підсумовуючи викладене, вкажемо, що, попри надто широку сферу охоплення державним контролем визначеного на законодавчому рівні кола господарських відносин, особливо враховуючи те, що так чи інакше даний контроль знаходить свій прояв у нормативних приписах, весь перелік напрямів контролюючої діяльності

держави фактично можна звести до вимог забезпечення законності й дисципліни в ході управління державною сферою господарювання шляхом проведення перевірки, а також спостереження з метою перевірки підконтрольних об'єктів.

Спираючись на наведені вище трактування державного контролю у сфері господарських відносин, пропонуємо розуміти його як *специфічну форму управлінської діяльності уповноважених на проведення контрольних дій органів владних повноважень щодо здійснення ними перевірки суб'єктів господарювання, спрямовану на запобігання (попередження), виявлення, припинення й усунення наслідків порушень нормативно-правових приписів об'єктами контролю в ході здійснення ними господарсько-виробничої діяльності.*

1.2. Об'єкт, предмет та суб'єкт державного контролю у сфері господарської діяльності

Передусім зауважимо, що нині об'єктивним процесом людського співжиття є безупинний розвиток і трансформація економічних взаємовідносин, що спонукає держави до пошуку нових, більш оптимальних механізмів адміністрування господарським сектором й удосконалення вже існуючих, серед яких чільне місце посідають засоби державного контролю. З огляду на це серед питань теорії державного контролю, на нашу думку, одним із важливіших на сьогодні визнається визначення предмета, об'єкта і суб'єкта державного контролю, адже при розбудові й корегуванні законодавчих приписів і окремих «практичних» засобів взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом в ході реалізації контролюючої діяльності, диференціації державного контролю за сферою суспільних відносин, удосконаленні інших суспільно значущих процесів державного управління саме дані елементи є вирішальними. Видається абсолютно вірним висловлювання О. Дубинського, який наголошує, що закріплення об'єкта і предмета державного контролю виступає нормативним підґрунтям контрольної діяльності [36, с. 79]. Дійсно, причиною не тільки низької ефективності здійснення такого контролю і, відповідно, численних правопорушень, а й невдоволення суб'єктів господарювання надмірним втручанням в їх оперативну діяльність і, як наслідок, погіршення рівня господарського клімату у країні, а через це – доступу до

економічних благ населення є невірно встановлені об'єкт і предмет контролю чи взагалі їх невизначеність.

Варто зауважити, що, незважаючи на те, що різним проблемам державного контролю у багатьох сферах суспільних відносин присвячена досить велика кількість наукових праць, саме об'єкту і предмету державного контролю у сфері господарської діяльності, їх вивченню приділено значно менше уваги. Не можна стверджувати, що вона залишилася поза увагою вчених, однак можемо констатувати, що на сьогодні вона остаточно не вирішена. До сказаного додамо, що об'єкт і предмет державного контролю свого часу досліджували В. Авер'янов, Є. Алісов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Баулін, Ю. Битяк, В. Гаращук, Є. Додін, О. Дубинський, С. Ківалов, Д. Лученко, А. Мухатаєв, Н. Погосян, В. Собченко, О. Шевчук, О. Ярема, та ін.

Перш ніж почати безпосередній розгляд таких категорій, як об'єкт і предмет державного контролю у сфері господарської діяльності, зупинимося на їх семантичному значенні категорій. Так, у тлумачних словниках під об'єктом (від пізньолат. «objectum», лат. «objicere» – кидаю уперед, протиставляю) розуміють «матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта)» [37]; «те що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. В змістовному плані об'єкт – ім'я предмета чи особи, на які спрямовано дію суб'єкта, якому протиставляється об'єкт» [37, с. 259]. Слово ж «предмет» польського походження. Воно є калькою зі слова «przedmiot», яке утворене за допомогою префікса «przed» – «перед» і дієслова «miotac» – «метати». У свою чергу, польське «przedmiot» є калькою з латини «objectum» [38, с. 560]. Варто зауважити, що упродовж історії існування більшість категорій зазнавала трансформацій, не є винятком зміст таких із них, як «об'єкт» і «предмет». Так, деякі представники наукової спільноти висловлюють міркування, що вперше термін «об'єкт» ввели в обіг античні стоїки, однак поширення він набув лише за середніх віків. Зокрема, Іоанн Дунс Скотт – англійський філософ XIII століття – у своєму «Трактаті про первоначало» поняття «об'єкт» використовував у значенні, подібному до сучасного, тобто на позначення того, на що спрямована дія [39, с. 6]. Крім того, змістовне наповнення категорій «об'єкт» і «предмет» із плином часу продовжувало

розширюватися. Ними почали позначати не просто те, на що спрямована дія, а й те, що досліджується. Наприклад, у відомій праці «Критика чистого розуму» класика німецької філософії Е. Канта «об'єкт» розуміється «...як те, в понятті чого об'єднане багатоманітне, охоплюване даним спогляданням...» [40, с. 246].

Однак чітке розмежування понять «об'єкт» і «предмет», як традиційно вважається, відбулося вже в повоєнній радянській філософії. Саме в цей період вони, завдяки працям Г. П. Щедровицького і М. В. Алексєєва, розглядаються як дві окремі категорії. Більш того, такий підхід став підґрунтям будь-якого наукового сучасного дослідження. Як наголошує Д. І. Ідрісов, у праці «Про можливі шляхи дослідження мислення як діяльності» (1957) трактування згаданих понять наводяться окремо: «Будь-яку річ, явище, процес, будь-яку сторону – усе те, що пізнається, оскільки воно ще не пізнане і протистоїть знанню, ми називаємо об'єктом дослідження. Ті ж самі речі, явища, процеси, їхні сторони й співвідношення, оскільки вони вже відомі з певних боків, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, подані в ній, але підлягають подальшому дослідженню у плані цієї ж сторони, ми називаємо предметом дослідження» [39, с. 44]. Новий поштовх науковим дискусіям, що тривають і по сьогоднішній день, стосовно змісту «предмета» і «об'єкта» дали розробки вчених початку – середини ХХ століття.

Для повноти висвітлення окресленого питання варто відзначити, що такі категорії, як «об'єкт» і «предмет» державного контролю на законодавчому рівні не закріплені. Спираючись на аналіз наявних у сучасній літературі галузевого спрямування тлумачення, можемо констатувати, що об'єктом державного контролю прийнято визнати контрагента суб'єкта управління (тобто в класичному лінгвістичному значенні, про що йшлося вище). Як справедливо зауважує В. В. Собченко, єдність двох підсистем управління, тобто тієї, якою керують, і керуючої, є організацією будь-якої системи [41, с. 95]. Подібної точки зору дотримується й ряд інших фахівців (див., напр. [4], [20]). У той саме час у науці значно різняться підходи до трактування об'єкта і предмета, а отже, і взаємозв'язку їх між собою, а також із суб'єктом державного контролю.

Вивчивши представлені в сучасній літературі думки, можемо стверджувати, що серед фахівців галузевого спрямування досить популярним на сьогодні залишається

підхід до розгляду об'єкта контролю в державному управлінні як діяльності учасників правовідносин, що підлягає перевірці. Так, досліджуючи внутрішній контроль у сфері виконавчої влади, В. Б. Авер'янов робить висновок про те, що до основних об'єктів внутрішнього контролю слід віднести діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення: реалізації єдиної державної політики у різних сферах; прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами; відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень; дотримання в діяльності зазначених органів вимог норм законодавства [42, с. 448–449]. При розгляді державного фінансового контролю Н. Д. Погосян висловлює подібні міркування. Так, науковець під об'єктом державного контролю розуміє діяльність державного сектору (сукупність державних підприємств, організацій і установ) з правильного, цільового, економічного й ефективного використання державних фінансових та інших матеріальних і нематеріальних ресурсів, що належать державі [43, с. 155]. У свою чергу, О. Г. Ярема об'єктами санітарно-епідеміологічного нагляду у сфері охорони здоров'я вважає «...діяльність юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців (у тому числі іноземних громадян, осіб без громадянства) щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя» [44, с. 244].

Вбачається за доречне акцентувати на тому, що науковці, які дотримуються думки, що об'єкт державного контролю необхідно визначати через діяльність підконтрольного, найчастіше не виокремлюють предмет як певну складову, тим самим наділяють предмет і об'єкт державного контролю єдиним змістом. Виходячи з наведеного, видається цілком справедливим висловлювання ряду вчених стосовно дискусійності подібних міркувань. Зокрема, відомий фахівець у галузі державного контролю і нагляду В. М. Гаращук попереджає, що не правильно залишати предмет державного контролю поза розглядом або ототожнювати об'єкта і предмета, оскільки це призводить до змішування абсолютно різних явищ, а саме об'єкта – того, кого контролюють (фізичної чи юридичної особи), і предмета контролю (поведінки, стану справ на об'єкті, тобто правовідносин) [20, с. 126–129], а О. Б. Червякова, досліджуючи питання прокурорського нагляду, акцентує на тому, що при всій своїй схожості «предмет» і «об'єкт» нагляду мають право на відносну самостійність, оскільки

розкривають зміст діяльності прокурора, визначають його межі [45]. Стосовно останнього зауважимо, що, оскільки нагляд і контроль як складові управлінської діяльності схожі за багатьма параметрами, вважаємо за доречне в ході нашого дослідження виходити саме з такого бачення.

У контексті презентованого підходу вважаємо за необхідне також звернути увагу на те, що наявні окремі суперечності стосовно об'єктно-суб'єктної взаємодії в ході здійснення державного контролю. Суб'єкт і об'єкт управління в суспільстві рівною мірою володіють соціальною активністю, і суб'єкт управління не може не рахуватися з реакцією на свою діяльність об'єкта управління. Система державного управління, як і будь-яка соціально організована освіта, складається з функціонально об'єднаних зв'язками підсистем (елементів), які володіють специфічними властивостями, завдяки чому і знаходять своє місце в структурі організації. Організаційно-функціональна структура державного управління являє собою певним чином організований, функціонально взаємопов'язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин): державні інститути, що забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і підпорядкованості. Вона визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами і об'єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління [46, с. 310]. З огляду на це наявність кореспондуючих прав і обов'язків у ході взаємовідносин контролюючого і підконтрольного, а також активна участь останнього диктують необхідність включення підконтрольного учасника до структури функціонування державного контролю як управлінської форми, чого не враховують прихильники розкриття об'єкта державного контролю через діяльність підконтрольного, яка підлягає перевірці або спостереженню з метою перевірки.

До сказаного додамо, що в юридичній літературі нерідко об'єкт державного контролю тлумачать як сукупність обов'язків підконтрольних учасників правовідносин або пов'язують його (об'єкт) з певними матеріальними благами, показниками, процесами, що підлягають перевірці. Так, укладачі підручника «Фінансове право» за ред. Л. К. Воронової акцентують на тому, що формально об'єкт фінансового контролю

– це фінансові показники діяльності, але, зважаючи на те, що вони або регламентують процес формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів, або відображають результативність їх кругообігу, фактичним об'єктом фінансового контролю є весь процес виробничо-господарської діяльності [47, с. 79]. Не можна оминати увагою й такої представлені в юридичній науці точки зору, згідно з якою об'єктами державного фінансового контролю визнаються також і здійснювані суб'єктами господарювання операції з фінансовими ресурсами, порядок використання яких встановлено законодавством [48, с. 56]. Схожі визначення надається і стосовно предмета державного контролю. Наприклад, Л. В. Дікань вважає, що предмет державного фінансового контролю – це практично усі види фінансових (бюджетні кошти, цінні папери) і матеріальних (об'єкти державної власності) операцій з використанням грошей [49, с. 64].

Доволі цікавою є позиція С. В. Бардаша. Вчений об'єкт господарського контролю пропонує розглядати складено, тобто його елементами виступають залучене у сферу господарювання майно, господарські процеси й господарські відносини, що зумовлюють та є наслідками таких процесів, результати господарської діяльності (фінансові – для комерційних структур, соціальні – для бюджетних установ). Таким чином, вчений об'єкт контролю розуміє як функціонування господарської системи на мікро- і макрорівні [50, с. 59]. У той саме час як предмет державного контролю за господарською діяльністю, за міркуваннями вченого, включає лише основні, найсуттєвіші властивості й ознаки об'єкта, а предмет є властивістю об'єкта, наявність якої встановлюється у процесі пізнання, називаючи предметом господарського контролю законність, ефективність і доцільність функціонування господарської системи [50, с. 57].

З такою позицією погодитися не можна. Її представники запроваджують «мішанину» не тільки термінологічну, а й сутнісну, де юридичну особу (об'єкт контролю) ототожнюють із тим, що підлягає перевірці (діяльність, правовідносини) на об'єкті контролю.

Варто підкреслити те, що конкретизуючи державний контроль як матеріальні показники або процеси, вчені вирішення проблеми фактично вводять у площину вже згаданого «діяльнісного» підходу. Пояснимо сказане. Де-факто,

ресурси, матеріальні показники, процеси та інші характеристики, які можуть підлягати перевірці з боку контролюючих суб'єктів, становлять продукт діяльності підконтрольного учасника правовідносин державного контролю, тобто в дійсності вони є лише більш конкретизованою діяльністю залежно від видової диференціації державного контролю і, як наслідок, напрямів проведення перевірки. Отже, даний підхід має ті ж самі прогалини, про які йшлося раніше. Водночас визнання предметом державного контролю процесів, які підлягають перевірці, або показників, на наше переконання, більш обґрунтоване. Опосередковано підтверджує це і законодавство. Так, згідно з положеннями п. 1 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» орган державного нагляду (контролю) для здійснення планового або позапланового заходу видає наказ (рішення, розпорядження), який має містити найменування *суб'єкта господарювання*, щодо якого буде здійснюватися захід, і *предмет перевірки*. Крім того, посадова особа органу державного нагляду (контролю) за результатами проведення планового або позапланового заходу складає акт, в якому з-поміж іншого зазначеного в Законі має містити і «предмет державного нагляду (контролю)» (див. п. 6 ст. 7) [21].

Однак і розглянутий підхід не позбавлений деяких суперечностей. Так, основною проблемою визначення показників, процесів, ресурсів, які підлягають перевірці, предметом державного контролю вважаємо заміщення категорії «предмет державного контролю» на «предмет перевірки державного контролю». Як відомо, при позаплановій перевірці підприємства, наприклад, із метою виявлення порушень законодавчих вимог щодо технічної експлуатації об'єктів оброблення відходів саме процес поводження з відходами на підприємстві, що перевіряється, а точніше, фактична відповідність організованого на підприємстві процесу управління відходами юридичним вимогам, виступатиме предметом перевірки контролерів. При цьому, безперечно, контролером під час перевірки ряд процесів, показників тощо може бути підданий аналізу, зокрема, складування промислових відходів, способи їх тимчасового зберігання і відповідність класу небезпеки відходів, наявність або відсутність технічного паспорта промислових відходів у суб'єкта господарювання та (або) ін., тобто перевіряються ті факти, які мають значення для вирішення питання: «чи є порушення законодавчих вимог?» (детальніше

див. [50]). Виходячи з наведеного, визнання «предметом» державного контролю окремих аспектів, фактів, процесів, напрямів діяльності господарюючого суб'єкта як, на наше переконання, є штучним звуженням його змісту, а отже, ототожнення «предмета» проведення перевірки із «предметом» державного контролю вважаємо невірним.

Розглянемо ще один підхід до визначення об'єкта (приклад О.П. Гуляєва) і предмета (Є. О. Алісов). Так, предмет фінансового контролю, на думку Є. О. Алісова, становлять поведінка «об'єктів фінансового контролю з точки зору виконання ними своїх обов'язків як учасників фінансової діяльності» [51, с. 47], вимог дотримання підконтрольними учасниками правовідносин державного контролю законності. Вважаємо, що надане Є. О. Алісовим визначення є цілком виправданим, оскільки державний контроль, як уже наголошувалося, – захід, спрямований на перевірку тієї чи іншої діяльності на предмет законності в будь-якому випадку. У той саме час не можна погодитися з пропозицією визначати об'єкт державного контролю як виконання підконтрольними учасниками певних обов'язків, адже об'єктно-суб'єктна взаємодія в даному випадку також буде односторонньою і не охоплюватиме всіх структурно-функціональних особливостей державно-контрольних правовідносин.

Додамо, що відповідь на наявну дискусію і суперечність вищевизначених підходів дає класична теорія, за якою об'єкт державного контролю характеризується як безпосередньо підконтрольний учасник правовідносин із державного контролю. У контексті сказаного варто ще раз нагадати точку зору В.М. Гаращука, на переконання якого, і про це вже йшлося, об'єкт контролю в державному управлінні слід розуміти як «учасника управлінських правовідносин, тобто вчений ним визнає того, хто їх породжує, змінює й припиняє, створюючи своїми діями (бездіяльністю) юридичні факти. Такими є відповідні підконтрольні структури – юридичні та фізичні особи» [20, с. 126]. Виходячи з цього вчений наголошує, що об'єкт контролю співпадає з суб'єктом адміністративного правовідношення (за такого бачення він виступає як підконтрольний). Однак В. М. Гаращук зауважує, що дійсним об'єктом контролю буде визнаний не будь-який потенційний об'єкт контролю, а лише той, який став безпосереднім учасником управлінського правовідношення [20, с. 126]. Продовжуючи свої міркування,

вчений відмічає, що саме безпосередня поведінка об'єктів контролю як учасників певних суспільних правовідносин є предметом державного контролю як досліджуваної форми соціальної взаємодії: «До предмета контролю в державному управлінні логічно віднести безпосередні (фактичні) правовідносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами контролю – учасниками певних управлінських правовідносин [20, с. 121–122]. При проведенні контрольної діяльності спочатку обирають об'єкт контролю – відповідну структуру, а вже після цього досліджують (здійснюючи контроль – низку дій в цій структурі – фактично процес управління) відповідність його діяльності встановленим нормативним вимогам (суспільні відносини на підконтрольному об'єкті). Такий сміливий крок В. М. Гаращука дозволив «вийти» з дилеми, коли терміни «підконтрольний об'єкт» і «об'єкт контролю» лексично співпадали з класичним розумінням терміна «об'єкт контролю» як низки суспільних відносин.

Схожих поглядів дотримується А. О. Мухатаєв. Так, науковець об'єктом фінансового контролю (об'єктом взагалі) пропонує визнавати того, хто є учасником фінансово-господарських правовідносин, тобто того, хто створює своїми діями юридичні факти [4, с. 60], а складовими предмета державного фінансового контролю – поведінку суб'єктів фінансово-господарських правовідносин [4, с. 60]. Вбачається, що за такого підходу прибирається існуюча плутанина стосовно того, що є «об'єктом», а що «предметом» контролю. Крім того, все розставляється на свої місця, за логікою. Звісно, з огляду на специфіку контрольної діяльності для контролю робляться певні винятки, адже традиційно «об'єктом дослідження» прийнято вважати суспільні відносини.

Із подібним баченням предмета і об'єкта державного фінансового контролю фактично погоджується й Л. В. Гуцаленко. Вчена за об'єкт визнає органи виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи й організації, фінансово-господарська діяльність яких за законом контролюється суб'єктами державного фінансового контролю. Об'єктами контролю вона називає міністерства та інші органи виконавчої влади, інші бюджетні установи, державні фонди, підприємства й організації, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують державне чи комунальне майно, суб'єкти підприємництва, що діють на основі лише

державної власності, а також суб'єкти господарювання, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність [52, с. 12]. Додамо, що фахівчина саме розпорядчу й фінансово-господарську діяльність підконтрольних об'єктів щодо формування, володіння, використання й відчуження коштів та інших активів, які належать або мають належати державі, у тому числі за зобов'язаннями по податках, зборах (обов'язкових платежах), і відрахування до бюджету й позабюджетних фондів розглядає як предмет державного фінансового контролю [52, с. 11–12].

Проаналізувавши різні точки зору, зауважимо, що найбільш обґрунтованим, повним і таким, який одночасно задовольняє вимоги двосторонньої об'єктно-суб'єктної взаємодії і відповідає функціонально-структурній організації державного контролю у сфері господарської діяльності як явища, є визначення саме підконтрольного учасника відповідних правовідносин об'єктом державного контролю у сфері господарської діяльності. Спираючись на наведене, пропонуємо поняття «об'єкт державного контролю у сфері господарської діяльності» трактувати наступним чином: «це суб'єкт господарювання, наділений господарською компетенцією, який, реалізуючи господарську діяльність, виступає учасником організаційно-господарських правовідносин, в рамках яких його господарська діяльність підлягає перевірці або спостереженню з метою перевірки уповноваженими суб'єктами владних повноважень з точки зору відповідності законодавчим приписам, що встановлюють порядок здійснення господарської діяльності».

Однак зауважимо, що, визначаючи предмет державного контролю як діяльність підконтрольного об'єкта, на наш погляд, акцент доцільно зробити на тому, що така діяльність перевіряється саме з точки зору дотримання ними своїх обов'язків, а отже, предметом державного контролю у сфері господарської діяльності доречно визнавати господарську діяльність (внутрішні й зовнішні господарські правовідносини) суб'єктів господарювання, наділених господарською компетенцією, щодо дотримання ними законодавчо встановлених вимог, правил її ведення.

Проаналізуємо межі предмета державного контролю у сфері господарської діяльності і спробуємо його конкретизувати. У даному випадку варто звернутися

до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме до ст. 2, згідно з приписами якої дія Закону на певні відносини обмежується. Так, відповідно до п. 2 цієї статті 2 «Дія цього Закону не поширюється на відносини»: які виникають під час вжиття заходів валютного нагляду, податкового, митного, державного експортного контролю «(крім здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами космічної діяльності України приватної форми власності законодавства про космічну діяльність в Україні), контролю за дотриманням бюджетного законодавства, вимог законодавства у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг; державного нагляду на ринках фінансових послуг, державного регулювання й нагляду за діяльністю на ринках капіталу та організованих товарних ринках, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції»; державного нагляду (контролю) у сфері медіа, а також за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність: у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства з питань енергетики та комунальних послуг; у сфері автомобільного транспорту, під час рейдових перевірок (перевірок на дорозі), що проводяться з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт»; за дотриманням вимог безпеки використання ядерної енергії; державного нагляду (контролю) у сфері безпеки торговельного мореплавства і судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині нагляду (контролю) за суднами), державного ринкового нагляду та контролю нехарчової продукції [21].

Крім наведеного, згаданим положенням нормативно-правового документа законодавець обмежує його дію стосовно реалізації окремих аспектів податкового контролю (п. 3), контролю у сфері організації та проведення азартних ігор (п. 4), контролю у сферах якості харчових продуктів і ветеринарної медицини (п. 8), державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, державних резервів (п. 6) державного контролю за додержанням законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів, державного нагляду (контролю) у сфері та інших напрямів

контрольної діяльності держави [21].

У цьому контексті вважаємо за необхідне ще раз наголосити, що сфера суспільних відносин, врегульованих державним господарським контролем, значно ширша за дію регуляторного впливу норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Втім, відсутність чіткого визначення сфери підконтрольних суспільних відносин у господарській діяльності на законодавчому рівні підштовхує нас до спроби (необхідності) деталізації предметної специфіки, в основу якої пропонуємо покласти наступні ознаки.

1. Предмет знаходиться в рамках діяльності об'єкта державного контролю у сфері господарювання, яким виступає наділений господарською компетенцією суб'єкт господарювання, який є безпосереднім учасником управлінського правовідношення (низки внутрішніх суспільних відносин, що мають відповідати встановленим законодавцем вимогам).

2. Предмет завжди пов'язаний із реалізацією господарсько-виробничої діяльності об'єкта (безпосередньо або опосередковано). При цьому його (предмет) також доцільно розглядати дуалістично. Так, первинний предмет державного контролю у сфері господарювання, за нашим переконанням, прямо стосується функціонування об'єкта що до безпосереднього виконання ним господарсько-виробничої функції, тобто діяльності з реалізації продукції, виконання робіт та надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Похідний (мається на увазі похідний від первинного) стосується діяльності господарюючого суб'єкта, що має опосередкований, але стійкий зв'язок із веденням ним господарсько-виробничої діяльності (пов'язаної із забезпеченням екологічної безпеки, виконанням законодавчих вимог з оподаткування тощо).

3. Предмет, щодо якого здійснюється перевірка або спостереження з метою перевірки, обов'язково знаходиться в рамках визначеного державою правового поля і охоплюється компетенцією уповноважених владних інституцій, наділених правом контролю. Інакше кажучи, щодо кожного без винятку предмета контролю повинен бути передбачений відповідний обов'язок хоча б одного з державних органів вжити заходів контролю щодо об'єкта контролю (контроль за дотриманням екологічних, податкових та інших правил).

Розглядаючи функціонально-структурну організацію державного контролю у сфері господарської діяльності, не можна оминати увагою характеристики суб'єкта державного контролю. Безумовно, юридична природа державного контролю передбачає необхідність виконання контрольних функцій виключно колом суб'єктів, перелік та межі компетенції яких чітко викладені в нормативно-правових актах.

Варто відзначити, що у юридичній літературі суб'єкт права традиційно визначається як потенційний учасник правовідносин і розглядається законодавцем у статичному стані стосовно володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, визнана суб'єктом права, яка вже не є потенційним носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а стає дійсним учасником самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [53, с. 43].

Ведучи мову про державний контроль, варто зауважити, що не слід плутати категорій «суб'єкт державного контролю» і «суб'єкти контрольного провадження» (або правовідношення). До складу останньої категорії входять як контролюючі суб'єкти (органи владних повноважень), так і підконтрольні суб'єкти (суб'єкти господарювання). Як на нас, у дійсності контроль виступає систематичною цілеспрямованою діяльністю із забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні в тій чи іншій сфері (сфері «узятих державною під охорону» суспільних відносин). Ця діяльність спрямована на невизначене (вельми абстракте) коло підконтрольних об'єктів. Отже, можна сказати, що підконтрольним об'єктом державного контролю у сфері господарської діяльності виступає весь масив господарюючих суб'єктів у країні (діяльність яких і складає сферу господарювання). Однак у практичній площині перевіряється конкретний об'єкт і конкретний предмет, при цьому, як уже було зазначено раніше, підконтрольний об'єкт є активним учасником, а отже, повноцінним суб'єктом контрольного провадження (правовідношення), але не суб'єктом самого контролю.

Проаналізуємо сутність й особливості системи суб'єктів господарського контролю в Україні. У науковому співтоваристві система суб'єктів державного контролю в тій або іншій сфері суспільних відносин зазвичай розкривається за допомогою встановлення критеріїв, що визначають місце і роль окремо взятого контролюючого суб'єкта. При цьому відповідні критерії класифікації доволі

різноманітні. На думку В.М. Гаращука, до суб'єктів, що здійснюють державний контроль управлінській сфері, належать різноманітні контролюючі інституції (державного і недержавного характеру), а також відомчі та спеціалізовані структури, які законодавчо зобов'язані виконувати контрольні функції щодо об'єктів та предметів контролю у системі державного управління [20, с. 126]. Подібною думки дотримується і Т. В. Макаренко, пропонуючи при цьому суб'єктів державного контролю розглядати у вузькому значенні, поділяючи їх на тих, що: 1) мають статус державних органів; 2) статусу державних органів не мають, але наділені державою делегованими контрольними повноваженнями. У широкому розумінні до складу суб'єктів державного контролю вчений додає міжнародні, муніципальні й громадські організації [54, с. 612-614]. Класифікувати суб'єктів контролю можна і за: їх приналежністю до відповідної гілки влади; їх місцем в ієрархії органів державної влади; функціональною спрямованістю та ін. На наше переконання, для більш наглядної ілюстрації наявної в Україні системи органів владних повноважень, компетенцією яких охоплюються контрольні повноваження у сфері господарської діяльності, можна використовувати підхід, запропонований О. О. Пановою, а саме розмежування суб'єктів за обсягом компетенції на загальнодержавні, галузеві і спеціальні [53, с. 43-44]. Відповідно до обраної класифікації до загальнодержавних суб'єктів державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я слід віднести тих, компетенція яких поширюється на всі сфери державного управління. Галузевими виступають суб'єкти, виконання функцій з державного контролю у сфері господарювання для яких не є основним напрямом їхньої діяльності, а реалізується в межах додаткового або галузевого напрямку їх функціонування. Спеціальними є ті суб'єкти контролю, для яких державний контроль у тій чи іншій сфері є їх основним завданням.

Виходячи з наведеного, до загальнодержавних суб'єктів державного контролю у сфері господарської діяльності передусім слід віднести Верховну Раду України. Підтвердженням цьому є те, що Конституція України до повноважень Верховної Ради України з-поміж іншого відносить здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (п. 33 ст. 85) [55]. Парламент здійснює контроль насамперед за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Додамо, що на парламентський контроль покладено виконання багатьох важливих функцій, зокрема: визначення і внесення необхідних змін до програм і в діяльність уряду, забезпечення проведення законодавчо встановленого політичного курсу, запобігання корупції та марнотратству. У той саме час він – надійний канал опосередкованого інформування громадськості про різні аспекти державного управління [56]. Однак його головна мета полягає у виявленні неправомірності або неефективності діяльності органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб і відповідному реагуванні на такі факти. Як справедливо зауважують І. Т. Зварич, О. І. Зварич і Ж. І. Дутчак, до основних напрямів парламентського контролю входять питання державних фінансів і власності, стан виконання конституційних та інших установлених законом повноважень (головним чином у сфері нормативної та нормотворчої діяльності), державна кадрова політика і кадрові призначення на певні ключові державні посади, додержання прав і свобод людини і громадянина [57, с. 42]. Важливе місце у структурі парламентського контролю займають спеціальні чи постійні комісії. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» «Комітет Верховної Ради України (далі – комітет) – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій» [58]. Крім того, саме комітети Верховної Ради на постійній основі виконують функції контролю за впровадженням у життя законів України, діяльністю державних органів і організацій, а останні, у свою чергу, зобов'язані надавати їм необхідні матеріали і документи, виконувати їх вимоги, розглядати в обов'язковому порядку їх рекомендації комітетів і повідомляти у встановлений ними строк про результати розгляду та вжиті заходи [20, с. 209]. Серед комітетів Верховної Ради дев'ятого скликання, які реалізують пов'язані із сферою господарювання контрольні функції, можна виокремити: комітет з питань аграрної та земельної політики, комітет з питань економічного розвитку, комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва та ін. Варто зауважити, що контроль з боку Верховної Ради України і відповідних комітетів, за нашим переконанням, не слід

вважати класичним (таким, що орган здійснює безпосередньо), адже перевірку і спостереження з метою перевірки, а також прийняття юридично значимих рішень в разі виявлення правопорушень у ході реалізації господарюючими суб'єктами господарської діяльності Верховна Рада України здійснює опосередковано. Парламент реалізує контроль всієї сфери господарювання в країні шляхом формування і корегування основ економічної політики, утворення органів, що мають «прямі» контрольні повноваження.

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 [55]. Так, Уповноважений здійснює парламентського контролю, зокрема, й у сфері господарювання, з метою: 1) захисту проголошених Конституцією України, законами України й міжнародними договорами України прав і свобод людини і громадянина; 2) додержання і поваги до прав і свобод людини і громадянина зазначеними у статті 2 цього Закону суб'єктами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі законодавства України про права і свободи людини і громадянина; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення і захист конфіденційної інформації про особу (ст. 3) [59].

Окремо при розгляді парламентського контролю слід згадати Рахункову палату України, яка від імені Верховної Ради України виконує ряд контрольних повноважень, а саме щодо надходжень коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Ведучи мову про державний контроль у сфері господарської діяльності, функції Рахункової палати передусім знаходять свій вираз у: проведенні фінансового аудиту щодо управління об'єктами державної власності, що має фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, і використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти (п. 3 ч.

1 ст. 7); аналізі ефективності використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільності функціонування пільгових режимів оподаткування та їх впливу на загальний стан надходжень державного бюджету (ч. 5 ст. 7); аналізі реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності (ч. 9 ст. 7) [60]. Можна навести й інші приклади.

Вірною, як на нас, є думка В. М. Гаращука, який до контролю з боку законодавчої влади з певним припущенням пропонує відносити також і депутатський запит (який може стосуватися і сфери господарювання), право народного депутата України, по-перше, брати участь у перевітках дотримання законності державними органами, підприємствами, організаціями та установами, об'єднаннями громадян, по-друге, на участь у депутатському розслідуванні та ін. Вчений наголошує, що це не є саме контролем із боку Верховної Ради, але депутат виступає представником (певною «часткою» Верховної Ради), а отже, його контрольні повноваження похідні від її повноважень. Науковець додає, що в цих випадках він (депутат) діє не як фізична особа [20, с. 213].

Додамо, що до загальнодержавних суб'єктів державного контролю у сфері господарювання можна віднести і Президента України, який відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Крім повноважень із зупинення дії актів Кабінету Міністрів України і скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (опосередкований контроль), Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, функціями якої є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (ст. 3) [61]. Як приклад виконання повноважень стосовно проведення державного контролю у сфері господарської діяльності можна навести нещодавно

прийняте 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, ч. 2 якого було введено в дію персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) до ряду фізичних та юридичних осіб, які здійснюють (здійснювали) господарську діяльність як на території РФ, так і на території України (детальніше див. [62]).

Проте Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України) вважається одним із провідних загальнодержавних суб'єктів державного контролю у сфері господарської діяльності [55]. Відповідно до приписів ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» серед його основних завдань, пов'язаних із державним контролем у сфері господарювання, є забезпечення як проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (ч. 3); так і рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону (ч. 6); а також організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (ч. 7); спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю (ч. 9) (див. [63]). Зауважимо, що Кабінет Міністрів України як суб'єкт державного контролю у сфері господарської діяльності виконує завдання як самостійно, тобто напряду, так і через численні органи виконавчої влади.

У той саме час, зважаючи на широкий спектр поставлених під охорону суспільних відносин, повноваження з державного контролю у сфері господарської діяльності мають чисельні міністерства й відомства. Так, аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що Міністерство економіки України здійснює контроль формування, установлення й застосування цін (тарифів); додержання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства і положень міжнародних договорів України; бере участь у формуванні державної політики у сфері

експортного контролю, аналізує стан розрахунків за зовнішньоекономічними операціями й розробляє пропозиції щодо вдосконалення механізму проведення зазначених розрахунків і порядку контролю за ними; контролює в межах своїх повноважень проведення експортно-імпортних операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих у державах із пільговим режимом оподаткування; здійснює контроль за задоволенням інтересів держави в управлінні її корпоративними правами й у процесі приватизації державного майна, у підготовці проекту переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації. Воно виконує й інші функції контролю у сфері господарської діяльності (детальніше про контрольні повноваження міністерства див. [64]).

Міністерству фінансів України [65] як центральному органу, що забезпечує формування й реалізацію державної фінансової, бюджетної та боргової політики держави, надано широкий спектр повноважень із державного контролю у відповідній сфері. Зокрема, до напрямів контролю у сфері господарювання можна віднести контроль за законністю і правильністю надання суб'єктам господарювання й використання податкових, митних та інших фінансових пільг і переваг, контрольні повноваження щодо макроекономічної ситуації в країні та перспектив економічного зростання, контроль за забезпеченням фінансової безпеки держави (у бюджетному процесі), контроль за організацією грошового обігу в цілому та ін.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України має чисельні повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів [66], що також охоплюється предметом державного контролю у сфері господарської діяльності. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України контролює архітектурно-будівельну, житлово-комунальну сферу господарства, сфери туризму і транспорту [67]. Міністерство аграрної політики та продовольства України має контрольні повноваження у сферах сільського господарства і з питань продовольчої безпеки держави, охорони тваринництва, рослинництва, рибного господарства та рибної промисловості, здійснює державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання й

охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів тощо [68].

У цілому більшість міністерств і відомств мають повноваження з контролю у сфері господарювання, реалізуючи політику держави у підвідомчих їм галузях суспільних відносин. Аналізуючи положення про міністерства, В.В. Добровольська робить висновок, що всі вони наділені повноваженнями з контролю, хоча контроль не є їх головною функцією [69, с. 542]. Подібне твердження цілком справедливе. Так, до контролюючих суб'єктів у досліджуваній сфері, крім вже згаданих, можемо віднести Міністерство освіти і науки [70], Міністерство охорони здоров'я України [71], Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України [72], Міністерство юстиції України [73], Міністерство внутрішніх справ України [74], Державний комітет телебачення і радіомовлення України [75], Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку [76], Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей [77], Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [78] та багато інших.

Серед спеціальних суб'єктів, які мають контрольні повноваження у сфері господарської діяльності, можемо назвати:

Державну екологічну інспекцію України (здійснює контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів) [79];

Державну службу України з надзвичайних ситуацій (до компетенції якої віднесено контроль у сфері пожежної та техногенної безпеки) [80];

Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (забезпечує контроль безпечності й окремих показників якості харчових продуктів, дотримання вимог санітарного законодавства та ін. [81]);

Державну податкову службу (здійснює податковий контроль) [32];

Державну митну службу (до її повноважень віднесено митний контроль) [82];

Державну інспекцію енергетичного нагляду України (здійснює контроль у галузях електроенергетики та теплопостачання) [83];

Антимонопольний комітет України (контроль у сфері забезпечення економічної конкуренції) та інші органи виконавчої влади [84].

Окремо у системі органів державного контролю у сфері господарської діяльності слід згадати органи місцевого самоврядування і державні адміністрації, а також судову гілку влади й міжнародні інституції (їх також, з долею умовності, відносимо до суб'єктів загального державного контролю). Так, до компетенції органів місцевого самоврядування, які ми можемо розглядати як органи, що мають близькі за формами і змістом (до державного контролю) контрольні повноваження у сфері господарювання, законом віднесено здійснення контролю за дотриманням, по-перше, зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності (п. 1 ч. 2 ст. 28); по-друге, законодавства щодо захисту прав споживачів (п.3 ч. 2 ст. 30); по-третє, підприємствами комунальної власності вимог законодавства щодо забезпечення на договірній основі безперешкодного доступу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, уповноважених ними осіб до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі, що перебуває у них на балансі, а також правильність обрахування плати за доступ (п.13 ч. 2. ст. 30); природоохоронного законодавства (п.2 ч.1 ст. 29), а у зв'язку з цим за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, відтворенням лісів (п. 1 ч. 2 ст. 33) [85]. Варто додати, що наведеним перелік контролюючих повноважень у сфері господарювання не обмежується.

Місцеві державні адміністрації в цілому мають схожі повноваження і контрольні функції. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вони на відповідних територіях у визначених Конституцією і законами України межах здійснюють державний контроль за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку й звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням й охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і

захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадської безпеки і порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію; 13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи; 14) дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків; 15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій; 16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) [86]. Як бачимо, деякі з названих законодавцем контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій також відносять до державного контролю у сфері господарювання.

Контроль з боку судової влади – найбільш специфічний різновид державного контролю. Як слушно зауважує В. М. Гаращук, правова природа судового контролю загальної юрисдикції полягає в можливості прийняття рішення під час розгляду правових спорів, тобто фактичного втручання в управлінську сферу діяльності органу управління у разі скасування або зміни управлінського рішення органу владних повноважень [див. 20, с. 236]. Характерною рисою судового контролю виступає те, що він, на відміну від регулярного та повсякденного контролю з боку спеціалізованих контролюючих органів, реалізується епізодично - лише в процесі розгляду конкретних справ (адміністративного, цивільного чи кримінального характеру) [87, с. 261]. Важливість судового контролю складно перебільшити. Як вірно наголошує Д. В. Лученко, законність як складова верховенства права забезпечується завдяки оскарженню. Водночас основою в діяльності з розгляду скарг має виступати визнання прямої дії Конституції та

регулятивного значення міжнародних стандартів прав людини. Завдяки цьому відбувається переорієнтація цільового призначення судового й відомчого контролю із забезпечення формального дотримання закону у бік лімітування державної дискреції та захисту прав людини. До того ж відповідність дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, нормативних та індивідуальних рішень іншим елементам верховенства права, що утворюють так звану «якість закону», забезпечується саме через оскарження [88, с. 15–16].

Окремо слід згадати про Конституційний Суд України [89], офіційне тлумачення Конституції та законів України яким є опосередкованим різновидом контролю в господарській сфері.

Що стосується контролю у сфері господарської діяльності з боку міжнародних організацій, то серед основних варто виокремити: *Організацію Об'єднаних Націй (ООН)*, у складі якої діє *Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО)* (спеціалізоване агентство, що координує міжнародну діяльність із метою подолання голоду [90]. Ціль – досягти продовольчої безпеки для людства і забезпечити регулярний доступ людей до якісної їжі у достатньому обсязі), *Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ)* (виконує контрольні повноваження у сфері атомної енергетики [91], переслідуючи мету – забезпечення безпечного й мирного використання ядерної науки та техніки, сприяючи міжнародному миру та безпеці), *Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ)* (має повноваження з контролю у сфері охорони здоров'я) [92], *Міжнародна організація праці (МОП)* (контроль у сфері охорони праці) [93] та ін. інституції. Окремо серед контролюючих структур ООН слід загадати Управління Верховного комісара ООН із прав людини [94], який наділений широкими контрольними повноваженнями щодо захисту прав людини у всіх врегульованих правом сферах суспільного життя.

Ряд повноважень та функцій, пов'язаних з контролем та регулюванням торговельних відносин між її членами, у складі яких заходиться і Україна має *Світова організація торгівлі (СОТ)* [95]. Так, вона сприяє виконанню, адмініструванню й реалізації багатосторонніх торговельних угод, а також забезпечує рамки для виконання, адміністрування й реалізації торговельних угод з обмеженим колом учасників у межах Угоди про заснування Світової організації торгівлі (СОТ). Також СОТ застосовує

внутрішні механізми вирішення торговельних спорів, який дозволяє її члену оскаржити заходи інших членів (детальніше див. [98]).

Європейський союз (ЄС) [96] здійснює контроль за господарською діяльністю. В Україні це стає можливим передусім через механізми, передбачені Угодою про асоціації між Україною та ЄС, а також через інші інструменти співпраці. Так, ЄС контролює дотримання Україною зобов'язань, включаючи гармонізацію законодавства, стандартів і правил торгівлі, здійснює експортний та імпорتنний контроль, контроль за виконанням митних процедур, санітарних і фітосанітарних вимог Угоди тощо. Серед контролюючих структур у сфері господарювання можна виокремити *Європейську комісію* (European Commission) [97], *Раду Європейського Союзу* (Council of the European Union), *Європейське агентство з безпеки продуктів харчування* (EFSA) [98], *Агентство з продовольства та ветеринарії* (FVO) [99], *Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству* (OLAF) [100] та ін.

Серед міжнародних контролюючих інституцій у сфері господарської діяльності окреме місце посідають міжнародні банківські установи. Так, ряд контрольних повноважень у фінансовій і банківській сферах виконує *Європейський банк реконструкції та розвитку* (ЄБРР) [101], *Міжнародний валютний фонд* (МВФ) [102], *Міжнародна фінансова корпорація* (МФК) [103] та ін. У цілому перелік міжнародних суб'єктів, які мають контрольні повноважень у сфері господарської діяльності, значно ширший наведеного. Проте питання ролі і місця міжнародних інституцій в ході реалізації державного контролю у сфері господарювання – це предмет окремого дослідження.

Розуміємо, що значна кількість таких міжнародних контролюючих структур контроль у сфері господарювання в нашій державі здійснює опосередковано, але вони окреслюють важливий вектор розвитку господарського сектору України.

1.3. Цілі, завдання і принципи державного контролю у сфері господарської діяльності

Будь-яка державна діяльність спрямована на виконання певних завдань і досягнення цілей, що, як відомо, не виникають «штучно», оскільки їх формування і окреслення залежать від розуміння людською спільнотою місця і ролі держави в регулюванні суспільних відносин, волевиявлення правлячої верхівки, досягнень гуманітарних наук сучасності, домінуючих у суспільстві уявлень про мораль та багатьох інших чинників. Так, цілі й завдання державного контролю як один із інструментів проведення управлінської діяльності держави є продовженням її задекларованих завдань. У зв'язку зі сказаним постає питання: які сучасна держава переслідує (або повинна переслідувати) цілі і виконує (чи має виконувати) завдання, проводячи політику у сфері господарювання у ХХІ ст.? Відразу слід наголосити, що державна політика у сфері господарювання в різних країнах не буде однаковою, тобто в кожній державі вона матиме особливості, зумовлені суспільно-економічною формацією держави, географічним положенням, розташуванням, демографічними та іншими процесами, етапом цивілізаційного розвитку людства в цілому й окремо взятої країни зокрема. Отже, до трансформації інструментарію державного контролю у відповідній сфері неминуче призведе зміна (навіть часткова) економічної політики держави. Підтвердженням висловленого слугує розпочата ще у ХХ ст. переоцінка людством міркувань щодо екосистеми планети і ставлення до неї, а також пов'язаний з цим бурхливий розвиток уявлень про необхідності перегляду ролі екологічної безпеки при здійсненні господарської діяльності. Як відомо, цей процес супроводжувався створенням цілого ряду нових спеціалізованих державних контролюючих органів і процедур в багатьох країнах світу й у наддержавних інституціях ООН та Євросоюзу.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що висвітлення завдань і цілей державного контролю у сфері господарської діяльності сучасної України найбільш доцільно розпочати саме з розкриття їх місця як складової загальної регуляторної політики у відповідній сфері.

Передусім нагадаємо, що сучасним законодавством України державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності визначається як напрям

державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також управлінських відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку й у спосіб, встановлені Конституцією та законами України (ст. 1) [104]. Звернувшись до ГК України, ми бачимо, що п. 1 ст. 9 закріплює доволі широке визначення політики держави у сфері господарювання: «У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому» [30]. У той саме час ст. 10 передбачаються основні напрями економічної політики, серед яких законодавець називає: 1) структурно-галузеву політику; 2) інвестиційну політику; 3) амортизаційну політику, 4) політику інституційних перетворень; 5) цінову політику; 6) антимонопольно-конкурентну політику; 7) бюджетну політику; 8) податкову політику; 9) грошово-кредитну політику; 10) валютну політику; 11) зовнішньоекономічну політику. Окремо виділяються екологічна політика, соціальна, політика захисту прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, політика соціального захисту та соціального забезпечення [30].

Наведені положення нормативно-правових актів дають підставу стверджувати, що Україна як демократична правова соціальна держава, проводячи політику у сфері господарювання, ставить за головну мету наступне:

1. Недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів. (Даний законодавчий припис фактично можна вельми умовно охарактеризувати як додаткову гарантію унеможливлення відходу від проголошених Конституцією і законами принципів і підходів регулювання господарсько-правових відносин).

2. Зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. (Мінімізація втручання

державного апарату в господарський сектор є однією із фундаментальних основ капіталістичної країни сучасності, у той час як гарантії рівних економічних прав кожному є «класикою» ринкової економіки).

3. Оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. (Пошук балансу приватного і публічного інтересу червоною стрічкою пронизує всі відносини, врегульовані правом. Як на нас, це взагалі одна з фундаментальних проблем всієї правотворчої діяльності).

Наведений вище перелік основних напрямів державної політики України у сфері господарської діяльності не є вичерпним. Він більш походить на коротку ілюстрацію, є спробою дати відповідь на запитання про місце і роль сучасної держави як регулятора господарських відносин. Серед іншого, до названих складових можна віднести забезпечення сталого розвитку економічного добробуту країни, промислової, енергетичної, фінансової безпеки (що особливо актуально в період збройного конфлікту на території нашої країни) та ін. (детальніше див. [105]).

Нагадаємо, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (п.1 ст. 1) [21].

Варто окремо звернути увагу на те, що охарактеризовані законодавцем у згаданому Законі цілі значно відрізняються від задекларованих у нормативно-правових актах напрямів реалізації державної політики у сфері господарювання, про які йшлося раніше. На нашу думку, обмеження напрямів контролю у сфері господарювання лише «...належною якістю продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» не є виправданим. Така редакція не виправдано звужує реальний зміст і рамки контрольної діяльності держави у сфері

господарювання, а отже, наведене положення не відповідає вимогам юридичної техніки.

У ст. 19 ГК України законодавець більш детально визначає те, що саме підлягає державному контролю й нагляду: 1) збереження й витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин (контроль за станом і достовірністю бухгалтерського обліку й звітності); 2) фінансові, кредитні відносини, відносини валютного регулювання, податкові відносини (це стає можливим завдяки контролю за додержанням суб'єктами господарювання як кредитних зобов'язань перед державою, вимог валютного законодавства, так і за розрахункової й податкової дисципліни); 3) ціни і ціноутворення (контролюється додержання суб'єктами господарювання порядку формування цін на продукцію і послуги); 4) дотримання антимонопольного законодавства, правил конкуренції (забезпечується контролем за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства); 5) земельні, водні відносини, відносини у сфері лісового господарства (контроль здійснюється за використанням і охороною земель, вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів та ін.); 6) виробництво і праця (контролем охоплюються забезпечення безпеки виробництва і праці, пожежної, екологічної, санітарно-гігієнічної безпеки; дотримання законодавства про працю, стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності в цій сфері); 7) споживання (забезпечується контролем за якістю, безпечністю продукції і послуг); 8) зовнішньоекономічна діяльність (контроль за дотриманням технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки) [30]. У даному випадку ми чітко простежуємо взаємозв'язок і схожість напрямів державної економічної політики України, визначених законодавцем, із сферою здійснення державного контролю й нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, про що йшлося раніше.

Ведучи мову про ціль і значення державного контролю у сфері господарської діяльності як складової державної політики у сфері господарської діяльності, не слід забувати, що такий контроль виступає одночасно і частиною загального державного контролю, а отже, має усі ознаки останнього, оскільки спрямований на досягнення цілей і виконання завдань, характерних для контролюючої діяльності держави в цілому, тобто у широкому розумінні ціль і значення державного

контролю у сфері господарської діяльності, як на нас, доцільно розглядати дуалістично: по-перше, як «спадкоємця» цілей і завдань контролюючої діяльності держави за предметною специфікою (забезпечення належного виконання правових приписів шляхом виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства у сфері предметних, в нашому випадку господарських, відносин); по-друге, як діяльність держави щодо реалізації господарської політики держави (як площину, механізм реалізації, стадію, або інструмент впровадження державою політики у сфері господарювання).

З огляду на наведене, зауважимо, що цілі і завдання державного контролю науковою спільнотою розуміються неоднозначно. Так, В. О. Мухатаєв наголошує, що призначенням державного контролю є виявлення фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, а його мета – дати об'єктивну інформацію про: по-перше, стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, по-друге, відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням, по-третє, дотримання законності. Контроль дає змогу отримати значний обсяг інформації, аналізуючи яку можна віднайти найбільш доцільні й раціональні рішення з питань подальшого розвитку різних сфер [4, с. 22].

У той саме час Г. С. Буга суспільне призначення контролю вбачає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються в суспільстві і різних його утвореннях, встановлення відповідності дій на шляху до досягнення мети, виявлення причин відхилення від них, розробки заходів, що протидіють виявленим відхиленням [106, с. 187]. Досліджуючи питання державного фінансового контролю, М. В. Петричук виокремлює такі його ключові завдання: спостереження за дотриманням фінансово-правових приписів органами влади та іншими учасниками фінансових відносин з подальшим інформуванням про суттєві порушення; оцінювання ефективності, економічності та результативності застосування державних фінансових і матеріальних активів, включаючи кошти, що залишаються у суб'єктів фінансових відносин внаслідок податкових преференцій чи державного кредитування; запобігання відхиленням від нормативних показників у сфері управління державними фінансами з боку різноманітних установ та організацій; забезпечення механізмів усунення наслідків порушень у діяльності фінансових

суб'єктів та контроль за впровадженням відповідних рішень; аналіз якості адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій, що надаються державними органами та іншими суб'єктами фінансових правовідносин; формування рекомендацій щодо оптимізації управління державними фінансами та розробка єдиних стандартів системи фінансового контролю [107, с. 478–479].

У науковій літературі цілі і завдання державного контролю в механізмі державного управління іноді пропонують розглядати «на стратегічному» і «тактичному» (або прикладному) рівнях. Вважаємо, подібний розподіл цілком доречним, таким, що дозволяє комплексно підійти до вирішення досліджуваної проблеми. Згідно із вказаним підходом стратегічною ціллю контролю можна визначити забезпечення законності й дисципліни в суспільстві в цілому і в державному управлінні зокрема. Тактична полягає у «спостереженні й аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин встановленим державою параметрам, а також у певному «корегуванні» відхилень від цих параметрів» [108, с. 75].

Безперечно, для встановлення цілей і завдань контролю за сферою господарювання нам потрібно визначитися з сутністю категорій «законність» і «дисципліна». Незважаючи на досить суттєве поширення категорії «законність», її законодавчо закріплена дефініція, як і поняття «закон», відсутня. Проте в юридичній науці під законністю розуміють:

- неухильне виконання державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів [109, с. 111];

- комплексне політико-правове явище, що характеризується неухильним дотриманням усіма суб'єктами права вимог чинного законодавства [110, с. 192];

- створення такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, за якого вся система органів зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватися вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб і громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, вживати інших правоохоронних і правозастосовних заходів із метою зміцнення правопорядку в державі [111, с. 121]. Існують й інші підходи до тлумачення законності.

Дисципліну розуміють переважно як умову ефективного функціонування

суспільства і держави, стан суспільних відносин, що передбачає особливі форми зв'язків і стосунків між суб'єктами дисциплінарних відносин, спрямованих на неухильне дотримання (виконання) встановлених у державі й суспільстві загальнообов'язкових вимог [109, с. 110]. Наголосимо, що в науковій літературі поняття «дисципліна» і «законність» прийнято розглядати як невід'ємні один від одного і взаємопов'язані елементи, адже одне не можливе без іншого. Слушною слід визнати думку авторів підручника «Адміністративне право України» за ред. Ю. П. Битяка: законність можлива лише при суворому усіма фізичними та юридичними особами дотриманні дисципліни, а остання, у свою чергу, обумовлюється рамками закону [87, с. 215].

Аналізуючи сутність державного контролю господарських відносин, робимо висновок, що забезпечення законності і дисципліни шляхом проведення контролю полягає в: систематичній діяльності органів владних повноважень та інших учасників правовідносин щодо створення і підтримання сприятливого господарського клімату (режиму реального практичного функціонування суспільних відносин господарської сфери) у країні; приведення його у відповідність до цілей і завдань, проголошених державною політикою у сфері господарювання, визначених законодавцем (стратегічний рівень). Варто також зауважити, що стан законності в господарських правовідносинах визначається не тільки наявністю розвинутого законодавства, системи контролюючих органів, високою кваліфікацією державних службовців та ін., а саме фактичним станом дотримання правових приписів усіма учасниками господарських правовідносин у підконтрольній сфері. Спираючись на висловлене, вбачається, що тактична ціль державного контролю у сфері господарських відносин, на наш погляд, безпосередньо пов'язана з протидією, відверненням і виявленням правопорушень законодавчих приписів у сфері господарсько-виробничої діяльності з боку суб'єктів господарювання. Так, у ході проведення спостережень і перевірок, аналізуючи отримані дані про стан законності і дисципліни на підконтрольних об'єктах, контролюючі органи зобов'язані відреагувати на виявлені порушення правових норм, тим самим відновлюючи (або намагаючись відновити) стан законності і дисципліни на підконтрольному об'єкті. Отже, тактична ціль контролю полягає у виявленні, аналізу і в разі необхідності (при наявності відхилень) поверненні керованої системи

(господарської діяльності суб'єктів господарювання) від фактичного стану порушень існуючих норм до заданих законодавством параметрів.

Поряд із стратегічними і тактичними цілями в науковому співтоваристві виокремлюють ще й такі функції державного контролю, як-от: правоохоронна, правовідновлююча, інформаційно-аналітична, попереджу-вальна, виховна, комунікаційна, орієнтаційна, стимулююча, коригувальна, захисна тощо (див. [20], [108], [113]). Коротко окреслимо зміст деяких із них.

У межах виконання правоохоронної функції державний контроль спрямований на забезпечення точного і повного дотримання усіма учасниками суспільних відносин, що виступають як підконтрольні об'єкти, законодавчих приписів і розпоряджень. Функція правовідновлення передбачає, що результатом контролю (коли це можливо) стають дії з поновлення порушених прав держави або окремої фізичної чи юридичної особи, приведення їх до вимог чинного законодавства, а інформаційно-аналітична – збір, передачу й обробку інформації про стан підконтрольного об'єкта (процесу або явища). Виконуючи дану функцію, контролюючі органи також роблять припущення про можливі порушення законності й дисципліни з боку підконтрольного об'єкта. Особливості виконання комунікаційної функції полягають у забезпеченні й підтримці зворотного зв'язку між об'єктом контролю, на якому виявлено відхилення, структурою, яка приймає управлінські рішення. Коригувальна функція полягає в тому, що на основі аналізу підстав виявлених відхилень надаються конкретні пропозиції з усунення порушень і причин, які їх спричиняють. Врахування позитивних і негативних факторів у подальшому дозволяє мінімізувати можливі порушення. До суті корегувальної функції також можна віднести надання пропозиції стосовно того, як одночасно нівелювати вплив негативних і посилити вплив позитивних чинників [11, с. 192]. Наявність орієнтаційної функції в державного контролю вказує на найважливіші напрями (об'єкти, сфери господарської діяльності) контролю, тобто йдеться про те, на що органам владних повноважень слід звернути особливу увагу. Її виконання дає змогу виявити зону найбільш небезпечних ризиків у діяльності суб'єкта господарювання задля подальшого удосконалення законодавства, а також засобів і прийомів проведення контролюючими органами перевірок та ін. Завдяки проведенню контрольних заходів щодо об'єкта контролю, останній додатково мотивується до ведення

«законослухняної» господарської діяльності, у цьому призначення стимулюючої функції. Крім того, підконтрольний об'єкт побоюється настання негативних наслідків, що можуть знайти прояв у призначенні в майбутньому покарання – у цьому й полягає виховна функція, вона, як і попередня, пов'язана із мотивацією. Нерідко в науковій літературі функції стимулювання і виховання об'єднанні в одну.

Підсумовуючи викладене, вкажемо, що ціллю державного контролю у сфері господарської діяльності пропонуємо визнавати як запобігання, так і виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання задля забезпечення інтересів суспільства відповідно до проголошеної державою політики у сфері господарювання. На наш погляд, саме таке положення мало б бути закріплено у п. 1. ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

У контексті проведеного дослідження було б помилкою не приділити увагу принципам державного контролю у сфері господарської діяльності, які, з-поміж іншого, певним чином виступають і відображенням цілей і завдань держави у відповідній сфері. Взагалі, поняття «принцип» належить до фундаментальних, вічних проблем правової науки і містить у собі багатогранні й багатозначні аспекти, які важко охопити якоюсь однією загальною дефініцією. З огляду на це проблема визначення принципів як права, так і державного контролю у сфері господарської діяльності в юридичній науці традиційно залишається актуальною.

Поняття «принцип» у перекладі з латинської означає «початок», «першооснова», «первинність». З давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої системи (у тому числі і правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Принципи не формують конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак виходячи з того, на яких принципах засновано правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо) [114, с. 197].

Так, Г. Ю. Гончаров, проаналізувавши різні наукові погляди на принципи права, робить висновок, що їх зазвичай характеризують як найбільш загальні вимоги, що висуваються до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади,

відправні установлення, що відображають сутність права і впливають з ідей справедливості й свободи, визначають спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [115, с. 38]. У свою чергу, О. Ф. Скакун принципи права розглядає як об'єктивно властиві праву відправні засади, безперечні вимоги (позитивні зобов'язання), котрі висуваються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і суспільних інтересів [116, с. 240]. Вивчаючи правову природу принципів права, Т. О. Коломєєць справедливо наголошує на тому, що вони (принципи), з-поміж іншого, є функцією загальнонормативного орієнтиру з подальшою конкретизацією у відповідних правових нормах [117, с. 68, 69]. Натомість В. К. Колпаков принципи трактує таким чином: пізнані наукою і практикою позитивні закономірності, охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях [118, с. 21, 22], тим самим роблячи акцент на їх формуванні. Вбачається, що до визначення природи виникнення принципів права більш деталізовано підійшов О. В. Зайчук. На переконання науковця, принцип зароджується в теорії як певна ідея, закріплюється в системі правових норм і через них перетворюється на суспільні відносини, або навпаки, суспільні відносини концентруються і закріплюються у нормах права, на підставі яких формуються принципи [119, 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.

Вважаємо за необхідне доповнити висловлене тим, що, крім визначення векторів, орієнтирів розвитку правового регулювання, принципи права виконують й обмежувальну функцію щодо внесення у правову площину кардинальних змін, таким чином цементуючи, стабілізуючи, роблячи прогнозованим трансформацію вже існуючих «правил гри», встановлених державою. На дану особливість принципів права неодноразово зверталася увага у науковій літературі (див. напр. [120, 121]. Зазначене зовсім не означає, що принципи права є незмінними, навпаки, вони не статичні, а схильні до трансформації. Однак динаміка їх розвитку як фундаментальних ідей значно менша, ніж у суспільних відносин або регулюючих їх нормативних приписів. Як доводить історія людства, трансформації в системі принципів права приводять до значних тектонічних перетворень у соціокультурній або політико-економічній сферах, таких, як зміна політико-економічної формації в країні, кардинальна переорієнтація в

сучасному світі ідей екологізму у бік їх значного домінування та ін.

Крім вже згаданого, принципи права відіграють важливу роль у правозастосуванні. Виступаючи своєрідною призмою, через яку розглядаються норми, вони формують переконання суб'єктів у правовій сфері, впливають на ухвалення ними юридично значущих рішень, виступають орієнтиром для тлумачення правових норм тощо [122, с. 77–79]. Так, О. О Уварова нагадує, що законодавство кожної держави складається з сукупності постанов, які мають обов'язкову силу, звідки витікає, що кожна з них перетинається з іншими і повинна тлумачитися, наскільки це можливо, щоб узгоджуватися з усією цією сукупністю [123, с. 106]. У цьому аспекті саме звернення до принципів права дозволяє утворити вихідний пункт для обмірковування і зважування правових норм задля уникнення протиріч, подолання колізій і нівелювання прогалин у законодавстві під час правозастосовної діяльності. Особливо яскраво роль принципів права у правозастосуванні висвітлюється при розгляді виконання судом функцій правосуддя. Як зауважує С. В. Шевчук, звернення до принципів права дозволяє «інституціоналізувати» правові цінності, оскільки призначення судового рішення полягає в тому, щоб у ході вирішення конкретної справи сформулювати уявлення про ті реальні цінності, котрі, можливо, і не зафіксовані у писаному праві, і саме їх покласти в основу рішення» [124, с. 79]. На це звертає увагу і багато інших правників. Зокрема, Н. Л Бондаренко наголошує: «розглядаючи спір, що виник між конфліктуючими сторонами, суд може і повинен посилатися на принципи права у всіх випадках, а особливо тоді, коли стикається із неврегульованим законом правовідношенням або коли виникає колізія правових норм. Це служитиме запорукою правильного застосування юридичних норм, прийняттю обґрунтованих і законних рішень, оскільки саме через судову практику розкриваються основоположні начала, головні ідеї правової системи, у тому числі і ті, що не знайшли нормативного закріплення в законодавстві» [125, с. 37]. У той саме час, як цілком справедливо зауважує О. О Уварова, «суддя, який не звертається у процесі правозастосування до принципів права, ризикує бути звинуваченим у сліпоті до соціальних цінностей, «автоматизмі» або недостатній обґрунтованості рішень, адже завдання судді – не просто застосовувати закон, а постійно приводити чинний правопорядок у відповідність із справедливістю» [123, с. 107].

Як бачимо, роль принципів у правовому регулюванні взагалі важко переоцінити, через що оптимізація і пошук теоретично обґрунтованої ієрархічно узгодженої системи принципів державного контролю у сфері господарської діяльності стає важливим завданням.

У сучасній науці до визначення переліку принципів як у теорії загального державного контролю, так і державного контролю за видовою диференціацією вчені підходять доволі плюралістично. Наприклад, В. Б. Авер'янов, вивчаючи організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади, до принципів контролю відносить системність, систематичність, законність, дієвість, гласність і прозорість [42, с. 28]. Значно ширший перелік принципів пропонує В.М. Гаращук, включаючи до нього: законність, коректність, централізм, гласність, офіційність, планову організацію діяльності контролюючих органів, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, які вчинили правопорушення, об'єктивність, неупередженість, повноту, реальність, комплексність, істотність, корисність, доброзичливість, універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, раціональний розподіл контролюючими органами контрольних повноважень, взаємодію спеціалізованих контролюючих органів між собою і з правоохоронними органами, концентрацію, раптовість, допомогу підконтрольній структурі у виправленні помилок, тягар збору доказів, відповідальність контролюючого органу перед державою та підконтрольною структурою за об'єктивність контролю [20, с. 98–106]. Розглядаючи принципи валютного контролю, С. І. Лучковська пропонує наступну систему: законність, об'єктивність, повнота, цілісність і системність, стабільність, гнучкість, гласність, компетентність, своєчасність, відповідальність [126, с. 55], а І. К. Дрозд до принципів фінансового контролю відносить: законність, незалежність, об'єктивність, гласність, системність, відповідальність, ендогенність [127]. Відмінних одна від одної і подібних пропозицій, що існують у науковому просторі, можна навести ще багато. Майже кожне концептуальне дослідження проблем державного контролю супроводжувалася авторською пропозицією щодо складу системи принципів державного контролю в тій чи іншій сфері поставлених під охорону суспільних відносин.

Однак слід зауважити, що існує й офіційний перелік принципів державного

нагляду (контролю), закріпленого у ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: «Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:

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

рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;

об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання 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;

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 господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;

відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання; 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 господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акту, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);

орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання

правопорушенням у сфері господарської діяльності;

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

здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» [21].

Відзначимо, що на сьогодні серед науковців переважає ідея розкриття принципів на основі і у рамках інституціональної [128], контрольно-процесуальної приналежності [129], за джерелом нормативного походження [7] і за допомогою інших ознак. Вважаємо дану тенденцію позитивною, адже системний погляд на сукупність принципів, врахування й акцентування на ієрархічній, функціональній та інших особливостях принципів дає змогу сформулювати більш деталізований механізм реалізації і взаємодії принципів державного контролю між собою. Однак не всі пропонувані класифікації, за нашим переконанням, вдалі. Погодимось зі справедливою критикою Д. В. Лученком пропозиції В. М. Шахова та І. Б. Горшенєва поділяти принципи державного контролю на конституційні, загальнопроцесуальні й спеціалізовані. «Виділяючи конституційні принципи, автори поклали в основу класифікації такий критерій, як вид джерела, в якому вони закріплені, а виділення загальнопроцесуальних і спеціалізованих принципів є результатом систематизації на основі такого критерію, як галузь розповсюдження їх дії», – зауважує Д. В. Лученко, продовжуючи – «І хоча автори підкреслюють, що до конституційних відносяться не тільки ті принципи, які закріплюються в Основному Законі, але й ті, які несуть фундаментальне навантаження режиму і виступають свого роду з'єднуючими ділянками контрольно-процесуального режиму та інших компонентів суспільно-політичної атмосфери суспільства, таке зауваження не виправляє ситуації, оскільки стирає межу між конституційними і загальнопроцесуальними принципами контрольної діяльності» [7, с. 101]. Доволі вдалою, на наш погляд, можна визнати пропозицію І. С. Орехової щодо диференціації принципів. Вчена наголошує, що систему принципів державного контролю у сфері господарської діяльності складають: 1) загальні принципи контролю як соціального явища, 2) принципи адміністративного процесу; 3) спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності [130, с. 313].

Проте ми не можемо погодитися із віднесенням І. С. Ореховою до принципів адміністративного процесу принципу законності та правової рівності (див. [25], с. 16–17). На нашу думку, принцип законності є загальноправовим, а не процесуальним, у той час як пов'язанні із державним контролем процесуальні взаємовідносини не можуть бути побудовані на принципі правової рівності. Попри те, що всі рівні перед законом, порядок реалізації державного контролю фактично ставить таких учасників контрольного правовідношення, як контролер і підконтрольний у нерівне становище один до одного.

На наше переконання, для більш наглядної ілюстрації інституційно-структурних особливостей взаємодії принципів державного контролю у сфері господарської діяльності доречно обрати наступну класифікацію: 1) загальноправові принципи управління; 2) принципи державного контролю як управлінської діяльності; 3) спеціальні принципи державного контролю у сфері господарської діяльності.

До загальноправових принципів управління пропонуємо відносити: верховенство права, законність, гласність, справедливість, гуманізм, прозорість і подібні. Вони характерні будь-якій управлінській діяльності (у тому числі і контрольній) і виступають фундаментальними, керівними ідеями розбудови усіх без винятку сфер правового регулювання. Зважаючи на їх відносну безперечність і високий рівень розробленості у науковому просторі, зміст загальноправових принципів управління в ході дослідження ми розкривати не будемо. Ця проблема і так значно розроблена вітчизняною наукою [див., напр., 114, 131].

Серед принципів державного контролю як управлінської діяльності вважаємо за доцільне виокремити наступні: об'єктивність, неупередженість, систематичність, оперативність, повнота контролю, превентивність, плановість, раптовість, фахова спеціалізація контролюючих структур і презумпція добропорядності підконтрольного.

Принцип *систематичності* передбачає проведення державного контролю не одноразово, час від часу, а постійно, за визначеною схемою. Він тісно пов'язаний з принципом планової організації, з тією лише різницею, що вказує не на внутрішню (технічну) роботу, а на стратегічну політику держави в цьому питанні [2, с. 151].

Принцип *повноти контролю* означає, що в роботі контролюючого органу не повинно бути прогалин, недоробок, а зібрана інформація має охоплювати предмет

перевірки всебічно. При цьому в ході проведення перевірки господарюючого суб'єкта орган владних повноважень зобов'язаний звертати увагу на всі випадки порушення законодавчих приписів, а у разі їх виявлення при вчиненні контрольних дій, незважаючи на те, що питання або напрямок роботи підконтрольної структури за планом конкретної роботи перевірки не підлягає, контролюючий орган повинен вжити відповідних заходів реагування або самостійно (якщо виявлене порушення перебуває у віданні перевіряючого), або шляхом повідомлення про виявлені порушення відповідним державним інституціям, в тому числі й правоохоронним.

Із принципом повноти тісно пов'язаний принцип *об'єктивності*, сутність якого полягає в наданні контролерами органів владних повноважень за результатами контролю достовірної інформації, тобто такої, що максимально відповідає об'єктивній дійсності. Як вірно акцентує А. О. Мухатаєв, об'єктивність досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах [4, с. 67] (фактично це синоніми, тобто об'єктивність контролю = неупередженості). Також дотримання об'єктивності в контрольній діяльності досягається за допомогою формування професійного складу кадрів і розбудови системи державного контролю відповідно до принципу *фахової спеціалізації контролюючих структур*.

Плановість контролю забезпечує чітку, послідовну роботу за різними складовими контролю: об'єктом контролю (коли в плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); напрямами (або предметом) контролю (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); суб'єктами контролю (вирішується, хто з фахівців або який контролюючий підрозділ буде здійснювати контроль); строками контролю та ін. [2, с. 148]. Плановість, крім очевидного підвищення ефективності від результатів контролю як діяльності, виконує функцію обмеження можливих проявів свавілля з боку контролюючих органів, деталізуючи на законодавчому рівні періодичність перевірок (див., напр., зміст ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).

Рантовість здійснення контролю можна назвати своєрідним винятком із загального правила плановості проведення державного контролю. Це фактично

додатковий інструмент контролю в особливих випадках, створений державною. При цьому підстави позапланових перевірок жорстко регламентовані законодавцем, що зумовлено все тією ж метою – запобігання необґрунтованим численним перевіркам із боку контролюючих органів. Так, ст. 6 Закону України «Про основні засади здійснення нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» закріплено вичерпний перелік підстав для здійснення позапланових заходів. Крім того, законодавець робить припис, що під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для вжиття цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення заходу державного нагляду (контролю) [21].

Принцип *оперативності* у системі державного контролю означає своєчасне та швидке реагування на сигнали про виявлені порушення шляхом проведення невідкладних контрольних заходів, а також реалізацію превентивних дій, спрямованих на запобігання можливим правопорушенням та усунення факторів, що створюють сприятливі умови для їх виникнення. Варто погодитися із В. М. Гаращуком, який звертає увагу на те, що без оперативності взагалі не матиме сенсу така форма державного управління, як контроль. На переконання вченого, додержання цих принципів виступає «показником високого професіоналізму контролерів, запорукою того, що правопорушники не встигнуть «приховати сліди» правопорушення, що, у свою чергу, сприятиме об'єктивності контролю» [20, с. 155]. Зауважимо, що В. М. Гаращук поряд з принципом «оперативність» як рівноцінні ставить принципи «дієвість» і «результативність» контролю. І хоча віднесення названих особливостей до принципів державного контролю є цілком виправданим, за нашим переконанням, такі принципи, як дієвість, результативність, ефективність і професіоналізм (які найчастіше зустрічаються у наукових працях), притаманні будь-якій цілеспрямованій людській діяльності в цілому, а не лише діяльності, пов'язаній з контролем і управлінням, а тому згадування їх як окремих принципів державного контролю вважаємо, хоча і не зайвим, але не таким, що вказує на окрему його специфіку. До речі, завданням будь-якої сучасної демократичної держави апріорі є побудова ефективно діючого, результативного державного апарату із професійними кадрами.

Принцип *превентивності* пов'язаний із попереднім і означає завчасне

здійснення контролю з метою запобігання виникненню суттєвих відхилень при фактичній реалізації діяльності підконтрольного нормативним приписам закону [132, с. 47]. Додамо, що завдяки прямому переконанню в необхідності дотримання вимог законності і дисципліни шляхом надання контролюючими та іншими органами роз'яснень і рекомендацій по веденню господарської діяльності, розбудови довірливих взаємовідносин між контролюючим і підконтрольним, трансляції ідей невідворотності покарання у разі порушення нормативних приписів і вжиття інших заходів досягається превентивність. Опосередковано принцип превентивності реалізується за допомогою усвідомлення підконтрольними учасниками невідворотності зазнання заходів примусу з боку держави у випадку порушення законодавчих вимог.

Такий принцип, як *фахова спеціалізація контролюючих структур* передбачає розбудову системи органів владних повноважень на основі предметної специфіки. Обмеження спектра повноважень контролюючих структур відносно відокремленою «ділянкою» суспільних відносин мінімізує розпорошування сил контролюючим органом і дозволяє досягти високого рівня професіоналізму співробітників того чи іншого органу владних повноважень.

Принцип презумпції добропорядності підконтрольних означає, що усі вони вважаються добросовісними і дотримуються закону до тих пір, поки не буде доведене протилежне. У той саме час на контролюючому суб'єкті й правоохоронних органах покладено обов'язок доказування вини.

Розглянувши основні, звернемося до спеціальних принципів державного контролю у сфері господарської діяльності. Такими пропонуємо вважати такі, які характерні та (або) набувають додаткових ознак у рамках ведення державними інституціями контрольно-наглядової діяльності саме у сфері господарювання (детальніше див. [133]). Варто зауважити, що вказані принципи є одночасно продовженням принципів загального державного контролю й управління господарською сферою. До них пропонуємо відносити такі *принципи*:

невтручання органу державного нагляду (контролю) в діяльність суб'єкта господарювання (за відсутності на те об'єктивних підстав) передбачає недопущення незаконного втручання й перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при

здійсненні ними державного контролю й нагляду. Безумовно, даний принцип характерний й іншим підконтрольним сферам. Однак саме у господарюванні, там, де додержання правил конкуренції, формування і забезпечення державою рівного господарського середовища з дотриманням комерційної таємниці та іншої інформації стосовно діяльності підконтрольного, означений принцип набуває неабиякого значення. Саме з огляду на висловлене він нами віднесений до спеціальних принципів державного контролю у сфері господарської діяльності;

рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, що визнається загальним принципом регулювання господарських відносин і, безумовно, виступає складовою принципів державного контролю. Дотримання даного принципу у сфері господарської діяльності передбачає забезпечення захисту від монополізму, створення однакових законодавчих умов для ведення господарської діяльності у країні, недопущення дискримінації з боку державних органів, імплементацію антиконкурентних світових практик контролю у сфері господарювання та ін.;

мінімізації тиску на господарюючих суб'єктів, який, до речі, вважається доповнення попереднього. Як зазначалося раніше, формування основ управління сучасної економічної державної політики ґрунтується на зменшенні ступеня втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що, безумовно, знаходить своє відображення і в державно-контрольній діяльності в означеній сфері. Мінімізація тиску досягається завдяки спрощенню адміністративних процедур, зменшенню кількості перевірок або взагалі введенню мораторіїв на проведення перевірок у тій чи іншій сфері господарювання, зниженню бюрократичного навантаження на суб'єктів господарювання, а також шляхом вжиття державою інших заходів;

пріоритетності забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, екологічної безпеки, обороноздатності країни, та інших суспільних (публічних) інтересів у порівнянні з економічними інтересами господарюючих суб'єктів. Проте наведене зовсім не означає того, що економічні інтереси господарюючих суб'єктів ігноруються, навпаки, існування даного принципу підкреслює, що в разі конфлікту інтересів перевагу мають суспільні інтереси і безпека людини, країни і суспільства зазвичай. Висловлене підтверджується наявністю численних спеціалізованих

органів контролю, характером їх повноважень у сфері господарювання і кількістю поставлених під охорону прав і свобод громадян, які є споживачами товарів і послуг господарюючих суб'єктів.

Як підсумок зауважимо, що нами виокремлено і розкрито зміст основних, на наше переконання, принципів державного контролю у сфері господарської діяльності. Даний перелік не є вичерпним і може бути доповнений.

1.4. Сучасний стан нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності

Як відомо, набуття Україною незалежності супроводжувалося зміною суспільно-економічної формації. Спусковим гачком, так би мовити, початком тектонічних перетворень у системі правового регулювання різних сфер суспільних відносин (особливо господарювання) став перехід від соціалістичної моделі до капіталістичної об'єктивно. Нагадаємо, що розпочаті у нашій країні ще у 90-х роках минулого століття відповідні трансформаційні процеси призвели не лише до впровадження ринкових інститутів, формування якісно нової системи органів державної влади, прийняття величезної кількості нормативних документів і введення інших новел, які стали невід'ємними атрибутами процесу «перебудови». Фактично можна стверджувати, що в ті часи відбулася повна реорганізація функцій держави як регулятора економічних відносин. Попри те, що процес розбудови в Україні ринкової економіки слід вважати завершеним, законодавчі основи регулювання господарської діяльності і вітчизняна модель державного контролю у відповідній сфері продовжували змінюватися протягом всього часу існування української державності. Події 2014 року стали причиною, мотиватором переорієнтації розвитку України, ознаменували новий етап кардинальних перетворень у процесі адміністрування, пов'язаних із реалізацією стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі. Знов маховик реформ було запущено у новому напрямі.

Додамо, що вітчизняний реформаційний процес нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності, навіть ставши перманентним, безумовно, не протікав без помилок. «Поспішаючи» ввести в національну площину ефективно діючі на Заході засади державного контролю (подібне ми спостерігаємо й в інших сферах правового регулювання), нерідко не враховувалися особливості економічної і соціокультурної дійсності нашої країни, саме через це, на нашу думку, така оптимізація так і не дала очікуваного результату. Йдеться передусім про те, що Україна досі не членом ЄС, та й викликають сумніви (навіть занепокоєння) перспективи економічного зростання, особливо сьогодні, коли на території нашої країни має місце військовий конфлікт.

Навряд чи хтось заперечуватиме, що: реагування держави на виклики часу відбувається в рамках сучасного стану і пов'язані зі змінами в правовому полі, що регулює ту або іншу сферу суспільних відносин. Зважаючи на те, що саме від якості системи нормативно-правової бази України напряму залежить результативність реалізації економічної політики держави. Переконані, що висвітлення проблеми сучасного стану нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності, а також питань, пов'язаних із її оптимізацією, стає нагальною потребою. Також слід додати, що динамічний розвиток вітчизняного законодавства в окресленій сфері, про що було згадано раніше, який існує по сьогоднішній час, досить швидко переводить попередні напрацювання в розряд застарілих, що підтверджує необхідність постійного оновлення досліджень у відповідному напрямі.

Аналізуючи систему нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності України, варто відразу зауважити, що сама широта спектра відносин господарювання вимагає створення доволі розгалуженої системи правового регулювання, яку на сьогоднішній день, за нашим переконанням, умовно можна поділити на наступні блоки.

1. Нормативно-правові акти загального регулювання – встановлюють загальні правила ведення господарської діяльності в Україні. Основним критерієм для визнання нормативного документа актом загального регулювання виступає охоплення широкого міжгалузевого кола відносин, пов'язаних із реалізацією державного контролю у сфері господарювання в Україні.

2. Нормативно-правові акти, що регламентують контроль за здійсненням окремих видів господарської діяльності в Україні або окремі напрями (складові) державного контролю у сфері господарської діяльності за видовою диференціацією.

3. Нормативно-правові акти, що регулюють питання правового статусу органів владних повноважень, функціональні обов'язки яких передбачають здійснення контролю у сфері господарської діяльності в Україні.

4. Нормативно-правові акти, які встановлюють юридичну відповідальність за порушення законодавчих вимог ведення господарської діяльності в Україні.

Головне місце серед актів загального регулювання у сфері господарювання посідає Конституція України як документ найвищої юридичної сили. Вона закріплює загальні принципи господарювання в країні. Так, Основний Закон передбачає захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а також рівність усіх суб'єктів права власності перед законом (див. ст. 13); свободу підприємницької і господарської діяльності в Україні, проголошує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, недопущення монополій, неправомірного обмеження конкуренції та ін. (див. ст. 42); встановлює гарантії користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (див. ст. 41); гарантує реалізацію прав на працю (див. ст. 43-45); проголошує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (див. ст. 50), а також право на оскарження до суду дій будь-яких посадових і службових осіб без обмежень (див. ст. 55); закріплює обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67), гарантує інші права і свободи. Крім проголошення прав і свобод, Основний Закон визначає засади діяльності в господарчій сфері Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України, системи судоустрою та місцевого самоврядування (див. [55]) Нагадаємо, що норми Конституції України мають пряму дію, що передбачає безпосередньою реалізацію проголошених в ній законодавчих приписів.

Одним з основних актів правового регулювання державного контролю у сфері господарювання визнається Господарський кодекс України, за допомогою приписів якого встановлюються правові основи господарювання у країні.

Законодавець проголошує, що ГК України має на меті забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України, утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України, сприяти гармонізації її з іншими економічними системами [30]. Автори підручника «Господарське право України» за ред. С.В. Несиной справедливо наголошують, що саме цей нормативний акт визначає основні засади господарювання в Україні, містить загальні положення щодо господарських зобов'язань, відповідальності за порушення у сфері господарювання, особливості правового регулювання в окремих галузях господарювання тощо, тобто регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Кодекс містить і положення щодо статусу суб'єктів господарювання – фізичних та юридичних осіб, організаційно-правові форми останніх, правила їх створення, реєстрації, реорганізації і ліквідації, організаційний механізм здійснення ними господарської (в тому числі підприємницької) діяльності [134, с. 23]. Крім вказаного, ряд норм ГК України містить положення, присвячені безпосередньо контролю. Зокрема, саме Кодекс законодавчо окреслює напрями й межі державного контролю у сфері господарської діяльності (ч. 3 ст. 19), зобов'язує усіх суб'єктів господарювання вести первинний (оперативний) облік результатів своєї роботи, складати й подавати відповідно до вимог закону статистичну інформацію та інші дані, визначені законом, а також вести (крім громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які провадять господарську діяльність і зареєстровані згідно із законом як підприємці) бухгалтерський облік і подавати фінансову звітність за законодавством (ч. 8 ст. 19), визначає основи державного контролю за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства (ст. 40), встановлює інші особливості реалізації державного контролю у господарській сфері. Окремо слід згадати про наявність у складі Кодексу глави 27 «Адміністративно-господарські санкції». Так, відповідно до ч. 1 ст. 238 «за порушення встановлених законодавчими актами правил

здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків» [30].

Крім ГК України, серед кодифікованих актів загального регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин, на наш погляд, доцільно виокремити також Цивільний кодекс України, положення якого, як відомо, застосовуються при врегулюванні відносин у сферах господарювання, використання природних ресурсів, охорони довкілля, а також до трудових та сімейних відносин, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства (див. ст. 9 [135]).

Важливо підкреслити, що на сьогоднішній день існує тенденція розвитку законодавства про регулювання господарської діяльності у бік скасування дії ГК України. Так, 09.01.2025 за основу був прийнятий Верховною Радою України Закон України (реєстр. № 6013) «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» [136], яким окрім введення чималої кількості новел, передусім направлених на зміну підходу до визначення правового статусу суб'єктів господарювання, ч. 3 ст. 17 (Прикінцеві та перехідні положення) визнає Господарський кодекс України таким, що втратив чинність, з дня введення в дію цього Закону. Як зазначається у Пояснювальній записці, положення законопроекту спрямовані на удосконалення корпоративного управління в юридичних особах, заснованих на державній і комунальній власності, на підвищення інвестиційної привабливості країни, запровадження ефективних механізмів контролю за використанням об'єктів державної та комунальної власності, а також на усунення суперечностей між Цивільним кодексом України та актами спеціального законодавства [137]. За нашим переконанням подібні новели не є на часі. У період повномасштабного військового конфлікту на території нашої країни, початок такого реформаційного процесу може суттєво ускладнити реалізацію господарської діяльності. Окрім того, у разі введення в дію Закону у сучасному вигляді і відміни дії ГК України, суб'єкти господарювання ризикують втратити ряд гарантій прямо встановлених названим

кодифікованим актом. Сучасний Цивільний Кодекс України й інші (некодифіковані) нормативно-правові документи ще не адаптовані для регулювання питань, які поки що регулюються ГК України.

Безумовно, серед основних нормативно-правових документів, що врегульовують питання здійснення державного контролю у сфері господарської 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 контрольно-наглядових відносин у господарській сфері. Так, Закон встановлює принципи державного нагляду (контролю), порядок проведення перевірок, повноваження й обов'язки органів владних повноважень у сфері господарювання, права й обов'язки суб'єктів господарювання, визначає особливості проведення планових і позапланових перевірок, вирішує багато інших питань, пов'язаних із контролем у сфері господарської 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 господарської 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) [21].

Важливий блок серед актів загального регулювання відносин державного контролю у сфері господарської діяльності складають акти, пов'язані із регулюванням порядку набуття господарської компетенції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності»: «Цей Закон регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності» [138]. Враховуючи, що Закон закріплює загальний процес (ліцензування деяких видів господарської діяльності регулюється іншими нормативними документами) ліцензування, тобто вимоги до легалізації господарської компетенції суб'єктів

господарювання в окремих сферах, на наше переконання, його слід віднести саме до складу загальних актів правового регулювання відносин досліджуваної сфери. Це ж стосується і законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», адже на практиці фактична реалізація господарської діяльності можлива не лише без наявності передбаченої законом ліцензії, а взагалі за відсутності державної реєстрації суб'єкта. Слід додати, що, незважаючи на наявності у системі органів владних повноважень спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, перевірка дотримання суб'єктами господарювання після отримання ліцензії ліцензійних умов в тій чи іншій сфері здійснюється широким колом спеціалізованих контролюючих органів галузевої спрямованості. Наприклад, у сфері господарської діяльності, пов'язаної з обігом лікарських засобів, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками» Держлікслужба згідно з покладеними на неї завданнями: здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (п. 17) [139]. У той саме час функції з державного нагляду (контроль) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сферах вищої, післядипломної, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти шляхом проведення планових і позапланових перевірок покладено на Міністерство освіти і науки України (див. п. 44²) [70]. Існуюча розгалужена вітчизняна система, що передбачає віднесення компетенції з питань контролю (нагляду) за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов у сфері господарювання за галузевою специфікою, сукупно із вже згаданим загальним характером господарської компетенції також свідчить, що за своєю природою нормативні документи, приписами яких регламентуються порядок реєстрації суб'єктів або порядок ліцензування, тяжіють до визнання їх актами загального регулювання. Дещо забігаючи наперед, відзначимо, що, хоча контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов або перевірка умов державної реєстрації суб'єктів господарювання, ми розглядаємо як окремий напрям реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності (детальніше це питання буде

розкрито у 1 підрозділі 2 розділу роботи), не слід плутати класифікацію контролю як управлінської діяльності із системи законодавчих актів, що регулюють контрольну діяльність. Вони не є тотожними.

Серед актів загального регулювання господарської діяльності можна також назвати Закон України «Про захист персональних даних», що унормовує правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема, права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних (ч. 1. ст. 1) [140], Закон України «Про захист прав споживачів», що регулює відносини між споживачами товарів (крім харчових продуктів, якщо інше прямо не встановлено цим Законом), робіт і послуг і виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг (ст. 1¹ [141]) та ін., нормативні приписи, які розповсюджують діяльність на широке кола відносин, пов'язаних веденням господарської діяльності в країні.

До складу актів загального регулювання входить і ряд підзаконних нормативно-правових актів. Серед них можна згадати: 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 господарської 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 господарської діяльності [142]; Порядок 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 (далі – Державний реєстр), що закріплює вимоги і порядок включення інформації про оцінювачів і суб'єктів оціночної діяльності до Державного реєстру [143]; Постанову Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 р. «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного

стану», яка у Додатку 2 встановлює перелік видів господарської діяльності, що не можуть провадитися на підставі подання декларації в умовах воєнного стану (детальніше див. [144]). Подібних до названих підзаконних актів загального регулювання можна згадати іще. Ми не будемо зосереджувати на них увагу.

Під нормативно-правовими актами видової диференціації ми розуміємо ту частину законодавства України, якою поставлено під охорону окремі сфери суспільних відносин, що прямо або опосередковано пов'язані із веденням господарської діяльності в країні й охоплюються змістом державного контролю у сфері господарювання. Серед законодавчих актів, що регулюють окремі напрями (складові, різновиди) державного контролю у сфері господарської діяльності за видовою диференціацією, вкажемо наступні: Податковий кодекс України [32], Митний кодекс України [145], Кодекс законів про працю [146], Земельний кодекс України [147], Лісовий кодекс України [148], Водний кодекс України [149], Повітряний кодекс України [150], Кодекс України про надра [151], Кодекс України з процедур банкрутства [152], Кодекс цивільного захисту України [153], Закон України «Про захист економічної конкуренції» [154], Закон України «Про ціни і ціноутворення» [155], Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [31], Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [156], Закон України «Про охорону праці» [157], Закон України «Про систему громадського здоров'я» [158], Закон України «Про дорожній рух» [159], Постанову КМУ від 20 травня 2022 р. № 612 «Про затвердження Порядку організації охорони і захисту лісів» [160], Постанову КМУ від 01.04.2022 № 398 «Деякі питання здійснення фітосанітарних заходів та процедур, заходів державного контролю у сферах ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів в умовах воєнного стану» [161], наказ Держгірпромнагляду від 27 березня 2007 р. № 62 «Про затвердження Правил охорони праці під час виконання робіт на висоті» [162], наказ МОЗ України від 4 квітня р. 2023 № 625 «Про затвердження Порядку встановлення максимально допустимих рівнів залишків пестицидів у/на харчових продуктах і кормах рослинного та тваринного походження» [163] та подібні названим інші.

Звертаємо увагу на те, що більшість з перелічених нормативно-правових актів містить приписи, приписами яких регламентується діяльність органів

владних повноважень у сфері суспільних відносин, поставлених під охорону, а деякі навіть містять склади правопорушень, за які передбачені штрафні санкції або приписи про тимчасову заборону на проведення перевірок (див., напр., Податковий кодекс). Однак це зовсім не відмінняє доцільності їх розгляду у рамках державного контролю у сфері господарювання саме за видовою (предметною) диференціацією контролю, адже основною ціллю їх регуляторного впливу є саме окрема сфера суспільних відносин. Так, Земельний кодекс України [147], Лісовий кодекс України [148], Водний кодекс України [149], Повітряний кодекс України [150], Кодекс України про надра [151], Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [156] та інші акти відповідної спрямованості становлять основу законодавчого регулювання державного екологічного контролю. Кодекс законів про працю України [146] разом із Законом України «Про охорону праці» [157] та іншими нормативно-правовими актами містять правила контролю за додержанням суб'єктом господарювання вимог безпеки виробництва і праці; Закон України «Про ціни і ціноутворення» [155] – державний контроль з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги і тому подібне.

На відміну від розглянутого вище критерію, нормативно-правові акти, що регламентують контроль за здійсненням окремих видів господарської діяльності в Україні, завжди безпосередньо пов'язані із господарською діяльністю і стосуються не різних напрямів контролю, а різних напрямів (сфер) реалізації господарської діяльності в країні.

Такими нормативно-правовими актами, зокрема, є закони України «Про освіту» [164], «Про ринок електричної енергії» [165], «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [166], «Про медіа» [167], «Про лікарські засоби» [168], «Про рекламу» [169], «Про залізничний транспорт» [170], «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [171], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [172], «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [173], Положення КМУ від 16 листопада 2011 р. № 1402 «Про затвердження Правил транспортування тварин» [174], наказ Міненерговугілля України від 2 листопада 2015 № 686 «Про затвердження Правил про безпеку постачання природного газу» [175] тощо.

Серед нормативно-правових актів, що визначають функціональні обов'язки органів державної влади, які мають контрольні повноваження у сфері господарської діяльності в Україні, закріплюють правовий статус органів владних повноважень, державних службовців, їх цілі і завдання, структуру, загальні засади здійснення ними управлінської діяльності (у тому числі й порядок реалізації контрольних повноважень осіб, що працюють в сфері державного контролю) та ін. питання, передусім слід згадати Закон України «Про державну службу» як основний документ присвячений питанням, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначенням правового статусу державного службовця (див. ст. 3) [176].

Другу частину цього законодавчого блоку становлять акти, що визначають діяльність окремих органів влади, такі, як закони України «Про Кабінет Міністрів України» [63], «Про судоустрій і статус суддів» [177], «Про Національну поліцію» [178], Положення КМУ про Міністерство освіти і науки України [70], Положення КМУ про Державну податкову службу України [179], Положення КМУ про Державну екологічну інспекцію України [79] і тому подібні (детальніше про органи державного контролю у сфері господарювання див. підрозділ 1.2 роботи).

Третю ланку нормативно-правових актів, що визначають функціональні обов'язки органів державної влади, на наш погляд, становлять закони, накази, інструкції й документи, в приписах яких деталізується порядок проведення контролю в тій чи іншій сфері господарської діяльності. Як приклад можна привести Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [180], наказ Міністерства освіти і науки України від 18 квітня 2006 р. № 304 «Про затвердження Положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності в закладах, установах, організаціях, підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки України» [181], наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібної торгівлі» [182] та ін. Аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати, що на сьогоднішній день діють сотні документів, які так чи інакше визначають порядок реалізації контрольних повноважень органами владних

повноважень стосовно різних сфер господарювання.

Останній блок актів у системи правового регулювання державного контролю у сфері господарських відносин становлять акти, що закріплюють юридичну відповідальність за порушення законодавчих вимог проведення господарської діяльності в Україні і діяльності, пов'язаної із здійсненням господарювання (які охоплюються рамками законодавчої системи державного контролю у сфері господарювання як різновиду контролю). Так, найбільшу кількість нормативних приписів містить Кодекс України про адміністративні правопорушення [183]. Аналіз його положень дозволяє стверджувати, що майже кожна його глава матеріальної частини містить склади правопорушень, пов'язаних із державним контролем у сфері господарської діяльності. Зокрема, значний масив подібних приписів включено до глав: 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»; 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»; 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»; 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»; 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил»; 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»; 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання». Окремі склади адміністративних правопорушень, прямо або опосередковано пов'язаних із здійсненням господарювання в Україні, містять також глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»; 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою»; 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»; 15 «Адміністративні правопорушення, що встановлюють порядок управління» тощо [183]. Можна констатувати, що Кодексом України про адміністративні правопорушення поставлений під охорону значний масив суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням господарювання, який становить приблизно половину усіх положень особливої частини. Також цей Кодекс визначає і процесуальні

особливості притягнення до адміністративної відповідальності.

Як було зазначено раніше, Господарським кодексом України передбачено застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання, а у главі 28 «Відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства» закріплено склади конкретних адміністративно-господарських правопорушень. Слід загострити увагу на тому, що чинна редакція Кодексу серед видів адміністративно-господарських санкцій передбачає доволі широкий перелік:

- вилучення прибутку (доходу);
- адміністративно-господарський штраф;
- стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- застосування антидемпінгових заходів;
- припинення експортно-імпортних операцій;
- застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом;
- зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- ліквідація суб'єкта господарювання;
- інші адміністративно-господарські санкції, встановлені цим Кодексом та іншими законами (ст. 239) [30].

У контексті розгляду проблеми адміністративно-господарських санкцій варто погодитися із Н. В. Добрянською, яка цілком справедливо акцентує, що адміністративно-господарські санкції за своїм змістом не в повному обсязі відповідають своєму термінологічному визначенню [184, с. 109]. Вчена зауважує: «Аналіз норм права, зокрема санкцій, якими встановлюються штрафи за правопорушення у сфері підприємницької діяльності та господарювання, характеризує їх як фінансові санкції, як окремий вид юридичної відповідальності, якщо прямо у законі чи нормативному акті законодавець не вказує про настання адміністративної чи

визнаної положеннями теорії права на цей час іншої відповідальності» [184, с. 107–108]. За існуючих умов, застосування господарських санкцій не звільняє особу від інших видів правової відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, тощо), що породжує багато проблем на практиці. На відповідні прогалини звертають увагу й інші дослідники. Особливо це стосується штрафу як різновиду стягнення за господарське правопорушення. Зокрема, Т. О. Коломєць пише: «має місце факт помилкового асоціювання штрафних санкцій різної правової природи, який призводить до плутанини та негативно впливає на всю нормотворчу діяльність щодо штрафів» [185, с. 75–76]. Незважаючи на те, що адміністративно-господарські санкції вже давно не є законодавчою новелою, їх оформлення у систему юридичної відповідальності України, за нашим переконанням, досі не проведено належним чином. Варто зазначити, що проблема правозастосування адміністративно-господарських санкцій – це тема окремого наукового дослідження, тому в ході роботи ми не будемо детально зупинятися на ній, але звернути увагу на її існування вважаємо за необхідне (детальніше про адміністративно-господарські санкції див. праці [186], [187]).

Ряд складів податкових правопорушень, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності, викладено у Податковому кодексі України. Так, згідно з п. 109-1: «податковим правопорушенням є протиправне, винне (у випадках, прямо передбачених цим Кодексом) діяння (дія чи бездіяльність) платника податку (в тому числі осіб, прирівняних до нього), контролюючих органів та/або їх посадових (службових) осіб, інших суб'єктів у випадках, прямо передбачених цим Кодексом (ст. 109)» [32]. При цьому подібно до відповідальності, визначеної Господарським кодексом України, фінансова відповідальність може наставати одночасно з іншими видами юридичної відповідальності. Податковий кодекс налічує близько двох десятків складів податкових правопорушень. Вважаємо за доцільне відзначити, що, хоча фінансова відповідальність на відміну від відповідальності, визначеної нормами Господарського кодексу, за своєю природою більше тяжіє до адміністративної, їх виокремлення у певний різновид юридичної відповідальності вбачається/, на наше переконання, є необґрунтованим кроком законодавця.

Крім згаданих, юридична відповідальність за порушення законодавчих вимог господарювання встановлюється і низкою інших нормативних актів. Зокрема,

адміністративна відповідальність за порушення митних правил передбачена Митним кодексом України (Див. п. 1 ст. 459 [145]), а підстави притягнення за правопорушення у сфері містобудівної діяльності викладено у Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [188].

Безумовно, залежно від характеру і рівня суспільної небезпеки (шкідливості), при виявленні порушення законодавчих вимог ведення господарювання (під час виконання органами контролю своїх владних повноважень у сфері господарської діяльності), контролери можуть ініціювати питання про відкриття кримінального провадження. На сьогоднішній день у Кримінальному кодексі України передбачені десятки складів кримінальних правопорушень, що беруть під охорону суспільні відносини у сфері господарської діяльності. Ці склади як безпосередньо, так і опосередковано пов'язані із господарськими відносинами (охорона життя та здоров'я, власності, прав інтелектуальної власності, прав й інтересів споживачів, екологічна і громадська безпека тощо). У контексті розгляду кримінальної відповідальності, пов'язаної із здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності, окремо слід згадати передбачену у КК України можливість застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи, що стала результатом переорієнтації вітчизняної правової думки на західний зразок. Так, за сучасної редакції статті 96³ КК України заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані до юридичної особи за багатьма складами кримінальних правопорушень (детальніше див. [189]), деякі з яких, що важливо в контексті нашого дослідження, можуть бути ініційовані в ході виконання контрольно-наглядових функцій у сфері господарювання органами владних повноважень. Ми розуміємо, що підстави відкриття кримінального провадження можуть не завжди бути пов'язані із здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності, а самі відносини з кримінального переслідування взагалі знаходяться поза межами державного контролю. Однак це зовсім не означає, що Кримінальний кодекс України не слід визнавати актом, що входить до системи законодавчого регулювання (хоча й опосередковано) державного контролю у сфері господарської діяльності.

Розглядаючи проблему ролі і місця нормативно-правових актів, регламентуючих юридичну відповідальність у системі законодавства з державного контролю у сфері

господарської діяльності, пропонуємо згадати тезу, наведену В. М. Гаращуком, який цілком справедливо звертав увагу на те, що специфіка контролю як виду діяльності полягає в тому, що об'єкт контролю співпадає з суб'єктом адміністративного правовідношення [20, с. 126]. Таким чином, (у контексті аналізу законодавчої системи державного контролю у сфері господарської діяльності) цілком можна стверджувати, що, якщо мотивувальна частина акта при застосуванні санкції містить посилення на ту або іншу норму права, що визначає порядок ведення господарської діяльності в країні, то і норма права (а отже, і в цілому нормативний документ, в якому вона (норма), що встановлює правило поведінки, закріплена), і норма, що визначає відповідальність за порушення правил господарської діяльності, із неминучістю виступають складовою законодавства про державний контроль у сфері господарювання, адже потенційно можуть бути і охоплюються змістом предмета перевірки з боку того чи іншого державного контролюючого органу. Нагадаємо, будь-яке встановлене державною правило поведінки ефективне тільки у разі реального настання негативного наслідку у разі його порушення.

Підводячи підсумок викладеного, маємо зазначити: весь масив норм права, що регулюють відносини з державного контролю у сфері господарської діяльності, можна звести до наступних груп норм права:

- норми, що встановлюють правила ведення господарської діяльності для господарюючих суб'єктів;
- норми, що встановлюють основи і правила здійснення контролю у сфері господарювання органами державної влади; декларативні норми щодо проголошення цілей і завдань контролю; норми-принципи; норми, що закріплюють заходи поновлення стану законності; інші подібного спрямування норми, які ми також пропонуємо віднести до цієї групи.
- норми, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення визначених правил господарювання в країні. Стосовно останнього пункту вважаємо за необхідне пояснити, що норми, які встановлюють відповідальність органів владних повноважень, за нашим міркуванням, не охоплюється предметом державного контролю у сфері господарських відносин (якщо вона не стосується здійснення таким органом господарської діяльності безпосередньо чи опосередковано). Так, у разі

ініціювання суб'єктом господарювання питання про неправомірну поведінку співробітників органів владних повноважень відповідні відносини виходять за рамки державного контролю у досліджуваній сфері і набувають характеристик загальноадміністративних. Навіть коли такі відносини тісно пов'язані і впливають із виконання контрольних повноважень у господарській сфері (див., напр., статтю 172⁸ КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень»).

Висновки до розділу 1

1. Державний контроль у сфері господарських відносин запропоновано розуміти як *специфічну форму управлінської діяльності уповноважених на проведення контрольних дій органів владних повноважень щодо здійснення ними перевірки суб'єктів господарювання, спрямовану на запобігання (попередження), виявлення, припинення й усунення наслідків порушень нормативно-правових приписів об'єктами контролю в ході здійснення ними господарсько-виробничої діяльності.*

2. Найбільш загальними особливостями системи державного контролю у сфері господарських відносин запропоновано вважати наступні: 1) варіативність і гнучкість механізмів реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності залежно від підконтрольної сфери; 2) складений характер; 3) наявність розгалуженої системи суб'єктів здійснення державного контролю як загальної, так і спеціальної компетенції.

3. Встановлено, що наявність кореспондуючих прав і обов'язків у ході взаємовідносин «контролюючий» і «підконтрольний», а також активна участь останнього в процесі здійснення контролю за його діяльністю, зумовлює необхідність включення підконтрольного до структури державного контролю як управлінської форми.

4. Аргументовано, що до ознак предмета державного контролю у сфері господарської діяльності належать наступні:

1) знаходиться в рамках діяльності об'єкта державного контролю у сфері господарської діяльності, яким виступає суб'єкт господарювання, наділений господарською компетенцією і який є безпосереднім учасником управлінського правовідношення (низки внутрішніх суспільних відносин, що мають відповідати

встановленим законодавцем вимогам);

2) завжди пов'язаний із реалізацією господарсько-виробничої діяльності об'єкта (безпосередньо або опосередковано). Виходячи з цього, аргументовано доцільність застосовувати до його (предмета) розуміння дуалістичний підхід. Так, первинний предмет державного контролю у сфері господарської діяльності прямо стосується діяльності об'єкта із безпосередньою реалізацією господарсько-виробничої діяльності об'єкта, тобто діяльності щодо реалізації продукції, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Похідним (мається на увазі похідний від первинного) виступає діяльність господарюючого суб'єкта, що має опосередкований, але стійкий зв'язок із реалізацією ним господарсько-виробничої діяльності (діяльність, пов'язана із забезпечення екологічної безпеки в ході проведення господарської діяльності, виконання законодавчих вимог з оподаткування тощо);

3) обов'язково знаходиться в рамках визначеного державою правового поля і охоплюється компетенцією уповноважених владних інституцій.

5. Доведено доцільність систему суб'єктів державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні розглядати трирівнево: 1) загальнодержавні суб'єкти (компетенція яких поширюється на всі сфери державного управління), ними є Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, система національних судів, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, міжнародні організації; 2) галузеві суб'єкти (виконання функцій з державного контролю у сфері господарювання не виступає їх основним напрямом діяльності, контроль вони здійснюють в межах провідного або галузевого напрямку їх функціонування), а саме Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство юстиції 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 та ін. органи виконавчої влади; 3) спеціальні суб'єкти (виконання функцій з державного контролю у тій чи іншій сфері є їх основним завданням), йдеться про Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державна податкова служба, Державна митна служба, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Антимонопольний комітет України та ін.

6. Спираючись на думки науковців, виокремлено функції державного контролю. Констатовано, що ними слід вважати такі, як: правоохоронна, правовідновлююча, інформаційно-аналітична, попереджувальна, виховна, комунікаційна, орієнтаційна, стимулююча, коригувальна й захисна.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Види державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні

Загальновизнано, що наукові класифікації є одним із найважливіших засобів різнобічного теоретичного відтворення об'єкта дослідження. Не є винятком і державний контроль у сфері господарської діяльності, який, як вже згадувалося раніше, за своєю природою і змістом визнається контролем складеним, тобто таким, що «збирає» у собі інші різновиди контролю за видовою диференціацією (екологічний, податковий, митний та ін.), що значно актуалізує необхідність висвітлення окресленої проблеми. Крім яскраво вираженого теоретичного значення, видова диференціація державного контролю у сфері господарської діяльності має і прикладне (практичне) значення. Так, багато в чому від оптимальності вибору підстав для класифікації і теоретично належного обґрунтування диференціації державного контролю залежить ефективність вибору конкретних інструментів його реалізації за галузевою (інституціональною) специфікою, а розподіл контролю за сферами суспільних відносин взагалі закладається в основу розбудови й оптимізації системи законодавчих актів і системи органів владних повноважень, що втілюють контроль у реальну площину людських взаємовідносин в досліджуваній сфері.

Слід також акцентувати на тому, що, незважаючи на наявність у науковій літературі численних фундаментальних праць, присвячених проблемі класифікації державного контролю за різними ознаками як явища взагалі, різновидам державного контролю приділялося менше уваги. Особливо це твердження справедливе стосовно державного контролю у сфері господарської діяльності, адже, як показує аналіз, у вітчизняній науці комплексних досліджень було проведено небагато, при цьому не всі з подібних наукових праць торкалися проблеми поділу державного контролю у сфері господарської діяльності на види.

Відразу зауважимо, що відповідно до фінансово-економічного словника вид контролю – складова системи контролю із властивим їй змістом, призначена для виконання функції контролю згідно зі своїми завданнями, правами й обов’язками [190, с. 135]. Вид може трактуватися як похідне поняття, що має усі властивості більш загального поняття (типу), але володіє деякими специфічними властивостями, які відокремлюють його від інших явищ даного типу [191, с. 70–71]. Розглядаючи питання розподілу державного контролю у сфері господарської діяльності на види, акцентуємо: аналіз сучасних наукових підходів до розкриття видів державного контролю показує, що критерії класифікації, за допомогою яких прийнято розподіляти державний контроль, підкреслюють різноманітні особливості державного контролю саме як управлінської діяльності. Проте вони характерні контролю в будь-якій інституціональній сфері. Подібні ознаки не вказують на особливості реалізації контролю як управлінської діяльності в господарському секторі, але формують більш чітке загальне сприйняття контролю й дозволяють детальніше проаналізувати різні аспекти контролюючої діяльності держави, що, безумовно, також важливо в рамках представленого дослідження. Інші засади класифікації, навпаки, є відображенням сутнісних характеристик галузевого (інституціонального) виду контролю, яким виступає і державний контроль у сфері господарської діяльності. Одночасно вони вирізняють і характерні риси загального контролю, що набувають специфічних ознак у сфері господарювання. Серед останніх провідне місце посідає диференціація державного контролю за напрямками, або за сферою суспільних відносин.

У попередньому розділі ми вже частково торкалися окресленого питання. Нагадаємо, що нормативне визначення напрямів контролю і нагляду за господарською діяльністю суб’єктів господарювання закріплене у ч. 3 ст. 19 ГК України. У науці до цього питання підходять плюралістично (див. підрозділ 1.1. роботи). За нашим переконанням, доцільно виокремлювати наступні напрями реалізації державного контролю і нагляду у сфері господарської діяльності:

Так, найпершим напрямом (різновидом) при виконанні контрольно-наглядових функцій у системі державного контролю у сфері господарської діяльності ми вважаємо *контроль із забезпечення додержання законодавчих вимог суб’єктами господарювання, пов’язаних із господарською компетенцією*. Відповідний напрям

діяльності держави охоплює відносини з приводу проведення контрольних заходів задля виявлення можливих правопорушень законодавчих вимог щодо державної реєстрацію суб'єктів господарювання, додержання ліцензійних умов і вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру. Варто відзначити, що законодавець не виокремлює цей напрям як самостійний. Ми вважаємо це помилковим.

Особлива роль відповідного напрямку контролю полягає, на наш погляд, у його наскрізному характері в системі відносин, пов'язаних із здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності. Аналіз чинного законодавства і правозастосовної практики органів владних повноважень дозволяє стверджувати, що в ході проведення перевірок більшість контролюючих органів (як галузевого, спеціалізованого призначення, так і органів, що здійснюють контроль за широкою сферою суспільних відносин) має повноваження щодо перевірки відповідності здійснюваної діяльності господарюючого суб'єкта законодавчим вимогам як щодо умов державної реєстрації, так і ліцензування й додержання вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру. При цьому, зважаючи на той факт, що майже будь-яка перевірка включає ознайомлення із статутними, обліково-звітними, розпорядчими, статистичними та іншими документами господарюючого суб'єкта (а ці документи містять і відомості про господарську компетенцію того, кого перевіряють), то питання про відповідність господарської діяльності підконтрольного об'єкта встановленим законом вимогам щодо дотримання вимог державної реєстрації, отримання документів дозвільного характеру й ліцензійних умов досліджуються побічно.

Нагадаємо, що в нормах Господарського кодексу України господарська компетенція розуміється як сукупність господарських прав та обов'язків (Див. п. 1 ст. 55) [30]. Більш розгорнуту дефініцію надає Довідкова інформація з практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції від 25 квітня 2007 р., де «господарська компетенція» визначається як сукупність господарських прав та обов'язків, встановлених чинним законодавством для певного виду господарських організацій. Господарська компетенція виникає у господарській організації з моменту її офіційного створення і є видовою, тобто аналогічною для господарських організацій певного виду [192].

Варто зауважити, що на сучасному етапі, в умовах модернізації національної економічної системи та пошуку шляхів оптимізації вітчизняної контрольно-наглядової системи, більшість науковців та юристів-практиків вказують на доцільність визначати структуру господарської правосуб'єктності через включення до неї такого елементу, як «господарська компетенція»[193, с. 39]. Ця позиція знаходить широке відображення в сучасних наукових дослідженнях та практичних розробках у сфері господарського права. Однак, двоїста приватно-публічна сутність господарської правосуб'єктності, що історично сформувалася, ускладнила її структуру. Як підкреслює С.М. Грудницька, саме із трансформацією приватної підприємницької правосуб'єктності у приватно-публічну господарську правосуб'єктність відбулося формування нової категорії – господарської компетенції. Подібна еволюція від структури, що раніше включала лише правоздатність і дієздатність до правоздатності і призвела до виникнення господарської компетенції як правової категорії сучасності [194, с. 79].

Таким чином, самотійна роль відповідного напрямку викликана передусім особливою ознакою – наявністю господарської компетенції у сфері господарювання як законного права на здійснення господарської діяльності на території України. За таких умов контроль, пов'язаний із перевіркою додержання вимог стосовно господарської компетенції, доцільно визначати як такий, що здійснюється паралельно в ході проведення контрольних дій за окремими напрямками господарської діяльності суб'єкта господарювання. При цьому такий різновид контролю виступає і як самотійний напрямок діяльності держави. Подібний дуалістичний характер підтверджується існуючою моделлю розмежування функцій між органами владних повноважень, що виконують функції контролю в означеній сфері (детальніше див. [195]).

Так, аналіз нормативно-правової бази свідчить, що в державі існує розгалужена система органів, до компетенції яких входить контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов і вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру. Згідно з положеннями ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально

уповноважений орган з питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [138]. Подібне положення містить і ст. 9¹ Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: державний контроль за додержанням дозвільними органами (їх посадовими особами) вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, встановленого порядку їх видачі здійснюється уповноваженим органом шляхом проведення планових та позапланових перевірок у встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, порядку [196]. Отже, за чинним законодавством центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, є Державна регуляторна служба України (ДРС) (п.1) [197]. При цьому варто звернути увагу на те, що характер компетенції ДРС не передбачає проведення безпосередніх перевірок додержанням господарюючими суб'єктами умов ліцензування (вимог дозвільного характеру), хоча і є винятки (наприклад, ч.3 п. 6 передбачає право ДРС брати участь в установленому порядку в заходах державного нагляду (контролю), що проводяться іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування [197]). Головне призначення ДРС у сфері контролю, як свідчить вивчення законодавчих актів, полягає у всебічному забезпеченні організації роботи з контролю у відповідному секторі, а також у контролі за контролюючими суб'єктами, що виконують контролюючі функції, пов'язані із додержанням ліцензійних умов та умов дозвільної системи у сфері господарської діяльності, визначених державою. Функцію з реалізації контролю «на місцях» покладено на інші органи виконавчої влади. Так, виконання функції органу ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор покладено на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ), яка до того ж є спеціалізованим регуляторним і контролюючим органом у відповідній сфері. Наголосимо, контроль щодо додержання законодавчо визначених ліцензійних умов не

є основною діяльністю Комісії, а виступає частиною загального контролю з регулювання азартних ігор та лотерей. Згідно з Положенням про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891, КРАІЛ відповідно до покладених на неї завдань, з-поміж інших названих, проводить перевірки достовірності відомостей у документах, поданих заявником для отримання ліцензій, дозволів, і відповідності організатора азартних ігор (здобувача) і поданих документів ліцензійним умовам, а також виконує функції із здійснення державного контролю за організацією та проведенням азартних ігор, зокрема, контролю за дотриманням Закону, ліцензійних умов шляхом проведення планових, позапланових та фактичних перевірок, зокрема, методом контрольних закупівель (див. [77]). У цілому перелік органів ліцензування затверджено Постановою КМУ «Про затвердження Переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», він налічує близько 30 органів владних повноважень, більшість з яких виконує контролюючі функції у сфері ліцензування. Те ж саме ми спостерігаємо і при аналізі законодавчих документів системи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Звертаючись до положень Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», вбачається, що Закон називає близько 150 документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, які видаються різними органами і стосуються різних сфер господарювання, пов'язаних будь-то з оцінкою впливу на довкілля, охороною здоров'я, землекористуванням, митними операціями та багатьма іншими сферами (детальніше див. [198]).

Наступним напрямом державного контролю у сфері господарської діяльності, який ми пропонуємо виокремлювати як самостійний, є **державний контроль за дотриманням антимонopolного законодавства та економічної конкуренції**. Забезпечення економічної конкуренції і боротьба з монополіями виступає одним із основних стовпів, запорукою існування ефективно діючої ринкової економіки та капіталістичному устрою, тоді, як недобросовісна конкуренція є одним із основних стримуючих факторів розвитку економічної діяльності господарюючих суб'єктів і, як наслідок, стагнації економіки держави.

Негативні ж наслідки від існування монополій взагалі можуть бути катастрофічними для суспільства.

Доволі вдало, як на нас, сутність державної антимонопольної політики охарактеризував Р. А. Попов. Зокрема, фахівець наголошує, що зміст антимонопольної політики України полягає в демонополізації економіки, регулюванні економічної діяльності суб'єктів господарювання, застосуванні уповноваженими суб'єктами конкурентного законодавства, а також діяльності суб'єктів господарювання і громадянського суспільства, сенс якої – дотримання конкурентного законодавства, безпосередня участь у моніторингу конкурентних відносин на ринках, а за умови виявлення ознак антиконкурентної поведінки – повідомлення органів Антимонопольного комітету України [199, с. 12]. Виступаючи способом (механізмом) реалізації антимонопольної політики держави, контроль за дотриманням антимонопольного законодавства й економічної конкуренції (як різновид державного контролю у сфері господарської діяльності) знаходе прояв у специфіці предмета, суб'єкта контролю й механізмах реалізації контролю.

Так, провідним суб'єктом контролю за чинним антимонопольним законодавством виступає Антимонопольний комітет України. Деякі контрольні повноваження у відповідній сфері мають й інші державні органи. Окремо можливо згадати й про роль деяких міжнародних організацій. Наприклад, Європейська комісія проводить моніторинг виконання Україною своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію, надає рекомендації та технічну допомогу, спрямовану на поліпшення антимонопольного регулювання (див. [200]); Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) проводить аналізи й огляди конкурентної політики України, надає рекомендації та пропонує кращі практики для вдосконалення антимонопольного регулювання (див. [201]); МВФ здійснює регулярні оцінки дотримання Україною умов надання фінансової допомоги, включаючи реформи в антимонопольній сфері, і може рекомендувати заходи для покращення конкурентного середовища (див. [202]). Предмет контролю за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції – це частина господарських відносин і відносин, пов'язаних із господарюванням, які впливають чи можуть вплинути на рівень економічної конкуренції, що охороняються законом, а специфіка інструментів

контролю у відповідному напрямі, на наш погляд, знаходиться і пов'язана передусім із особливим становищем об'єктів, які контролюються.

Зокрема, хоча перевірка або спостереження з метою перевірки здійснюються щодо всього масиву господарюючих суб'єктів у країні (див. [154]), на практиці боротьба з концентрацією, узгодженими діями і зловживанням монопольним становищем суб'єктів господарювання і недотриманням інших вимог законодавства про захист економічної конкуренції здебільшого ведеться стосовно «крупних гравців» господарського сектору (які і становлять найбільшу небезпеку в означеній сфері), беніфіціари і провідники інтересів яких зосереджують (або використовують) значні обсяги капіталу і мають можливість реалізації широкого спектра засобів із «захисту» власних економічних монопольних та інших інтересів. Така ситуація вимагає від держави знаходження відповідних механізмів реагування. Варто відзначити, дана тенденція певною мірою характерна для сфери господарської діяльності в цілому (тому основні інструменти контролю мають бути тотожними для контролю всіх сфер господарського сектора). Однак у випадку розгляду особливостей саме антимонопольного контролю і контролю за дотриманням законодавства про економічну конкуренцію необхідність забезпечення режиму законності і дисципліни вимагає впровадження додаткових (специфічних, нетипових) інструментів, таких як *засноване на законі легітимне пряме превентивне втручання у договірні засади підприємництва* (наприклад, Антимонопольний комітет України має право в односторонньому порядку забороняти узгоджені дії або концентрацію (п. 4 ч. 2 ст. 7) [154], тобто фактично мова йде про заборону суб'єктам господарювання укладати угоди (див. нормативне визначення «узгоджені дії» (ст.5) [154])). Подібне свідчить про особливість контрольних повноважень і форм контролю з боку такого органу влади з особливим статусом, як Антимонопольний комітет.

Третім напрямом державного контролю у сфері господарської діяльності є *контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг*. Як вірно зауважують Р. Б. Кожухівська та Л. В. Транченко: «Торгівля і побутове обслуговування займають важливе місце в житті людей. По суті, не проходить і дня, щоб громадянин не вступав з ними в контакти, оскільки завдяки торгівлі і побутовому обслуговуванню споживач отримує все необхідне для життя – продукти харчування,

одяг, побутова техніка тощо». На переконання вчених, одним із основоположних принципів будь-якого демократичного суспільства визнається споживання і справедлива торгівля, а об'єктивною й незворотною закономірністю розвитку й однією з найважливіших ознак такого суспільства є захист прав людини як споживача [203, с.74]. Доволі слушною видається думка Л. М. Сатира, який робить наголос на наявному нерівному статусі споживача і продавця товарів або послуг. Вчений пише: «споживач також є беззахисним у відносинах, які виникають на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках» [204]. І хоча абсолютний рівень беззахисності споживача, як на нас, перебільшений, все ж таки пересічному громадянину протистояти великим компаніям – виробникам продукції чи надавачам комерційних послуг без створеного і контрольованого з боку держави спеціального порядку захисту прав, свобод і законних інтересів споживачів було б неможливо.

Продовжуючи розгляд питання, скажемо, що суть державного контролю у сфері захисту прав споживачів полягає у проведенні перевірки дотримання (виконання) юридичними особами або фізичними особами-підприємцями при здійсненні їхньої діяльності обов'язкових вимог до товарів (робіт, послуг), закріплених у законах або іншими нормативно-правовими актами. До обов'язкових відносять, наприклад, встановлені державними стандартами вимоги щодо забезпечення безпеки навколишнього середовища, життя, здоров'я й майна людей при виготовленні продукції, виконанні робіт, наданні послуг, а також технічної й інформаційної сумісності, взаємозамінності продукції тощо [205, с. 38].

З огляду на сказане стає зрозуміло, що предмет даного напрямку (різновиду) контролю у сфері господарської діяльності перебуває в площині виробництва й реалізації продукції, виконання робіт і надання послуг з боку господарюючих суб'єктів (тобто існує у рамках центрального, «хімічно чистого» предмета державного контролю у сфері господарської діяльності, про який йшлося у 1 розділі роботи), і пов'язаний саме із якістю товару або послуги як результатом товаро-грошових відносин на ринку. Принагідно додати, що центральним питанням відповідного контролю, хоч, як уже наголошувалося, перевірки можуть стосуватися і стосуються процесу виробництва, виступає саме якість товару або послуги як кінцевого результату виробничого циклу. У контексті висловленого важливо акцентувати увагу на тому, що самі споживачі,

незважаючи на той факт, що предмет контролю пов'язується із споживанням як людською діяльністю, фактично знаходяться поза межами правовідносин із контролю.

Нагадаємо, що, говорячи про державний контроль, мову завжди ведуть про публічний інтерес держави, тобто в рамках контрольно-наглядових відносини самі споживачі можуть виступати лише ініціаторами перевірок або виконують іншу допоміжну роль, хоча цей різновид контролю покликаний захистити їх права, свободи і законні інтереси (це й є однією з ознак його відносної самостійності у системі державного контролю у сфері господарської діяльності). Таким чином, контрольні відносини складаються між контролюючим органом і об'єктом перевірки – суб'єктом господарювання іноді за участю споживачів, іноді – за їх відсутності.

Особливості механізмів реалізації контрольно-наглядових повноважень, за нашим переконанням, знаходять прояв у детермінації сфер господарювання і, як наслідок, засобів контролю. Безсумнівно, не всі товари і послуги однаково «цікаві» для державного регулювання. Наприклад, суттєво різняться між собою законодавчі вимоги до контролю вироблення та (або) реалізації товарів чи надання послуг з туризму, освіти, сфери банківських, житлово-комунальних послуг та інших сфер. Подібне диктує об'єктивна дійсність. Безумовно, контроль за якістю лікарських засобів або харчової продукції і контроль за рівнем споживання електричної і теплової енергії за своєю суттю мають значні відмінності. При цьому принципи і загальна спрямованість (ціль, інтерес держави щодо контролю у сфері господарювання) єдині. З огляду на сказане доцільно згадати, що контроль за дотриманням прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг тісно перетинається із іншими напрямками державного контролю у сфері господарської діяльності, зокрема, у сфері екології, охорони здоров'я, праці тощо. У зв'язку з цим наголосимо, що ми критично ставимося до пропозицій пов'язувати контроль за дотриманням прав споживачів лише із діяльністю Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, як цього, наприклад, вимагає І. С. Орехова [25, с. 43]. (Тут маємо звернути увагу на те, що, хоча згаданий орган наразі не діє, його «спадкоємцем» у певному сенсі стала Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів). Так, Держпродспоживслужба дійсно має значні контрольні повноваження в окресленій

сфері, однак не слід забувати, що ряд функцій виконують й інші органи влади, такі як Держлікслужба, Державне агентство розвитку туризму, Державна служба якості освіти тощо.

Контроль за цінами і ціноутворенням також доцільно виокремлювати як відносно самостійний напрям державного контролю у сфері господарської діяльності. Аналіз світового досвіду показує, що навіть в умовах ідеального ринку нормальне функціонування економіки без державного втручання неможливе. Тому певний вплив держави на ціноутворення зберігається і в умовах розширення прав на вільне ціноутворення. Практика застосування «вільних цін» у господарській сфері неоднозначна. У деяких країнах державне «втручання» у ціноутворення є більш широким, в інших – наближується до абсолютного мінімуму [206]. Проте, як свідчить історичний досвід, незалежно від обраної моделі державна регуляторна політика стосовно цін і ціноутворення все-таки необхідна і у ХХІ ст.

Предметом контролю за цінами і ціноутворенням ми визнаємо діяльність суб'єктів господарювання щодо додержання законодавчих вимог до встановлення цін на регульовані державою товари і послуги. Так, Закон України «Про ціни і ціноутворення» закріплює, що державно регульовані ціни запроваджуються на товари, які мають визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін й/або істотну соціальну значущість, а також на товари, що виробляються суб'єктами, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку (ст. 12) [155]. Особливість цього напрямку державного контролю пов'язана із правом імперативного втручання держави у процес ціноутворення і ціну як невід'ємного атрибуту товаро-грошових відносин. Сам же контроль як управлінська діяльність передбачає застосування широкого спектра інструментів спостереження і моніторингових заходів. При цьому класичні засоби контролю також застосовуються.

Одним із найбільш важливих різновидів (напрямів) державного контролю у сфері господарської діяльності є **фінансовий контроль у сфері господарської діяльності**. За своєю суттю він передбачає перевірку дотримання законодавчих вимог до фінансової діяльності, що висуваються державою до суб'єктів господарювання. Досліджуючи природу державного фінансового контролю, А. В. Хмельков визначає його як синтез різновидів фінансового контролю, що здійснюється відповідними

суб'єктами державного фінансового контролю для досягнення цілей і забезпечення життєвих інтересів, визначених державою. На погляд науковця, сутність фінансового контролю доречно тлумачити як визначення реального справ та перевірку дотримання об'єктом контролю чинних законодавчих норм на предмет додержання законності, фінансової дисципліни та раціональності у процесах формування, розподілу, володіння, використання і відчуження активів, що є державною власністю. Крім того, фінансовий контроль охоплює нагляд за використанням коштів, які залишаються у розпорядженні суб'єктів фінансових правовідносин внаслідок отримання податкових пільг, а також кредитних ресурсів, наданих під державні гарантії. Далі науковець зауважує, що державний фінансовий контроль – це одна з важливих функцій державного управління, а її виконання сприяє реалізації фінансової політики держави, забезпеченню процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів [207, с. 16].

Спираючись на наведене, до складу фінансового контролю у сфері господарської діяльності пропонуємо відносити наступні різновиди державного контролю:

- податковий контроль;
- митний контроль;
- контроль за дотримання законодавства з питань соціального страхування;
- контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів суб'єктами господарювання державного сектору економіки;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель;
- контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо.

Як на нас, в рамках контролю у сфері господарської діяльності цілком доречно поділяти на *зовнішній*, що поширюється на всіх суб'єктів господарювання (напр. податковий), та *внутрішній*, який проводиться виключно стосовно суб'єктів господарювання державного сектору економіки, тобто суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належить суб'єктам

господарювання державного сектору економіки (контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів), або ж контроль особливих умов господарської діяльності (митний контроль, контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель), *фінансовий контроль*.

Предметом фінансового контролю у сфері господарської діяльності є розпорядча й фінансово-господарська діяльність суб'єктів господарювання. Суб'єктами фінансового контролю виступають різноманітні органи державної влади, від Кабінету Міністрів України до Державної митної служби, що мають повноваження з контролю у фінансовій сфері. Особливості механізму державного фінансового контролю знаходять свій вираз у методах і засобах перевірки і спостереження з метою перевірки. Так, в ході здійснення державного фінансового контролю застосовуються такі спеціалізовані види перевірок як ревізія, фінансова експертиза, камеральна перевірка, ідентифікація тощо.

Державний екологічний контроль у сфері господарської діяльності. На сьогоднішній день охорона навколишнього середовища і природокористування – одна з найважливіших і пріоритетних сфер державного управління і контролю. Екологічна безпека для України – це не лише один із атрибутів (умов) євроінтеграції, а й запорука сталого розвитку країни, збереження екологічного фонду для майбутніх поколінь. Погодимось із колективом авторів навчального посібника «Екологія» за ред. М.В. Горун: «сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природноресурсного потенціалу суспільного виробництва» [208, с. 31]. До наведеного варто додати справедливе зауваження А.П. Гетьмана, який підкреслює, що запорукою того, що завтра не доведеться розплачуватися дорогою ціною за допущені сьогодні екологічні помилки, буде наявність дієвої екологічної політики. Продовжуючи думку, автор наголошує, що цілі економічного й соціального розвитку досягатимуться з урахуванням потреби забезпечення безпечного для життя, здоров'я та діяльності

людини навколишнього природного середовища, збереження природних багатств для майбутніх поколінь [209, с. 173].

Функціональне призначення екологічних засобів контролю у науці трактується як визначення екологічного стану об'єкта, ступеня і характеру його впливу на навколишнє природне середовище, а також на стан окремих об'єктів природи; дотримання ним вимог законодавства, норм і правил у галузі охорони природи для своєчасного запровадження (у межах прав, наданих інспектору законом) заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень і попередження негативного впливу об'єктів на довкілля [210, с. 95]. Звертаємо увагу, що у нашому розумінні, екологічний контроль у сфері господарської діяльності поєднує як контроль, пов'язаний із охороною навколишнього природного середовища, так і контроль природокористування (іноді ці види контролю розмежовують). Так, державний екологічний контроль здійснюється щодо охорони і раціонального використання:

- водних ресурсів;
- земельних ресурсів;
- лісових ресурсів; а також
- охорони, використання і відтворення рибних запасів і тваринного світу;
- охорони атмосферного повітря і використання повітряного басейну;
- охорони надр і раціонального використання мінеральних ресурсів тощо.

Виходячи з наведеного, вбачається, що державний екологічний контроль у сфері господарювання доречно (подібно до фінансового контролю) розмежовувати на: загальний державний екологічний контроль, що здійснюється державою стосовно широкого кола суб'єктів господарювання (яскравим прикладом такого контролю є контроль, пов'язаний з управлінням відходами), і спеціальний державний екологічний контроль, що проводиться за особливих умов в ході ведення господарської діяльності (наприклад, контроль дотримання вимог щодо ведення рибного господарства).

Предметом державного екологічного контролю виступає додержання законодавчих вимог щодо раціонального використання природних ресурсів й

екологічної безпеки в ході проведення суб'єктами господарювання господарської діяльності. Суб'єктами виступає широке коло органів державної влади загального і спеціального призначення, серед яких можна назвати Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [66], Державну екологічну інспекцію України [79], Державну службу геології та надр України [211] та ін. Особливістю державного екологічного контролю у сфері господарської діяльності є передусім те, що він виступає специфічною формою пошуку державою балансу між наданням пріоритетності публічному інтересу із забезпечення екологічної безпеки перед приватними інтересами господарюючих суб'єктів. Варто наголосити, що останній, по суті, також є публічним, але знаходиться у площині іншої сфери – економічних інтересів суспільства (читай держави), що знаходить прояв у мінімізації втручання держави у господарську діяльність приватних осіб й у запровадженні інших регуляторних механізмів поліпшення ведення господарської діяльності в країні. Самі ж засоби контролю також мають певні особливості в механізмі державного контролю за господарським сектором. Так, держава поряд із контролем широко застосовує моніторинг як інструмент спостереження за змінами об'єктів навколишнього природного середовища і діяльністю господарюючих суб'єктів, використовує екологічний аудит та інші спеціалізовані засоби перевірки, характерні для означеної сфери діяльності.

Державний контроль за дотримання законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки в ході здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання. Нині господарювання як процес, що передбачає виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг, за своєю природою складний і багатоетапний. Розпочата понад 100 років тому індустріалізація суспільного виробництва призвела до значного ускладнення його процесів. Широке запровадження машинного виробництва, роботизація та інші, передусім технологічні, новели зумовили якісні зміни у виробничій сфері, а саме збільшення робітничих спеціальностей, використання спеціально обладнаних приміщень і засобів виробництва, переорієнтацію сервісної складової та інші трансформації виробничої культури, характерні для сучасного соціуму, як наслідок, перед державою (як головним регулятором суспільних

відносин) постали нові виклики щодо забезпеченням безпечного виробничого процесу. Вирішити поставлені задачі має контроль як одна з форм управлінської діяльності.

Акцентуємо на тому, що згадані вище напрями контрольної діяльності в господарській сфері можна об'єднати у єдиний блок вельми умовно, за ознакою їх перебування у прямому взаємозв'язку із безпекою як самого процесу виробництва, так і охороною прав і свобод людини і громадянина, а не наслідками господарської діяльності (виробництво товару чи надання послуги, як це було зроблено в ході аналізу контролю за дотриманням прав споживачів). Розуміємо, що контроль за пожежною безпекою, санітарно-епідеміологічний контроль та контроль у сфері охорони праці та інші різновиди державного контролю – це відносно самостійні напрями контрольної діяльності держави у системі державного контролю у сфері господарської діяльності. Крім згаданого, слід загострити увагу на тому, що, наприклад, контроль за обігом лікарських засобів і контроль у сфері надання медичних послуг не охоплюються аналізованим нами різновидом (напрямом) державного контролю у сфері господарської діяльності, адже в даному випадку видова диференціація контролю буде пов'язана із сферою господарювання, в якій він реалізується, а не видовим розмаїттям контролю. Центральними «кваліфікуючими» ознаками для віднесення контрольної діяльності до розглядуваного нами напрямку (різновиду) є дві категорії: гуманітарна безпека і виробничий процес (або процес надання послуг) у сфері господарювання.

Зупинимось на тому, що законодавець у п. 6 ч. 3 ст. 19 ГК України серед сфер державного контролю і нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання згадує: «виробництво і працю [30], «ігноруючи» тим самим цілий пласт контрольних заходів із забезпечення громадської безпеки, охорони життя і здоров'я, що реалізує держава в рамках контролю за господарюючими суб'єктами.

Предмет відповідного напрямку державного контролю у сфері господарської діяльності знаходиться у межах і пов'язаний із забезпеченням виконання законодавчих вимог щодо безпеки й охорони прав і свобод людини і громадянина на різних етапах виробничо-господарської діяльності суб'єкта господарювання. При цьому охорона стосується як безпосередніх учасників, залучених до процесу

виробництва (контроль у сфері охорони праці), так і сторонніх осіб. Для суб'єктів контролю характерна спеціалізація на окремому вузькому напрямі контролю.

Відповідний різновид державного контролю у сфері господарської діяльності наповнюється (або ж забезпечується) такими напрямками контролю, як:

- санітарно-епідеміологічний контроль;
- контроль за пожежною безпекою;
- контроль, пов'язаний із хімічним захистом населення;
- контроль за додержанням вимог про охорону праці;
- контроль, пов'язаний із додержанням вимог щодо управління відходами;
- контроль за додержанням вимог правил організації безпечного руху на залізничному транспорті;
- контроль за обігом вогнепальної зброї та ін.

Слід зазначити, що деякі вказані нами види державного контролю одночасно знаходяться в межах декількох «збірних» (складених) напрямів контролю. Такими є, наприклад, контроль, пов'язаний із додержанням вимог щодо управління відходами, який одночасно перебуває в рамках державного екологічного контролю і контролю за додержанням законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я. Контроль за обігом вогнепальної зброї цілком справедливо знаходиться одночасно в межах контролю за дотриманням законодавчих вимог щодо здійснення господарської діяльності в окремих сферах господарювання й контролю щодо забезпечення громадської безпеки та ін. Така універсальність зумовлена не предметною специфікою, а розмаїттям спрямованості публічного інтересу держави до охорони суспільних відносин.

Підводячи підсумок класифікації державного контролю за напрямками, або за сферою суспільних відносин, відзначимо, що наведений перелік не є вичерпним. Нами були згадані й охарактеризовані лише основні з існуючих напрямів державного контролю у сфері господарської діяльності. Так, крім названого, цілком можливо виокремити: *державний контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності, контроль, пов'язаний із забезпеченням обороноздатності країни,*

державний прикордонний контроль та ін.

Також слід звернути увагу на те, що державний контроль у сфері господарської діяльності можна поділити і за сферою господарювання, в якій він здійснюється, або сферою проведення господарської діяльності об'єкта, що перевіряється. Мова йде про контроль у сфері освіти, медицини, туризму, сільськогосподарської діяльності, реклами, комунальних послуг, електроенергетики, обігу лікарських засобів та багато інших. Тут доречно згадати, що кожна із сфер правового регулювання також характеризується певними особливостями і специфікою механізмів контролю. Тому вбачається цілком доречним як окремий напрямок згадати і ***контроль за дотриманням законодавчих вимог щодо здійснення господарської діяльності в окремих сферах господарювання.***

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що ряд сучасних законодавчих положень не відповідає реальному об'єму поставлених під охорону державним контролем у сфері господарської діяльності суспільних відносин. Цей недолік повинен бути виправлений шляхом внесення відповідних змін до ч.3 ст. 19 Господарського кодексу України у частині визначення сфер реалізації державного контролю і нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання. Крім того, ми відстоюємо позицію необхідності проведення уніфікації основ здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності завдяки внесенню відповідних коригувань у Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині визначення сфери його дії. Основні засади проведення державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути єдиними, прозорими і зрозуміли для суб'єктів господарювання.

Класифікація державного контролю як виду управлінської діяльності передбачає розподіл її за іншими ознаками. У сучасній науковій літературі прийнятною є класифікація контролю за характером взаємовідносини контролюючого суб'єкта і підконтрольного суб'єкта. *Зовнішній* (його ще називають позавідомчим, надвідомчого) і *внутрішній* (внутрівідомчий) *контроль*. Особливість зовнішнього контролю полягає в тому, що він проводиться за непідлеглими контролюючому суб'єкту органами [212]. Саме зовнішній різновид контролю охоплює більшу частину контрольних взаємовідносин у сфері

господарювання. Внутрішній контроль здійснюється органами однієї системи (контроль у межах міністерства, державного комітету тощо). Цей вид контролю яскраво проявляється в окремих складових фінансового контролю, про які було згадано раніше. Розмірковуючи над проблемами класифікації державного контролю, В. М. Цепенда справедливо зауважує, що особливості підпорядкування контролюючого і підконтрольного суб'єктів зумовлюють відмінності між зовнішнім і внутрішнім контролем, які проявляються в характері контролю, його формах, а також в обсязі контрольних повноважень. Внутрішній контроль вчений характеризує як такий, що має всеохоплюючий характер стосовно діяльності досліджуваного органу, тоді як зовнішній контроль зазвичай формується як спеціалізований інструмент, спрямований на окремі функціональні аспекти чи конкретні напрямки роботи підконтрольного об'єкта. Крім того, суттєві відмінності вчений бачить у нерозривному зв'язку внутрішніх контрольних заходів із завданнями, визначеними системою відповідного міністерства або відомства, в той час як зовнішній контроль переважно зумовлений необхідністю забезпечення загальнодержавних цілей та інтересів. Щодо правових наслідків, ці два види контролю також мають принципові розбіжності, які дозволяють класифікувати їх як окремі контрольні категорії. При здійсненні внутрішнього контролю можливе застосування дисциплінарних чи адміністративних санкцій, скасування або зміна прийнятих рішень, використання різноманітних інструментів владного впливу на підконтрольні об'єкти (включаючи структурні реорганізації, кадрові ротації тощо). Натомість при проведенні зовнішнього контролю уповноважені органи діють виключно в межах законодавчо встановлених повноважень [212]. Варто зауважити, що головною особливістю внутрішнього контролю (коли ми говоримо про державний контроль у сфері господарювання) є обмеження його лише контролем за господарюючими суб'єктами державної або комунальної власності. Також вважаємо за доречне загострити увагу на тому, що деякі фахівці в системі внутрішнього контролю виокремлюють внутрішньогосподарський контроль (див., напр., [52, с. 9]), який являє собою систему безупинного спостереження за ефективністю використання майна підприємства, законністю і доцільністю господарських операцій і процесів, збереженням грошових коштів і матеріальних

цінностей [213]. Подібний контроль може здійснюватися апаратом управління підприємницьких структур відповідно до чинного законодавства стосовно діяльності цехів, бригад, дільниць, інших підрозділів підприємств або іншими структурними підрозділами господарюючого суб'єкта (головним бухгалтером, ревізійною комісією, спостережною радою тощо). В представленій роботі ми не будемо зосереджуватися на внутрішньогосподарському контролі, особливостях його предмета, об'єкта і механізму реалізації. Це тема окремого наукового дослідження.

У науковому просторі контроль поділяють і за обсягом діяльності, що вивчається, на *загальний* (наскрізний) і *спеціалізований*. Загальний (наскрізний) контроль, що передбачає обстеження цілого комплексу питань діяльності підконтрольного суб'єкта. При спеціалізованому контролі аналізується діяльність підконтрольного суб'єкта за чітко визначеним питанням (наприклад, контроль за виконанням протиепідемічних заходів, санітарних правил, норм і нормативів) [214, 43–44].

За джерелами контроль поділяють на: *документальний*, здійснюваний на підставі аналізу документів, що відображають показники діяльності контролюваного об'єкта; *фактичний*, який проводиться на підставі фактичного аналізу діяльності контролюваного об'єкта. За підставами здійснення перевірки виокремлюють контроль: *плановий*, передбачений планом проведення перевірок контролюючого органу, і *позаплановий контроль*, який проводиться з метою підтвердження відомостей іншого суб'єкта господарювання, за наявності скарги, за заявою самого об'єкта контролю чи з інших передбачених законодавством підстав. За обсягом проведення вирізняють *комплексний контроль*, при якому проводиться оцінка всіх дій об'єкта контролю за певною тематикою (дотримання податкового законодавства, ліцензійних умов, умов охорони праці тощо), і *вибірковий (цільовий) контроль*, при якому оцінюється одна операція чи група операцій (дій) об'єкта контролю. За ступенем доступності інформації про здійснення контрольних дій державний контроль розподіляють на *відкритий* і *прихований*. Під час відкритого контролю підконтрольний об'єкт знає про проведення контрольних заходів і може брати в них участь. У свою чергу, під час прихованого контролю особа, яка перевіряє, не повідомляє підконтрольному об'єкту про свої дії, наприклад, під час

проведення камеральної перевірки, здійснення контрольної закупки тощо. Негласний контроль може передбачати оформлення за наслідком контролю відповідного документа, який надається об'єкту контролю [215, с. 101].

Нерідко у наукових джерелах державний контроль пропонують класифікувати залежно від суб'єктів, що його здійснюють. Найбільш вдалу, на наш погляд, розгорнуту класифікацію в цьому контексті запропонувала М.М. Мікуліна, досліджуючи проблему контролю за Службою безпеки України. Зокрема, вчена поділила контроль на: «1) державний, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль міністерств і відомств, контроль державних місцевих адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль; 2) самоврядний (представницький) контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні; 3) громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні; 4) міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні [216]. Наведену класифікацію доречно використовувати і для характеристики інших різновидів контролю, у тому числі і для державного контролю у сфері господарської діяльності.

Контрольну діяльність можна класифікувати також за стадіями. Наприклад, В. М. Гарашук виокремлює три стадії: *підготовчу, центральну* (або аналітичну) й *підсумкову*, з чим ми повністю погоджуємося. Як відмічає вчений, на підготовчій стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначаються предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити) і засіб здійснення контролю; обираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; складаються плани його проведення. В межах центральної (аналітичної) стадії відбувається накопичення та опрацювання інформаційних даних. Зібрані відомості, які часто надходять з різноманітних джерел, піддаються ретельному аналізу та зіставляються з фактичним становищем справ на об'єкті перевірки, адже інформація від керівництва та з альтернативних джерел нерідко містить розбіжності. Підсумковий етап охоплює: ухвалення відповідних рішень за результатами контрольних заходів; інформування адресата (а у визначених випадках також громадськості, правоохоронних структур та інших зацікавлених сторін); надання практичної підтримки підконтрольному об'єкту для поліпшення ситуації; здійснення подальшого моніторингу виконання прийнятих за результатами контролю рішень

[20, с. 133–134].

Для класифікації контролю І. К. Дрозд пропонує спиратися на елементи контролюючої системи: суб'єкт – контрольні дії – об'єкт. Контроль він поділяє на: «1) прямий (безпосередній) контроль, який виконують його ініціатори; 2) представницький (опосередкований) контроль, делегований повноважними ініціаторами іншим суб'єктам, які відіграють роль його виконавців; 3) ініціативний, який впливає з власної волі і розсуду його суб'єктів; 4) примусовий (обов'язковий), зумовлений зовнішніми обставинами, які спонукають суб'єктів до його здійснення» [127, с. 33].

Подібних до наведених вище критеріїв для класифікації контролю у науковій літературі зустрічається достатньо. Зауважимо, що державний контроль у сфері господарської діяльності як інституціональний різновид загального державного контролю має всі характеристики останнього. Складно у системі згаданих класифікацій знайти його специфічні, особливі характеристики, крім, звісно, внутрішньогосподарського контролю, який за своєю природою є унікальним різновидом в системі загального державного контролю.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що видову диференціацію контролю у сфері господарської діяльності за напрямками, або за сферою суспільних відносин доцільно здійснювати наступним чином:

- 1) контроль за забезпеченням додержання законодавчих вимог суб'єктами господарювання, пов'язаних із їх господарською компетенцією;
- 2) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції;
- 3) контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг;
- 4) контроль за цінами і ціноутворенням;
- 5) фінансовий контроль у сфері господарської діяльності;
- 6) екологічний контроль у сфері господарської діяльності;
- 7) контроль за додержанням законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки в ході здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання;

- 8) контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) контроль, пов'язаний із забезпеченням обороноздатності країни;
- 10) контроль за дотриманням законодавчих вимог щодо здійснення господарської діяльності в окремих сферах господарювання.

2.2. Форми та методи державного контролю у сфері господарської діяльності

Контрольна як і будь-яка цілеспрямована управлінська діяльність держави здійснюється у певних формах із застосуванням конкретних методів. Саме за допомогою методів, засобів, способів і прийомів, що знаходять своє відображення в формах, державний контроль втілюється у реальне життя, знаходячи свій прояв у матеріальному світі. Виступаючи інструментарієм втілення контролю у площину суспільних відносин, саме від ефективності, доцільності і раціональності обрання форм і методів державного контролю багато в чому, в кінцевому підсумку, залежить досягнення його цілей і виконання завдань, поставлених державою (читай суспільством), у тому числі і у господарському секторі.

Актуальність вивчення форм і методів державного контролю завжди привертала увагу науковців. Означеній проблемі присвячені численні праці фахівців у галузі правових наук, серед яких можна згадати роботи О. Ф. Андрієнко, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, І. М. Коросташової, Д. В. Лученка, О. М. Музичука, В. В. Мурзи, А. А. Мухатаєва, В. В. Новікова, Т. О. Пожар, М. К. Якимчука та ін. Однак, незважаючи на детальну наукову розробку відповідного питання, у вітчизняній правовій науці так і не сформовано єдиного розуміння сутності і співвідношення форм і методів контрольно-наглядової діяльності в державі, не погоджено переліку форм і методів державної контрольної діяльності у сфері господарської діяльності, не вирішено й ряд інших проблем. Усе це вказує на актуальність досліджуваного питання.

Вивчаючи питання форм і методів як явищ правової дійсності, ми відразу стикаємося із жвавою дискусією у науковому просторі щодо розкриття їх змісту та розуміння їх співвідношення. Зокрема, під формою у праві зазвичай розуміють зовні

виражену дію виконавчого органу або посадової особи, здійснювану в межах його компетенції. Подібного підходу дотримуються В. К. Колпаков, на думку якого, «форма державного управління – зовнішньо виражена дія-волевиявлення виконавчорозпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [118, с. 212], М. К. Якимчук, який наголошує, що «формою державного управління є зовнішньо виражена дія – волевиявлення посадової особи, здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети» [217, с. 230], О. М. Бандурка і К. Л. Бугайчук, які під формою адміністративно-правового регулювання пропонують розуміти зовнішній вияв управлінської діяльності за конкретних умов [218, с. 185].

Більш розгорнуте уявлення про форми в праві презентує О. Ф. Андрійко. Зокрема, вчена зазначає, що форма – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності [219, с. 43]. Вважаємо, що підкреслення таких ознак форм права, як постійність і типізація є цілком доречним. У той же час складно погодитися із пропозицією В. В. Мурзи, який під формами державного контролю пропонує розуміти способи провадження контрольної діяльності, її практичну реалізацію, здійснювану в межах наданих державним контрольним органам повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності [220, с. 111], що фактично ототожнює форми із методами.

Із більшим плюралізмом вчені підходять до розкриття категорії «методи в праві». Так, К. В. Андрієвський пропонує розуміти «правовий метод» в цілому як способи, юридичні засоби, за допомогою яких держава здійснює необхідний вплив на суспільні відносини, поведінку суб'єктів з метою надання їм бажаної форми, напряму й тенденцій розвитку [221, с. 26]. У свою чергу, В. К. Колпаков зауважує, що термін «метод» означає спосіб або прийом реалізації певної діяльності. Так, вчений наголошує, що методами будь якої діяльності виступає сукупність способів, прийомів та засобів, які застосовуються для досягнення визначеної мети і формують сутнісний зміст цієї діяльності. Тобто, методи державного управління

являють собою різноманітні способи, прийоми та інструменти цілеспрямованого впливу управлінських органів та їхніх посадових осіб на свідомість, вольові аспекти та поведінкові патерни підпорядкованих суб'єктів. Саме методологічний інструментарій відображає змістовну сутність управлінського впливу, втілюючи державну волю, яка конкретизується відповідним органом управління в межах наданих йому юридично-владних повноважень [118, с.180]. Інакше методи трактує В. В. Гулько, який в ході дослідження проблем державного фінансового контролю пропонує під методами розуміти сукупність панівних теорій, учень, положень, концепцій, прийомів, методик, способів пізнання суспільних відносин, які використовуються при перевірці законності, обґрунтованості і доцільності фінансових рішень та операцій у процесі формування і використання фінансових ресурсів держави та її адміністративно-територіальних одиниць [222, с. 57], тим самим роблячи акцент на процесі формування методів в праві.

Доволі цікаве уявлення про розуміння методів презентує у своєму дослідженні Д. Н. Бахрах. Зокрема, за міркуваннями вченого, метод – це спосіб, засіб, прийом досягнення певної мети, виконання поставлених завдань. У суспільстві методи управління виступають як способи, прийоми реалізації об'єктивних законів на основі використання інструментів управління. При цьому фахівець цілком справедливо наголошує, що поняття «метод» перш за все пов'язане із діяльністю (однак не з будь-якою, а з цілеспрямованою), процесом. Така діяльність виступає як сукупність прийомів, способів досягнення бажаного результату [223, с. 94]. У науковій літературі зустрічається ще чимало підходів до трактування правових методів.

Як бачимо, у переважній більшості випадків у науковому просторі при розкритті категорії «форма» акцент робиться на зовнішньому прояві (виразі) діяльності, у той час як метод транслює самі засоби і способи такої діяльності. Такий підхід є цілком виправданим і відповідає етимології досліджуваних понять. Так, «метод» (від грец. *methodos* – шлях дослідження) – це спосіб досягнення мети, вирішення завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності [224, с. 795], а форма – це зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд, спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішнє вираження» [224, с. 1543]. Тому не дивно, що в

науці метод часто пов'язують із відображенням внутрішньої сторони явища, а форми – із її зовнішньою характеристикою.

Незважаючи на обґрунтованість і доцільність наведеного, розглядаючи це питання в контексті державного контролю, виникає чимало протиріч у розумінні конкретних його проявів. Часто одні й ті самі заходи і способи деякі вчені визначають як форму, а інші трактують як метод (напр., ревізія розуміється як метод [225] і як форма [226]).

Основними проблемами, що ускладнюють розмежування «метод державного контролю» і «форма державного контролю», фахівці у галузі адміністративного права вважають постійну трансформацію форми роботи контрольних органів, мети, завдань і змісту контрольних заходів (див. [227]), суб'єктивний аспект дослідників, що надають перевагу тим або іншим ознакам при характеристиці прояву контрольної діяльності як форм або методу (див. [228]), взаємозалежність і неподільність самих форм і методів як правових явищ (див. [229]) тощо. За нашим переконанням, всі згадані проблеми мають місце в контексті обговорюваного питання.

Варто відзначити, що проблема розмежування форм і методів контролю не є суто теоретичною, а існує також і на законодавчому рівні. І хоча ряд прямих і явних протиріч у законодавстві за останні роки в цьому напрямі було усунуто (детальніше див. [20]), аналіз показує, що проблема остаточно не вирішена і по сьогоднішній день. Так, ст. 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає, що «інспектування здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються в акті» [230]. Аналогічний підхід до розуміння ревізії як форми, а інспектування як методу законодавець демонструє також і у п. 2 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» від 20 квітня 2006 р. № 550: «Інспектування полягає у документальній і

фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб» [231]. У той саме час Комісією з регулювання азартних ігор і лотерей затверджено «Порядок проведення інспектування грального обладнання», зі змісту якого вбачається, що інспектування одночасно виступає самостійним інструментом контрольної діяльності, методом і формою державного контролю (див. розділ II і розділ VI [232]).

У цьому контексті слід погодитися з В. М. Гаращуком, який зауважує, що: «будь-який метод повинен зовні виявлятися у якійсь формі, а форма, у свою чергу, може існувати лише тоді, коли наповнена відповідними методами. Жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми. Тому ці два визначення є, по суті, різними сторонами «однієї медалі» [20, с. 163].

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що дослідники проблеми співвідношення форм і методів контролю умовно поділилися на два табори. Перші обстоюють необхідність розмежування форм і методів у державному управлінні, передусім шляхом наведення вичерпного або відкритого переліку форм контролю. Зокрема, В. В. Мурза до форм контролю пропонує віднести: 1) перевірку, 2) інспектування, 3) ревізію, 4) експертизу, 5) моніторинг [220, с. 111]. Натомість О. Ф. Андрійко до основних форм контролю відносить перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [108, с. 223]. Основна проблема такого підходу, як нам вбачається, полягає у самому механізмі її вирішення. Так, намагання чітко окреслити форми контролю на рівні «великих систем контролю» призводить до того, що деякі з форм або не включаються до переліку, або представлений перелік охоплює засоби і способи, що більше тяжіють до методів (способів, засобів) контролюючої діяльності. Крім зазначеного, науковці також наділяють форми різним об'ємом. Безумовно, категорія «перевірка» за змістом значно ширша у співвідношенні з такими категоріями, як «інспектування», «ревізія» та інші, адже останні (як і взагалі значна частина контролюючих заходів) проходять у формі перевірок. У цьому аспекті вельми доречним видається позиція Г. М. Осипович, яка

пропонує пов'язувати основну правову форму контролю із перевіркою. Всі інші дії є явищами соціально-правової дійсності іншого порядку [233, с. 92]. Однак, за нашим поглядом, відповідна теза все ж таки є не зовсім вірною. Перевірка як форма державного контролю, хоча і є займає центральне, провідне становище у механізмі контролю, ряд заходів, передусім поновлювального, припинювального або репресивного характеру, віднесених до компетенції контролюючих суб'єктів, знаходиться поза її межами, тим самим невиправдано звужуючи зміст арсеналу державно-контролюючих дій.

Доволі цікаве вирішення проблеми висвітлення форм і методів державного контролю запропонував у дисертаційному дослідженні А. А. Мухатаєв. Зокрема, вчений акцентує, що контрольна діяльність органів ДКРС здійснюється тільки у формі ревізій та перевірок, при цьому наголошуючи, що інші дії, такі як: «безперешкодний доступу до складів, сховищ, виробничих та інших приміщень для їх обстеження і з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; зупинення видаткових операції за рахунками у банках та інших фінансових установах у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;... та інші є методами контролю» (зважаючи на зміни законодавства, що відбулися за часів публікації фахівцем дослідження, ми не наводили повну цитату, повну цитату див. [4, с. 76–77]). Також, що не менш важливо, вчений справедливо пропонує розмежовувати форми контрольної діяльності органів ДКРС (як встановлення в межах своїх повноважень будь-якого факту щодо стану справ на підконтрольному об'єкті) і діяльності органів ДКРС як такої (із підготовки та прийняття нормативних актів, здійснення організаційних і матеріально-технічних операцій, які передують безпосереднім контрольним діям), окреслюючи тим самим «зовнішнє» і «внутрішнє» коло діяльності ДКРС як інституції [4, с. 76]. Слід відзначити, що підхід, запропонований А. А. Мухатаєвим, на наш погляд, у цілому є логічним і відображає реалії державного контролю, здійснюваного ДКРС навіть з урахуванням законодавчих змін, внесених з 2005 року. Наведене вище слугує наглядною ілюстрацією ефективності застосування «підходу чіткого розмежування форм і методів» державного контролю на рівні

невеликих систем. Так, зважаючи на те, що діяльність ДКРС знаходиться у чітких рамках й охоплює відносно невеликий пласт контрольної діяльності держави, подібний підхід є цілком виправданим. Намагаючись же конкретизувати форми контролю на рівні масштабних, складних, комплексних систем, як-от загальний державний контроль або контроль у сфері господарської діяльності (який, охоплює значну частину усіх відносин контролю держави), ми стикаємося з рядом проблем.

По-перше, широка видова диференціація контролю за напрямками (різновидами), притаманна і державному контролю у сфері господарської діяльності, передбачає наявність широкого кола органів, які мають право проводити нормотворчу діяльність. При цьому в системі органів влади такі інституції часто відособлені одна від одної, що, своєю чергою, не сприяє знаходженню єдиного підходу до розуміння того, що є формою, а що виступає методом контролю в той чи іншій сфері суспільних відносин. По-друге, сама динамічність розвитку суспільних відносин господарювання підштовхує державу і нормотворчі органи до пошуку гнучких, спеціалізованих форм і методів контролю, які володіли б високим рівнем ефективності саме на «відведеній ділянці» (секторі) контролю у сфері господарської діяльності. Названі проблеми разом із вже згаданими вище труднощами, виокремленими у науці щодо розмежування методів і форм державного контролю, дозволяють стверджувати, що намагання навести на рівні масштабованих систем вичерпний перелік форм є не зовсім коректним кроком. З нашого погляду, співвідношення між формами і методами треба встановлювати шляхом окреслення основних особливостей їх взаємодії і через розкриття основних, істотних для контрольної діяльності форм і методів.

Саме другий підхід у науковому просторі, що став також класичним, цілком відповідає означеним цілям. Він (підхід) полягає в характеристиці лише сутнісних відмінностей форм і методів і, як наслідок, «уникненні» побудови чіткої системи розмежування форм і методів контрольної діяльності держави, який через вказані раніше особливості контролю у сфері господарської діяльності має ряд переваг. Прихильником такого підходу є вже не раз згадуваний нами відомий адміністративіст В. М. Гаращук. Зокрема, вчений зазначає, що такі терміни, як «ревізія», «перевірка», «огляд», «обшук» та інші можуть розглядатися водночас і як форма, і як метод

діяльності контролюючого органу, хоча, зрозуміло, абсолютної тотожності між ними немає [20, с. 164]. При цьому фахівець зосереджує увагу на доречності виокремлення дій контролюючих органів, що можуть трактуватися виключно методами. До подібних пропонується відносити: 1) класичні методи державного управління, котрі, як і форми, безумовно, притаманні одному з різновидів державного управління – контролю. Ними є методи примусу й переконання, адміністративні та економічні; 2) спеціальні методи контролю, яких значно більше (як приклад фахівець наводить адміністративний штраф або грошове нарахування; адміністративне попередження та припинення; зупинення експлуатації технічних засобів, окремих об'єктів тощо) [20, с. 164]. Однак В. М. Гаращук застерігає, що є нагальна потреба при розмежуванні методу контролю як комплексу дій із збору та обробки інформації про фактичний стан об'єкта контролю від методичних прийомів (способів), що використовуються за результатами контрольних заходів у кожній конкретній ситуації. При цьому, вчений акцентує увагу, що самого по собі абстрактного методу не існує – він (метод) завжди наповнюється певними практичними прийомами. Дана диференціація пояснюється тим, що методичні прийоми застосовуються різноманітними контролюючими органами, у відмінних сферах діяльності, з різними цільовими установками, часто із залученням специфічних технічних та інших засобів контролю. Серед прикладів таких спеціалізованих прийомів В.М. Гаращук називає: лабораторні аналізи, митний контроль із застосуванням технічних засобів (зокрема сканерів), використання службових собак, контроль швидкості транспортних засобів за допомогою радарів з боку Державної автомобільної інспекції, оперативне спостереження, контрольні закупівлі товарів (продуктів) тощо [20, с. 164–165].

Слід наголосити, що поділяючи думки В. М. Гаращука, деякі науковці як шлях розв'язання термінологічної і змістовної плутанини форм і методів контролю пропонують звести весь механізм у єдиний термін «методи контролю», який охоплював би весь масив способів, форм, засобів і прийомів контролю, закріпивши його на законодавчому рівні (див. [229], [234], [235] та ін.). Вважаємо, що для вимог законодавчої техніки це було б доречним кроком. Розподіл на форми, методи, способи, засоби контролю та ін. повинно бути віднесено до прерогативи наукового обговорення для всебічного з'ясування і висвітлення проблеми механізмів

застосування сучасного контролю. Розмежування ж досліджуваних категорій на законодавчому рівні – лише вносить плутанину в механізм правозастосування.

Вбачається, що у вітчизняній науці представлена чимала кількість підходів до класифікацій методів, форм, засобів і способів державного контролю (див., напр., [207], 236]). Не зосереджуючись на їх висвітленні, зауважимо, що найбільш значущим для окреслення особливостей форм і методів, у контексті дослідження державного контролю у сфері господарської діяльності, вважаємо розподіл їх за функціональним змістом або цілями застосування. При цьому за основу пропонуємо взяти класифікацію, представлену М. В. Петричуком, який виокремлює такі методи державного контролю у сфері фінансової діяльності, що спрямовані на: 1) припинення протиправної поведінки; 2) застосування до винних осіб заходів відповідальності; 3) виявлення й усунення причин та умов, що сприяли вчиненню фінансового правопорушення; 4) попередження фінансових правопорушень [237, с. 410]. На наш погляд, дана класифікація охоплює собою весь спектр контролюючих засобів і способів, що мають місце в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності. Отже, пропонуємо для більш наглядної ілюстрації головні методи, способи і засоби розглядати на основі їх поділу за вказаною ознакою, зробивши при цьому ряд коригувань у запропонованій В. М. Петричуком класифікації.

Так, за нашим переконанням, більш доцільним є поділ методів державного контролю за функціональним змістом або цілями застосування на:

- 1) методи, пов'язані з отриманням і обробкою інформації стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності;
- 2) методи, завдяки використанню яких стає можливим припинення правопорушень, поновлення стану законності й попередження можливих правопорушень;
- 3) методи, спрямовані на застосування до винних осіб заходів відповідальності;
- 4) методи превентивного характеру в системі контролю.

Розглядаючи *методи, пов'язані з отриманням і обробкою інформації щодо виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності*, нагадаємо, що первинним і невід'ємним атрибутом будь-якого різновиду контролю, у тому числі і державного контролю у сфері господарської діяльності, є перевірка та (або)

спостереження з метою перевірки. При цьому слід наголосити, що різні науковці закладають різний «обсяг» у відповідну категорію. Так, Ю. В. Гаруст розкриває суть категорії «податкова перевірка» як діяльності податкових органів (або здебільшого аудиторських, громадських організацій) з аналізу і дослідження первинної облікової та звітної документації, пов'язаної зі сплатою податкових платежів, із метою перевірки своєчасної та повної сплати податків і зборів, правильного ведення податкового обліку, обчислення сум податкових платежів, здійснення податкової звітності [238], тим самим фактично пов'язуючи весь масив контрольно-наглядових дій держави з отриманням інформації про об'єкт контролю. Подібні міркування висловлюють й інші фахівці. Зокрема, Н. А. Маринів вважає, що «податковою перевіркою» є урегульована нормами матеріального і процесуального права діяльність спеціально уповноважених контролюючих державних органів з контролю за дотриманням платниками порядку і строків нарахування, утримання, сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) та надання податкової звітності, яка проводиться на підставі аналізу і дослідження первинної облікової і звітної документації, пов'язаної зі сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів) [239, с. 16].

Інакше об'єм категорії «перевірка» в механізмі контролю розуміє М. В. Петричук, який методами фінансового контролю називає: 1) спостереження – цілеспрямоване, планомірне, за потреби фіксоване сприйняття процесів і процедур; 2) перевірка – обстеження і вивчення конкретного напрямку діяльності та/або її документального відображення (може бути документальна і фактична); 3) дослідження – пошук й отримання необхідної інформації, що має значення у сфері фінансового контролю (опитування, анкетування тощо); 4) підтвердження – встановлення достовірності (надання відповіді третіми особами під час зустрічних перевірок і запитів); 5) аналіз й оцінка показників – аналітичні процедури, що визначають відхилення отриманих даних від очікуваних результатів [237, с. 408], фактично розглядаючи перевірку у вузькому розумінні.

Відзначимо, що обидва підходи мають право на існування і розглядають перевірку як явище з різних боків. Звернемося до Великого тлумачного словника сучасної української мови, в якому слово «перевірка» трактується як: 1) підданий

аналізу для виявлення якого-небудь складника, елемента, і. т. ін.; 2) який пройшов перевірку, підданий перевірці; 3) вірогідність якого безсумнівна; точний [224, с. 719]. Наведене вказує нам на те, що семантичне значення «перевірка» охоплює змістом категорії аналізу, оцінки, дослідження та інших заходів із метою порівняння, співставлення об'єкта перевірки у матеріальному світі. За таких умов вбачається, що на відносно самостійну роль справедливо претендує лише «спостереження» як захід, що за змістом не включає процедури співставлення (порівняння) об'єктів буття. Інші ж заходи можуть бути включені до змісту категорії «перевірка» у випадку розгляду відповідного явища в широкому сенсі.

1. Виходячи із вищенаведеного наголосимо, що *методи, пов'язані із отриманням і обробкою інформації стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності* у широку розумінні включають спостереження з метою перевірки і саму перевірку. Ревізію, інспектування, камеральні перевірки, різного роду експертизи, проведення лабораторних досліджень, аудит і тому подібні заходи (методи, способи) ми пропонуємо розглядати як конкретні, спеціалізовані та формалізовані у законі інструменти впровадження, деталізації названих єдиних збиральних методів контролю, пов'язаного із відповідним напрямом діяльності держави (детальніше див. [240]). Варто відзначити, що особливістю державного контролю у сфері господарської діяльності як «збирального» (складеного) різновиду контролю є наявність чималої кількості таких спеціалізованих форм і методів конкретизації перевірок, про що вже було вказано у попередніх підрозділах роботи (також ця тема буде детальніше розглянута у підрозділі 2.3 роботи).

Методи, пов'язані із припиненням правопорушень та поновленням стану законності, являють собою частину комплексу заходів щодо реакції органів владних повноважень на виявлені порушення вимог закону. У сучасному вітчизняному законодавстві відсутні чіткі визначення заходів адміністративного припинення та заходів щодо поновлення стану законності. Незважаючи на відсутність вказаних термінів у нормативних актах, традиційно, у теорії адміністративного права сформувалося усталене розуміння заходів адміністративного припинення як інструментів, спрямованих на зупинення (переривання) потенційно протиправної поведінки. Важливо підкреслити, що такі заходи не мають на меті покарання

правопорушника. Їх призначення полягає в оперативному реагуванні в реальному часі на примусове перервання правопорушення, що відбувається [241, с. 65]. Яскравим прикладом заходів припинення державного контролю у сфері господарської діяльності є, наприклад, вилучення неякісної та небезпечної продукції з обігу. Так, згідно із Законом України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»: «спеціально уповноважені органи виконавчої влади, які здійснюють державний контроль і нагляд за якістю та безпечністю продукції (далі – спеціально уповноважені органи виконавчої влади), на підставі результатів відповідних перевірок видають у межах своїх повноважень обов’язкові для виконання власником продукції рішення про вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальше поводження з нею» (ст. 7) [180]. До заходів припинення можна також віднести вимогу уповноважених державних органів до суб’єктів господарювання, які перевіряються, усунути виявлені порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін (Див. п. 5 ст. 18 [155]); різного роду заходи впливу, як-от зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі, обмеження, зупинення чи припинення проведення окремих видів здійснюваних банком операцій, у тому числі операцій із пов’язаними з банком особами, заборона надання бланкових кредитів, відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку (див. ст. 73 [242]) і багато інших.

Заходи поновлення стану законності існують паралельно із заходами припинення й репресивними заходами і є результатом проведення перевірок. При цьому, як показує практика правозастосування, не обов’язково суб’єкт контролю, що виконував функції з дослідження стану законності на об’єкті, і орган, що здійснює заходи поновлення стану законності, – один і той самий. Крім того, варто відзначити, що ряд заходів припинення сам по собі фактично виконує одночасно і функцію повернення до стану законності (див. приклад наведений вище про контроль за цінами).

Враховуючи, що поновлення стану законності – це центральна кінцева ціль будь-якої контрольної діяльності держави, пропонуємо вважати поновлювальні заходи у системі методів державного контролю у сфері господарської діяльності як другий провідний напрям (блок) заходів поряд із перевіркою, який об’єднує

широкий комплекс дій, пов'язаних із відновленням правопорядку у відносинах господарювання. У цьому аспекті вбачається за доцільне погодитися із А. О. Мухатаєвим, який звертає увагу на те, що поновлення законності за результатами контрольної діяльності вже само по собі змінює правовідносини на кращі. Викриваючи порушення, вказуючи на помилки, органи владних повноважень опосередковано сприяють виправленню ситуації [4, с. 48].

Методи превентивного характеру включають до свого складу заходи, спрямовані на недопущення правопорушень у подальшому. Погодимось із Я. О. Лакійчук, яка пропонує превенцію вважати збірною категорією, яка охоплює такі поняття, як «профілактика», «запобігання» та «попередження» [243, с. 4]. Пріоритетність й ефективність превентивних заходів у системі контролю не раз ставали предметом обговорення в юридичній науці. При цьому знайти наукові праці, які вказували б на неефективність превенції контролю як цілеспрямованої діяльності, – завдання складне, якщо не сказати неможливе. Не дивно, що превенція державного контролю на сьогоднішній день залишається одним з основних напрямів розвитку західноєвропейської моделі державного контролю. Взагалі, як справедливо відмічає О. М. Непомнящий, сучасна західноєвропейська думка як основний напрям розвитку контролю включає переорієнтування органів державного нагляду (контролю) на ризик-орієнтований підхід при плануванні перевірок суб'єктів господарювання з урахуванням оцінки ризиковості їх діяльності [244, с. 49]. Так, Єврокомісія рекомендує національним органам розвивати та вдосконалювати свої моніторингові ресурси, підкріплюючи їх ефективними санкціями, надавати перевагу превентивним перевіркам, а також створювати навчальні програми для відповідних секторів [24, с. 193].

Найпоширенішим, фундаментальним напрямом превенції державного контролю у сфері господарської діяльності можна вважати ліцензійну й дозвільні системи і, як наслідок, заходи державного забезпечення законності і дисципліни навколо відповідних систем. Погодимось із С. В. Діденком, який показує превентивну роль дозвільної системи у сфері обігу зброї (дана сфера охоплюється господарюванням і є предметом досліджуваного нами різновиду державного контролю). Зокрема, вчений доводить, що дозвільна система в галузі обігу зброї

виконує насамперед превентивну функцію. Її головне призначення – запобігти випадковому чи умисному використанню зброї неуповноваженими особами, попередити загрози життю і здоров'ю громадян, забезпечити належний громадський порядок, захистити права власності та публічні інтереси як держави, так і суспільства загалом. Превентивна функція реалізується через комплекс механізмів: регулювання процедур видачі, анулювання та переоформлення різноманітних дозвільних документів і ліцензій; визначення повноважень органів публічної адміністрації щодо дозвільних процедур у цій сфері; запобігання нелегальному обігу зброї; встановлення правил поведінки зі зброєю (включаючи її зберігання, облік та носіння); регламентацію порядку дій при втраті зброї; попередження необґрунтованого її застосування; запобігання протиправним діям з її використанням; впровадження адміністративної відповідальності за порушення дозвільних правил та створення умов для притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили відповідні кримінальні проступки [245, с. 122].

Методи, спрямовані на застосування до винних осіб заходів відповідальності, пов'язані із всебічним розглядом і притягненням у разі виявлення і доведення вини фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності у порядку, передбаченому законом. Це кульмінаційний етап в системі методів державно-контролюючої діяльності, який включає заходи з розслідування, розгляду справи, прийняття рішення про відсутність або наявності в діях складу адміністративного або іншого виду правопорушення, та застосування примусових заходів, передбачених законом.

Підсумовуючи розгляд форм і методів, пропонуємо форми державного контролю у сфері господарської діяльності розуміти як зовнішньо виражені, усталені, згруповані, типізовані і фіксовані в нормативно-правових актах дії органів владних повноважень щодо реалізації передбачених законом методів, заходів, способів і прийомів ведення контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності, а під методами – сукупність заходів, способів і прийомів щодо реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності, які знаходять свій прояв в тієї або іншої формі державного контролю. Основними методами проведення контрольно-наглядової діяльності пропонуємо вважати: 1) методи, пов'язані із отриманням і обробкою

інформації стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності (перевірка та спостереження); 2) методи припинення правопорушень, поновлення стану законності та попередження можливих правопорушень (різного роду заходи впливу, як-от зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі, обмеження, зупинення чи припинення проведення окремих видів здійснюваних банком операцій; вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і тому подібні); 3) методи, спрямовані на застосування до винних осіб заходів відповідальності (кваліфікація протиправних діянь, застосування передбачених законом стягнень); 4) методи превентивного характеру в системі контролю (заходи профілактики, запобігання та попередження правопорушень).

2.3. Особливості здійснення окремих видів контролю у сфері господарської діяльності в Україні та шляхи їх оптимізації

Зважаючи на складений (збірний) характер державного контролю у сфері господарської діяльності було б помилково не приділити уваги розгляду особливостей окремих напрямів (видів) його проведення у площині суспільних відносин на рівні нашого дослідження. Об'єднаний єдиною глобальною ціллю – забезпечення ефективного режиму господарювання у країні, механізм реалізації різновидів (напрямів) державного контролю у сфері господарювання, вочевидь, має особливості, які потребують висвітлення. У попередніх підрозділах ми вже розглянули підхід до систематизації державного контролю у сфері господарської діяльності, а отже, пропонуємо зупинитися на особливостях здійснення на основі даного різновиду державного контролю його окремих видів. Також хотілося б звернути увагу на те, що у вітчизняній науці кожному окремому різновиду (напрямку) контролю, які будуть піддані аналізу, приділялося достатньо уваги, однак вони майже не вивчалися з позиції складової державного контролю у сфері господарювання, що ми і ставимо за головну мету відповідної частини дисертаційного дослідження. Також маємо зазначити, що обрані нами напрями (різновиди) державного контролю у сфері господарської діяльності є, так би мовити, пріоритетними лише з нашого погляду. Проте просимо розуміти, що ми маємо на чомусь зупинитися. Всі різновиди (напрями) такого

контролю фізично в одній роботі розглянути неможливо, та й в цьому немає сенсу. Наше завдання – лише окреслити, показати множинність таких напрямів контролю і вказати на їх складність, особливість і значущість для держави і суспільства.

2.3.1. «Класичні» різновиди державного контролю у сфері господарської діяльності

Нагадаємо, що «вузьке» («класичне») розуміння державного контролю у сфері господарської діяльності, за представленою нами концепцією, знаходиться у рамках правовідносин між контролюючими і підконтрольними структурами, прямо пов'язаними із здійсненням господарської діяльності останніх. Незважаючи на об'єднання відповідних напрямів (різновидів) контролю у одну групу (блок), предметна, суб'єктна специфіка і специфіка, зумовлена механізмом реалізації державного контролю у кожному різновиді (напрямі) державного «класичного» контролю, є унікальними, про що вже згадувалося у попередніх підрозділах.

Так, ведучи мову про особливості здійснення *державного контролю щодо додержання законодавчих вимог суб'єктами господарювання, пов'язаних із господарською компетенцією*, слід відразу зауважити, що система суб'єктів державних органів, які здійснюють контроль у сфері додержання умов ліцензування і законодавчих вимог дозвільного характеру, є вельми розгалуженою і заснована передусім на принципах галузевої спрямованості господарювання. Так, аналіз законодавчих актів дає підстави стверджувати, що контролерами в означеній сфері виступають: 1) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (контроль за ліцензійними вимогами на ринках капіталу та організованих товарних ринках); 2) Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (контроль у медіа сфера); 3) Міністерство освіти і науки (освітня сфера); 4) Міністерство охорони здоров'я (медична практика); 5) Служба безпеки України (діяльність пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації); 6) Національний банк України (банківська діяльність); 7) Державна інспекція ядерного регулювання України (діяльність у сфері використання ядерної енергії); 8) Державне

агентство розвитку туризму України (туроператорська діяльність); 9) Державна податкова служба (господарська діяльність щодо виробництва та торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами й ін. товарами); 10) Міністерство внутрішніх справ (охоронна діяльність, виробництво, ремонт і торгівля вогнепальною зброєю, засоби самозахисту та ін. подібні питання); 11) Державна авіаційна служба (перевезення пасажирів, небезпечних вантажів і небезпечних відходів повітряним транспортом) та багато інших.

Значну частину повноважень із контролю виконання вимог дозвільного характеру у сфері господарської діяльності виконують органи державного екологічного контролю, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Також варто нагадати і про провідну роль Державної регуляторної служби України як центрального органу виконавчої влади, що здійснює контроль (нагляд) за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування, а також за додержанням дозвільними органами (їх посадовими особами) вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру.

Як бачимо, суб'єкти, які виконують функції державного контролю, що пов'язані з господарською компетенцією, охоплюють переважну більшість усього складу державної контрольно-наглядної діяльності в господарському секторі, що ще раз підтверджує особливий статус державного контролю, у сфері господарської діяльності.

Як вірно зазначає О. Сковчиляс-Павлів, охоронні правовідносини у сфері ліцензування виникають у зв'язку з неправомірною діяльністю ліцензіатів – юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, порушенням ними законодавства про ліцензування, внаслідок чого застосовуються заходи адміністративного примусу, пов'язані в т. ч. із призупиненням або припиненням провадження ліцензованого виду діяльності. Метою таких правовідносин є захист правопорядку в ліцензійній сфері, припинення порушень ліцензійних вимог і умов, покарання правопорушника, відновлення правопорядку, який існував до порушення законодавства про ліцензування [246, с. 172]. Наведену тезу цілком справедливо можна застосувати і до дозвільної системи у сфері господарювання. І хоча державний механізм надання документів дозвільного характеру і ліцензій не є тотожним, контролюючі заходи, як показує аналіз законодавчих документів і правозастосовна практика, крім суб'єктного складу й

окремих заходів щодо припинення, поновлення і відповідальності, принципово не відрізняються один від одного.

Загальною специфікою методів державного контролю в означеній сфері, крім особливого предмета, пропонуємо визнавати домінуючу роль використання таких заходів боротьби із правопорушеннями, як анулювання ліцензій і дозволів, повне й часткове зупинення дії ліцензій чи дозволів, припинення прав на користування ресурсами, вилучення об'єкта правопорушення, призупинення діяльності чи застосування такої адміністративно-господарської санкції, як скасування державної реєстрації, ліквідація юридичної особи тощо. Якщо останні заходи можна назвати «класичними», характерними для системи державного контролю у сфері господарської діяльності і в ході реалізації інших його різновидів, то анулювання (чи зупинення) ліцензій і дозволів – завжди пов'язані з відповідним напрямом (різновидом) державного контролю у сфері господарювання (навіть у випадку, коли предмет перевірки спочатку не стосувався певних законодавчих вимог). Окремо слід нагадати і про застосування значного арсеналу методів превенції саме при виконанні контролюючими органами функцій, пов'язаних із перевіркою відповідності діяльності господарюючих суб'єктів вимогам ліцензуванню й документам дозвільного характеру в системі державного контролю у сфері господарювання. Наприклад, згідно з п. 5 Положенням КМУ «Про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Укладання трудового договору на виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням, використанням предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система, провадиться за погодженням з органами Національної поліції» [247], що, безумовно, виступає превентивним заходом, вжиття якого сприяє зменшенню ризиків безконтрольного обігу зброї.

Звертаємо увагу й на те, що сучасне законодавство вже тривалий час крокує в напрямі децентралізації правил стосовно умов ліцензування в окремих секторах економіки. Крім загальних підстав, викладених у ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [138], наприклад, підставами для анулювання ліцензії на провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках вказано наступні: «...2) професійний учасник ринків капіталу та організованих товарних ринків не розпочинав провадження

професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках та/або не надавав додаткові послуги, передбачені ліцензією на провадження певного виду діяльності, протягом 12 місяців з дати отримання такої ліцензії, якщо інший строк не встановлено спеціальним законом, що регулює такий вид професійної діяльності; 3) професійний учасник ринків капіталу та організованих товарних ринків не провадив професійну діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках та/або не надавав додаткові послуги, передбачені ліцензією на провадження певного виду професійної діяльності, протягом шести місяців поспіль, якщо інший строк не встановлено спеціальним законом, що регулює такий вид професійної діяльності... 4) документи, подані професійним учасником ринків капіталу та організованих товарних ринків для отримання ліцензії, містять недостовірну інформацію; 5) професійний учасник ринків капіталу та організованих товарних ринків отримав ліцензію на провадження певного виду діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках внаслідок вчинення ним протиправних дій; 6) професійний учасник ринків капіталу та організованих товарних ринків вчинив системне та грубе порушення на ринках капіталу та організованих товарних ринках» (див. ст. 73) [248]. Подібний підхід законодавець застосовує і щодо інших секторів господарювання. Таку динаміку розвитку вітчизняного законодавства ми оцінюємо як позитивну.

Стосовно методів, пов'язаних з отриманням і обробкою інформації в ході реалізації даного різновиду (напрямую) контролю, слід зауважити, що їх особливості також знаходяться у прямій залежності від сектору господарювання і, як наслідок, набувають специфічних ознак. Як вже наголошувалося, це характерно для всієї сфери контролю за господарським сектором. Ведучи мову про особливості здійснення перевірок в межах контролю у сфері господарської компетенції, слід загострити увагу на тому, що специфіка передусім знаходить прояв у проведенні спеціальних експертиз, лабораторних та інших досліджень. Так, залежно від сфери ведення господарської діяльності залучення експертів може здійснюватися як на незалежних (реалізуються приватними суб'єктами, які отримали акредитацію, – характерно, наприклад, для екологічного контролю), державних (знаходяться в структурі органів владних повноважень, приміром, експертизи матеріалів

клінічних випробувань лікарських засобів) або міжнародних засадах (знаходяться в структурі міжнародних інституцій, наприклад, окремі заходи у сфері ядерної енергетики). Акцентуємо на тому, що наведена теза стосується багатьох різновидів реалізації сучасної контрольної діяльності держави, однак саме у сфері господарювання контрольна діяльність включає увесь масив означеного різноманіття. Також слід згадати і про очевидно існуючу варіативність періодів між проведенням планових перевірок, відмінність підходів до формування складу комісій в ході проведення виїзних перевірок та ін. процедурні особливості.

У контексті розгляду проблеми здійснення державного контролю щодо додержання законодавчих вимог суб'єктами господарювання хотілося б звернути увагу на деякі наявні прогалини в законодавстві щодо реалізації відповідного напрямку (різновиду) державного контролю у сфері господарської діяльності.

Так, згідно ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: «Планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) *не пізніше 1 грудня року, що передує плановому*. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок» [21]. Також у п. 8 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» закріплено, що: «Органи державного нагляду (контролю) щороку визначають перелік суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у плановому періоді, та *не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому*, забезпечують внесення відомостей про таких суб'єктів господарювання до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для автоматичного виявлення нею суб'єктів господарювання, які підлягають комплексним плановим заходам державного нагляду (контролю)» [21].

Нагадаємо, проєкт плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) формується інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю) (див. п. 10, ч. 1, ст. 5) [21], а у разі виникнення потреби у внесенні змін до нього, зокрема, щодо узгоджених між органами

державного нагляду (контролю) інших дат початку і строків здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю), звертаються письмово з відповідними пропозиціями *не пізніше 1 листопада року*, що передує плановому, до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, який має право вносити такі зміни до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) *до 15 листопада року*, що передує плановому (п. 11, ч. 1, ст. 5) [21].

План вжиття комплексних заходів державного нагляду (контролю) на відповідний плановий період *для всіх органів державного нагляду (контролю) затверджує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, оприлюднює на своєму офіційному вебсайті і вносить відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) до 15 листопада року*, що передує плановому (див. п. 12 ч. 1, ст. 5) [21]. Річні плани проведення планових заходів державного нагляду (контролю) на відповідний плановий період з урахуванням узгоджених дат початку і строків *затверджують органи державного (нагляду) контролю, оприлюднюють на своїх офіційних вебсайтах* та вносять відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) *до 1 грудня року*, що передує плановому (п. 13 ч. 1, ст. 5) [21].

Як бачимо, сучасний механізм взаємодії центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності із іншими органами державного контролю в контексті внесення змін до річних планів «на місцях», на практиці призводить до, що керівники суб'єктів господарювання можуть і користуються такими законними способами уникнення від проведення контрольних заходів як: зміна назви суб'єкта господарювання, місцезнаходження суб'єкту господарювання та його відокремлених підрозділів або припинення (в

тому числі в результаті її ліквідації) (детальніше див. [249]).

На наш погляд, для унеможливлення уникнення перевірок, і як наслідок юридичної відповідальності з боку суб'єктів господарювання, доречно внести зміни до чинного законодавства, що регулює порядок державної реєстрації юридичних осіб у частині зобов'язань посадових осіб органів державної реєстрації при виконання реєстраційних дій пов'язаних із зміною назви (перейменуванням) юридичної особи, припиненням (в тому числі в результаті її ліквідації), злиттям, зміні місцезнаходження юридичної особи та її відокремлених підрозділів. Зокрема, пропонуємо у разі оприлюднення відомостей щодо плану-графіку здійснення планових перевірок, опублікованих на офіційних веб-сайтах органів нагляду (контролю), суб'єкта господарювання, який звернувся за реєстраційними послугами, і з метою додержання принципів правонаступництва суб'єкта господарювання та непереривності здійснення державного контролю запровадити обов'язкове повідомлення про надання таких послуг органів державного контролю (нагляду). Взагалі-то, ми відстоюємо позицію всебічного впровадження «каскадного» принципу внесення змін в ході обміну інформацією між органами виконавчої влади як центрального, так і місцевого рівнів. Вважаємо такий крок цілком доречним для підвищення ефективності вжиття контрольних, моніторингових та інших державно-управлінських заходів.

Також окремо наголосимо і про необхідність внесення змін до п. 1 ч. 4 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно збільшення строків здійснення позапланового заходу щодо суб'єктів *малого* підприємництва – з двох до *п'яти робочих днів* (див. [21]). За нашим переконанням, тривалість процедур і бюрократія на місцях в отриманні дозвільних документів, що стосуються складання та подачі відповідних позовів до адміністративного суду за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг формування й отримання рішення адміністративного суду призводять до того, що, у випадках, коли об'єкт нагляду (контролю) знаходиться за межами міста в області, то час отримання дозвільних документів збільшується у рази. За таких умов отримання всебічних, повних, об'єктивних, неупереджених результатів перевірки з їх подальшою реалізацією видаються технічно неможливими у строки, встановлені сучасною нормою

Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг пов'язаний із перевіркою і спостереженням з метою перевірки порядку виконання господарюючими суб'єктами при здійсненні їхньої діяльності обов'язкових вимог до товарів (робіт, послуг), до яких відносять, наприклад, вимоги, встановлені державними стандартами, що забезпечують безпеку продукції, робіт, послуг для навколишнього середовища, життя, здоров'я й майна людей, технічну й інформаційну сумісність, взаємозамінність продукції тощо [207, с. 48]. Побідних законодавчо закріплених вимог, стандартів, правил на сьогоднішній день існує багато. Ми не будемо вдаватися до подробиць сучасних механізмів міжнародного і, як наслідок, вітчизняного підходів до визначення переліку стандартів і властивостей «якості» і «безпечності» окремих продуктів і послуг. Це не є предметом нашого дослідження. Однак слід акцентувати, що специфіка системи контролюючих органів і їх повноважень у відповідному напрямі (різновиді) контролю продиктована властивостями продукції або послуги, їх впливом на людину й навколишнє середовище.

Для підтвердження наведеної тези достатньо звернути увагу на повноваження Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [81] як «профільного» органу владних повноважень у відповідній сфері. Зокрема, згідно із п. 1 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів «1. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), з контролю за цінами, попередження та зменшення вживання

тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі, державного нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері, за якістю зерна та продуктів його переробки, державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності, здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування» (ч. 1) [81].

Як бачимо, спектр контрольних повноважень Держпродспоживслужби є доволі широким. У сучасному світі споживання, де послуги і продукти (товари) є рушійною силою розвитку людства, подібний підхід законодавця є передбачуваним. Нагадаємо, якість і безпечність, в даному випадку харчової продукції як кінцевого результату реалізації господарської діяльності, – процес, що складається з багатьох етапів. У цьому аспекті нами вкрай позитивно оцінюються законодавчі реформи кінця 2010-х, що передбачали реорганізацію структури повноважень й об'єднання контрольних повноважень з охорони праці, санітарної та епідемічної безпеки та ін. напрямів, передачі їх єдиному централізованому органі контролю – Держпродспоживслужбі. За нашим переконанням, така тенденція повинна продовжуватися.

В світлі можливої відміни дії ГК України та зважаючи на вкрай тяжку економічну ситуацію в країні, що стала наслідком ведення військових дій на території нашої країни, демографічною катастрофою й іншими чинниками, ми пропонуємо розглянути доречність тимчасового об'єднання органів державного контролю у сфері господарської діяльності в єдиний орган – Державну службу господарського контролю (умовна назва). Враховуючи, що метою реформаційного процесу повинно бути спрощення ведення господарської діяльності суб'єктам

господарювання одночасно із збереженням належного рівня контрольно-наглядової діяльності, на наш погляд, було б доречно не руйнувати сучасну систему державно-наглядових органів, а об'єднати їх «під одним дахом», що посилює координацію, планування та реалізацію контрольних дій, створило б спрощений порядок узгодження питань контролю (строки, напрямки та ін.) в середині структури Державної служби господарського контролю на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих. Подібна служба могла би об'єднати функції як контролю за безпосереднім здійсненням господарської діяльності суб'єктами господарювання, так і фінансового, екологічного контролю, контролю за охороною праці тощо. Відповідні трансформації ми бачимо як захід тимчасовий, що діятиме на період дії воєнного стану в країні (а якщо досвід буде позитивним, то й на подальше). Переконані, що перевірки з боку єдиної уніфікованої служби значним чином спростять порядок ведення господарської діяльності для суб'єктів господарювання, адже звітність перед єдиним органом державної влади є більш простою. Безумовно, повинен бути забезпечений і більш спрощений порядок реалізації такої контрольно-наглядової діяльності.

Контроль у сфері якості і безпечності продуктів і послуг включає широкий інструментарій заходів, який також знаходиться у прямій залежності від групи продукту чи послуги. Наприклад, відповідно до наказу МОЗ України «Про порядок контролю якості медичної допомоги» від 28 вересня 2012 р. № 752 «Контроль якості надання медичної допомоги здійснюється шляхом застосування методів зовнішнього та внутрішнього контролю якості медичної допомоги, самооцінки медичних працівників, експертної оцінки, клінічного аудиту, моніторингу системи індикаторів якості, атестації/сертифікації відповідно до вимог чинного законодавства України та законодавства Європейського Союзу» (п. 4) [250]. Під зовнішнім контролем розуміється контроль, що здійснюється органами державної виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством, зокрема, шляхом контролю за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, проведення акредитації закладів охорони здоров'я, атестації лікарів, молодших спеціалістів із медичною освітою, професіоналів із вищою немедичною освітою, які працюють у системі охорони здоров'я, проведення клініко-експертної оцінки якості й

обсягів медичної допомоги (п. 6) [251].

Схожі за суттю повноваження виконує Державна служба якості освіти України. Зокрема, на сьогоднішній день до контрольно-наглядових завдань, пов'язаних із перевіркою дотримання вимог якості надання освітніх послуг, Служби віднесено: 1) проведення інституційного аудиту закладів освіти; 3) надання рекомендацій закладам освіти (крім закладів вищої освіти) щодо організації та функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти; 4) затвердження за результатами експертизи освітніх програм дошкільної та загальної середньої освіти (крім типових і тих, що розроблені на основі типових); 5) проведення моніторингу якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством; 6) акредитування/акредитація громадських фахових об'єднань та інших юридичних осіб, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності закладів освіти (крім закладів вищої освіти), проведення їх реєстр; 7) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту і видання обов'язкових до виконання ними розпоряджень щодо усунення виявлених порушень у визначені строки; 8) здійснення за дорученням МОН контролю за дотриманням вимог щодо організації зовнішнього незалежного оцінювання; 9) складання у випадках, передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення; 10) здійснення інших повноважень, передбачених законом (див. текст п. 4) [252].

У контексті розгляду контролю за дотриманням прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг позитивним кроком, на наш погляд, слід визнати імплементацію європейського досвіду у напрямі відходу від монополізації державою ряду повноважень з його проведення та передачі таких контрольних повноважень іншим, акредитованим державною організаціям (у тому числі недержавним) (див., напр., [253]). Погодимось із С. В. Івановою, яка, досліджуючи відповідну проблему в секторі вищої освіти України, робить висновок: «Очевидно, що ефективний консалтинг і аудит у будь-якому секторі ринку, у тому числі й на ринку освітніх послуг, повинен мати ознаки незалежності. Незалежність акредитаційної агенції від зовнішнього впливу повинна проявлятися в його відносинах із кожним із зацікавлених учасників ринку

освітніх послуг – не лише з державою, а й з ВНЗ (причому не тільки з тими, що перевіряються, а й з їх партнерами та конкурентами), зі студентами й роботодавцями» [254, с. 150]. У той же час, попри очевидний плюс (таким, як на нас, є зменшення свавілля державних контролюючих органів), ми все-таки змушені зробити наголос: не в усіх секторах господарювання доцільно запроваджувати згадані новели. Так, сертифікація, експертиза і лабораторні дослідження, за нашим переконанням, повинні залишатися прерогативою державних органів (іноді й міжнародних організацій), наприклад, у сфері використання ядерної енергетики, вогнепальної зброї та бойових припасів, систем протипожежного захисту і багатьох інших «пріоритетних» сфер державної охорони.

Наразі в Україні діють декілька організацій, які акредитовані проводити оцінку стосовно інспектування систем протипожежного захисту, у тому числі систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення тощо (наприклад, такі «послуги» сьогодні надає ТОВ «ОРГАН З ІНСПЕКТУВАННЯ «ФАВОРИТ», ТОВ «ЕКОБУДЕКСПЕРТ» та ін. суб'єкти приватної форми власності) (див. [255]).

Ще однією проблемою сучасного законодавства про державний контроль у сфері господарської діяльності, на наш погляд, є систематичний саботаж діям державних контролюючих органів з боку керівників суб'єктів господарювання через залишення у робочий час місця ведення господарської діяльності. При чому вони свідомо не залишають замість себе уповноваженого представника перед початком здійснення перевірки, про що свідчить аналіз практики (див. [256], [257]).

Цьому сприяє сучасна редакція ряду положень Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності». Зокрема, у п. 5 ч. 1 ст. 6 зазначено: «...перед початком здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) посадові особи територіального органу державного нагляду (контролю) *зобов'язані пред'явити керівнику чи уповноваженій особі суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі-підприємцю або уповноваженій ним особі, крім документів, передбачених цим Законом, додатково копію погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або*

відповідного державного колегіального органу на проведення такої перевірки. Ч. 11, ст. 4 говорить, що: «Плановий чи позаплановий захід щодо суб'єкта господарювання – юридичної особи має здійснюватися у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником. Плановий чи позаплановий захід щодо фізичної особи-підприємця має здійснюватися за його присутності або за присутності уповноваженої ним особи». За ч. 3 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності»: «Суб'єкт господарювання повинен ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу з наданням йому копії відповідного посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)» [21].

Вище наведені вимоги до органів державного контролю проводити перевірки в присутності уповноваженої особи підконтрольної структури, відсутність вимоги про прямий обов'язок керівника суб'єкта господарювання бути присутнім на об'єкті, що підлягає плановій або позаплановій перевірці, фактично створює ситуацію за якою така відсутність керівника унеможлиблює проведення заходів контролю, а якщо вони і будуть здійснені, то це може бути визнано як перевищення владних повноважень з боку посадових осіб контролюючого органу та стати підставою для оскарження результатів перевірки. Такий стан справ практично унеможлиблює належне здійснення нагляду (контролю), підриває авторитет державних контролерів.

Безумовно, сучасна конструкція окремих законодавчих положень повинна бути виправлена. Вбачається, що вирішити означену проблему можна шляхом внесення змін до законодавства і закріплення прямого обов'язку керівництва суб'єкта господарювання під час своєї відсутності залишати у робочий час уповноваженого представника та визнати, що така його відсутність не є підставою для недопущення посадових осіб органу державного контролю (нагляду) до проведення заходів державного контролю (нагляду). А отже, пропонуємо ч. 5 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності» доповнити пунктом 4 наступного змісту: «Відсутність керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особи-підприємця або уповноваженої ним особи перед початком здійснення планового чи позапланового заходу державного

нагляду (контролю) не є підставою для недопущення посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо процедура повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю) була виконана відповідно до вимог цього Закону».

Крім зазначеного, вважаємо за доцільне внести зміни і до п. 1 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності», додавши вказівку на *обов'язковість залишення на місці (замість керівника) уповноваженого ним представника суб'єкта господарювання, що перевіряється.*

Ще однією (до речі, й пов'язаною із попередньою) проблемою в сучасному механізмі реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності є недоліки в процедурі (порядку) надсилання та отримання письмових повідомлень суб'єктам господарювання про проведення планових контрольних заходів. Так, п. 1 ч. 4 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено: «Органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу не пізніше як за десять днів до дня здійснення цього заходу» [21], а згідно з п. 4 ч. 4 ст. 5: «Суб'єкт господарювання має право *не допускати посадову особу* органу державного нагляду (контролю) до здійснення планового заходу в разі *неодержання повідомлення про здійснення планового заходу*» [21].

Основна проблема у даному випадку, як нам вбачається, полягає в тому, що суб'єкт господарювання, заздалегідь володіючи інформацією (через *веб-сайти* органів державного нагляду (контролю) щодо річного плану проведення перевірок), *умисно* не одержує повідомлення про здійснення планового заходу через засоби поштового зв'язку (за умови відсутності інших способів повідомлення) що, згідно з п. 4 ч. 4 ст. 5 згаданого Закону дає право суб'єкту господарювання *не допускати посадову особу* органу державного нагляду (контролю) до здійснення планового заходу або *взагалі можливість ігнорувати проведення планової перевірки, або ж тимчасово припиняти діяльності суб'єкта господарювання на час перевірки*». Подібні випадки на практиці не є поодинокими. Безумовно, такий стан речей є недопустимим.

Вирішення складеної проблеми, на наше переконання, лежить у площині розширення законних інструментів доведення факту (підтвердження) отримання суб'єктами господарювання повідомлень. Зокрема, пропонуємо внесення наступних змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»:

1) У п. 3, ч. 4, ст. 5 «Повідомлення надсилається рекомендованим листом» замінити словами «Повідомлення надсилається засобами поштового зв'язку рекомендованим поштовим відправленням на адресу місця реєстрації суб'єкта господарювання з описом вкладення та з повідомленням про вручення»;

2) Частину 4¹ ст. 5 доповнити словами: «Належним підтвердженням повідомлення про проведення планового заходу органами державного нагляду (контролю) є:

«1. У разі вручення письмового повідомлення – особистий підпис про отримання повідомлення, відеозапис вручення повідомлення або ознайомлення з його змістом, у тому числі відеозапис відмови керівника чи уповноваженої ним особи від отримання повідомлення під розписку, а також відеозапис відмови керівника або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання у спілкуванні з особою, уповноваженою вручати письмові повідомлення;

2. У разі надсилання письмового повідомлення засобами поштового зв'язку:

- день отримання такого поштового відправлення особою, що підтверджується інформацією та/або документами від поштового оператора;

- день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати поштове відправлення чи день проставлення відмітки про відсутність керівника або уповноваженої особи за адресою місця реєстрації суб'єкта господарювання».

Прерогатива у виконанні функції *державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції* надана Антимонопольному комітету України [84]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»: основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

«1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист

економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; 3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції; 4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель; 6) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції» [84].

Як бачимо, повноваження Антимонопольного комітету України ширші за напрям (різновид) державного контролю у сфері господарської діяльності, що розглядається. Роль Антимонопольного комітету України у сфері контролю за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, на наше переконання, зводиться до двох основних напрямів: контролю за монопольним становищем і недобросовісною конкуренцією.

Варто відзначити, що державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства та економічної конкуренції, як і інші форми державного контролю у сфері господарювання, проводиться шляхом збору, обробки, співставлення інформації фактичних результатів, отриманих в ході перевірок та (або) спостережень з метою перевірки, зі станом, що встановлюються законодавчими вимогами. Також, як й інші «класичні» різновиди, він здійснюється в трьох видах: 1) попередній, що полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень; 2) поточний контроль, який передбачає регулювання поведінки суб'єктів господарювання, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо; 3) підсумковий контроль, а саме перевірка виконання рішень, що були винесені контролюючими органами [258, с. 84]. Основні відмінності, пов'язані з механізмом реалізації, знаходять прояв у специфічності методів «втручання» держави у господарську діяльність підконтрольних.

У цьому аспекті видається за доцільне стисло висвітлити питання сутності

існуючих у демократичній сучасній державі інструментів щодо законного обмеження свободи підприємництва і місця антимонопольних заходів і заходів охорони економічної конкуренції в цієї системі. Так, XXI ст. характерне використання широкого спектра регуляторних засобів, що має прояв у встановленні численних вимог. Мова йде про законодавчі вимоги щодо реєстрації суб'єкта господарювання, отримання різноманітних дозволів і ліцензій, забезпечення пожежної, виробничої та інших видів безпеки, сплати податків і зборів та ін., тобто принцип договору між державою як вищою формою організації суспільства і суспільством у відносинах господарювання, хоча і за вельми абстрактною конструкцією, на сьогоднішній день можна представити як: «повна свобода на здійснення господарювання за умови додержання встановлених державою правил гри і в їх рамках». При цьому відповідні обмеження щодо суб'єктів господарювання є публічними, прозорими, прогнозованими, обґрунтованими тощо. Безумовно, подібні вимоги й інструменти забезпечення їх виконання різняться між собою.

З огляду на наведене вважаємо за доцільне нагадати, що до інструментів забезпечення реалізації державної політики належить прерогатива на пряме законне легітимне втручання у свободу підприємництва із застосуванням юридичних наслідків (в тому числі й негативних) для господарюючого суб'єкта, навіть за відсутності порушень з боку останнього. Яскравим прикладом подібного різновиду є примусове відчуження об'єктів приватної власності з мотивів суспільної необхідності, що також є засобом (інструментом) впливу держави на господарський сектор. Сюди ж можна віднести й позитивні заходи, такі, як фінансова підтримка державою сектору економіки (дотації), ситуативна зміна податкового або митного режимів різних сфер господарювання або щодо конкретних суб'єктів господарювання.

При цьому інструменти подібного прямого законного втручання у свободу підприємництва з боку держави не характерні контрольно-наглядовій діяльності, адже зазвичай проводяться несистематично, виступаючи «точковою» реакцією держави на ті чи інші виклики. Втім, ряд контролюючих методів, передбачених сучасним законодавством, у ході реалізації антимонопольного контролю якраз таки тяжіє за природою виникнення і юридичними наслідками до таких інструментів, в

чому ми бачимо одну з основних особливостей державного антимонопольного контролю як різновиду державного контролю у сфері господарської діяльності.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» стосовно сфери здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією Антимонопольний комітет України має такі повноваження: «1) розглядати заяви і справи про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами; 2) приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надавати висновки, попередні висновки стосовно узгоджених дій, концентрації, висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції; 3) переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції; 4) дозволяти або забороняти узгоджені дії, концентрацію...» (див. [84]).

Законодавець розкриває категорію «узгоджені дії» у ст. 5 Закону України «Про захист економічної конкуренції». Зокрема, узгодженими діями є укладення суб'єктами господарювання угод у будь-якій формі, прийняття об'єднаннями рішень у будь-якій формі, а також будь-яка інша погоджена конкурентна поведінка (діяльність, бездіяльність) суб'єктів господарювання. Узгодженими діями також визнаються створення суб'єкта господарювання, об'єднання, метою чи наслідком створення якого є координація конкурентної поведінки між суб'єктами господарювання, що створили зазначений суб'єкт господарювання, об'єднання, або між ними та новоствореним суб'єктом господарювання, або вступ до такого об'єднання, крім випадків, передбачених Законом України «Про захист економічної конкуренції» [154]. Законодавче визначення концентрації суб'єктів господарювання законодавець наведене у ст. 22 того ж законодавчого документа.

Також нагадаємо, що відповідно до ст. 12:

1. «Суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо:

на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;

не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу

інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

2. Монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

3. Монопольним (домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

4. Вважається, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених частиною першою цієї статті.

5. Монопольним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови:

сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків;

сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків -

і при цьому вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини четвертої цієї статті» [154].

Як бачимо, Антимонопольний комітет як державний орган із спеціальним статусом регулює підприємницьку діяльність з метою охорони конкурентного середовища і відвернення негативних економічних та інших наслідків у разі його порушення. Коли ми говоримо про державний контроль, наприклад, у сфері екологічної, пожежної та інших видів безпеки, то він (контроль) направлений на попередження, припинення негативних наслідків для держави (читай суспільства), а прямий причинний зв'язок (дії чи бездіяльності господарюючого суб'єкта із відповідними наслідками) так чи інакше виникає на основі суспільно шкідливої (або суспільно небезпечної) поведінки останнього. У випадку антимонопольного

контролю поведінки господарюючого суб'єкта в ряді випадків не носить протиправного характеру (монопольне становище утворилося, наприклад, законним шляхом – завдяки високому рівню конкурентоспроможності, або з тих чи інших причин незалежно від дій суб'єкта господарювання... Скажімо, зник основний конкурент на ринку). Негативними в цьому разі є лише наслідки для суспільства (держави), які не мають причинного зв'язку із діями чи бездіяльністю новоствореної монополії. Саме негативні наслідки «підштовхують» державу до здійснення регуляторного впливу, щоб повернути відносини до стану законності і дисципліни шляхом законного прямого обмеження прав і свобод підприємців.

2.3.2. Фінансовий державний контроль у сфері господарської діяльності

Роль фінансового державного контролю як різновиду (напрямую) державного контролю у сфері господарської діяльності в широкому розумінні є унікальною. Погодимося із А. О. Мухатаєвим, який, досліджуючи проблему співвідношення категорій «фінансовий контроль» і «фінансово-господарський контроль», робить висновок про їх синонімічність. «Неважко побачити: йдеться про один і той самий вид контролю. І це зумовлене об'єктивними підставами». Далі фахівець звертає увагу на те, що «фінансового контролю в «чистому» вигляді майже не існує. Він завжди буде відбивати результати господарської діяльності там, де така діяльність здійснюється. Мабуть, розуміння цього і призводить до логічного ототожнення цих термінів у дослідженнях економістів та правознавців» [4, с. 36].

Відповідний підхід ототожнення фінансового контролю із контролем за господарюванням доволі часто зустрічається і в сучасних працях, присвячених проблемі фінансового контролю. Так, В. А. Бортняк державний фінансовий контроль визначає як встановлену законодавством діяльність органів державної влади й управління всіх рівнів, які в межах своїх повноважень виявляють: помилки й зловживання в управлінні державними грошовими ресурсами, які завдають фінансовий або матеріальний збиток державі, й запобігають їм; недотримання фінансового, бюджетного, податкового, митного законодавства тощо й запобігають цьому; недоліки в організації системи управління фінансово-господарською

діяльністю державних установ, підприємств, організацій з повною або частковою участю держави й запобігають їм [259]. Схоже трактування пропонує й М. В. Петричук, називаючи державний фінансовий контроль визначеною фінансово-правовою діяльністю органів фінансового контролю або їх представників чи структурних підрозділів, а також осіб, які уповноважені здійснювати контроль, що ґрунтується на основі актів вітчизняного законодавства. Він (контроль) встановлює фактичний стан справ на об'єкті контролю щодо його фінансово-господарської діяльності та дозволяє забезпечувати фінансову дисципліну, законність і раціональність у процесі володіння, формування, розподілу, використання фінансових активів для соціально-економічного зростання всіх суб'єктів фінансових правовідносин. Фінансовий контроль являє собою перевірку фінансово-господарських операцій щодо їхньої відповідності чинним фінансово-правовим нормам [107, с. 77].

Дійсно, реалізація фінансового державного контролю завжди пов'язана і знаходиться у рамках господарського сектору. Більш того, на відміну від інших різновидів охоплюваних державним контролем у сфері господарської діяльності, наприклад, екологічного, пожежного, контролю з охорони праці та ін., регуляторний вплив котрих розповсюджується на господарський сектор частково (хоча, як показує аналіз законодавчих положень, переважна їх більшість спрямована на впорядкування відносин, пов'язаних із господарюванням). У випадку фінансового державного контролю ми можемо стверджувати, що саме його існування знаходиться в прямій залежності від фінансового аспекту господарювання, а точніше публічних інтересів держави, пов'язаних із ним. Щоправда, слід зробити певне уточнення. На наш погляд, все ж таки варто згадати, що окремі напрями фінансового державного контролю не охоплюються предметом «державного контролю у сфері господарської діяльності», незважаючи на їх зв'язок із господарюванням. Якщо податковий і митний контроль, контроль за дотримання законодавства з питань соціального страхування і контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель мають умовно «абсолютний» зв'язок із господарюванням, то стосовно бюджетного контролю ми змушені констатувати наявність ряду винятків з означеного правила.

Нагадаємо, що відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України: «1. Контроль

за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує: 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; 4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави і територіальних громад у процесі управління об'єктами державної та комунальної власності; 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету» [260].

Глава 17 Бюджетного кодексу України закріплює повноваження контролюючих органів. Не зосереджуючись на розгляді усіх органів бюджетного контролю і їх компетенціях, звертаємо увагу на те, що, наприклад, до повноважень органів державного фінансового контролю щодо дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) цільовим, ефективним та результативним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; 3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; 4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; 4¹) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу; 4²) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства умовам договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та вимогам бюджетного законодавства; 5) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх

виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; 6) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів (п. 1 ст. 113) [260].

Варто відзначити, що такі напрями бюджетного контролю, як контроль за «достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників» або «відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми» не охоплюються предметом державного контролю у сфері господарювання. Крім того, розглядаючи проблему визначення «кордонів» бюджетного контролю у сфері господарювання, важливо звернути увагу на те, що «господарська діяльність» держави вужча за категорію «господарювання» в широкому розумінні. Так, на наш погляд, до останньої категорії можна включити відносини щодо матеріально-технічного й організаційного забезпечення функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ та організацій. Виконання функцій державних органів, безумовно, не можливе без проведення господарських операцій (закупка і ремонт обладнання, автотранспорту, залучення забудовників для будівництва споруд, операції з нерухомістю тощо), так само як і не можлива безконтрольність цих процесів з боку держави. Як приклад згадаємо контроль за відповідною діяльністю структурних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства внутрішніх справ та ін.

Виходячи з вищенаведеного, в аспекті розгляду бюджетного контролю видається за доречне державні органи, установи та організації поділяти на ті, що здійснюють господарську діяльність, і ті, функціональне призначення котрих не передбачає її проведення. Наприклад, якщо розглядати бюджетну установу зі статусом «неприбуткова організація», йдеться про Державний центр сертифікації ДСНС України, засновником якого є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, вбачається, що серед видів діяльності (згідно з реєстраційними відомостями Центру) є: 84.13 – Регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності; 71.12 – Діяльність у сфері інжинірингу, геології та геодезії, надання послуг технічного консультування в цих сферах; 71.20 – Технічні випробування та дослідження. Як бачимо, діяльність відповідного Центру є господарською, а отже, і контрольні заходи

щодо неї як суб'єкта господарювання, пов'язані із аудиторською та іншою діяльністю, охоплюються державним контролем у сфері господарювання як різновидом державного контролю, чого не можна стверджувати стосовно, скажімо, Аварійно-рятувального загону спеціального призначення як структурного підрозділу в системі ГУ ДСНС України у Харківській області. У даному випадку предмет бюджетного контролю не пов'язаний із здійсненням господарської діяльності, а отже, не охоплюється змістом «державний контроль у сфері господарської діяльності». Це так званий «внутрішньогосподарський контроль» з боку держави. Якщо в першому випадку ми маємо справу з «господарською діяльністю держави» як учасника ринкових відносин, то в другому – із процесом господарювання (читай керування) як складовою організації публічного адміністрування (управління), що не пов'язана із господарською діяльністю.

Ведучи мову про державний фінансовий контроль, доцільно також нагадати, що основні особливості його проведення в системі державного контролю у сфері господарювання пов'язані із специфікою методів контролю. Погодимось з М. Б. Гупаловською, яка доволі вдало описує специфіку методів державного фінансового контролю. Зокрема, вчена до попереднього державного фінансового контролю відносить метод економічного аналізу і фінансово-економічної експертизи проєктів, що передують здійсненню господарських і фінансових операцій підприємств і країни в цілому. До поточного державного фінансового контролю – моніторинг і державний фінансовий аудит, які здійснюються в процесі виконання фінансових планів, господарсько-фінансових операцій підприємств. До наступного державного фінансового контролю вчена включає такі методи, як ревізія, перевірка, економічний аналіз і фінансово-економічна експертиза, що охоплює господарську і фінансову діяльність на всіх рівнях управління за звітний період і фінансовий рік в цілому [261].

У дійсності, методів державного фінансового контролю можна виокремити набагато більше. Так, А. В. Хмельков до інструментів (методів) контролю зараховує: «аудиторські процедури; моніторинг закупівель; письмове пояснення; звірка; вибірка; анкетування (інтерв'ювання); аналіз; зустрічна звірка; перевірка бухгалтерських регістрів і документів; запит; анкетування; підтвердження; перерахунок; аналітичні процедури; співставлення операцій; візування; оцінювання; фінансове розслідування;

перевірка документів за формальними ознаками; перевірка документів за змістом; арифметична перевірка документів; нормативна перевірка документів; зустрічна перевірка документів; техніко-економічний розрахунок; економічна оцінка господарських операцій; отримання письмових пояснень і довідок аудиторські процедури; експертиза; обстеження; зустрічна звірка; інвентаризація; обстеження території, виробничих і службових приміщень; контрольні обміри виконаних робіт; хронометраж робочого часу; лабораторні аналізи якості сировини, матеріалів і готової продукції; контрольний запуск сировини і матеріалів у виробництво» [207, с. 29].

Законодавець у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» встановлює, що державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель і моніторингу закупівлі (ч. 2 ст. 2) [21]. Зауважимо, що державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці й аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті (ст. 3). Інспектування здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії і полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення посадових і матеріально відповідальних осіб, винних у їх допущенні. Результати ревізії викладаються в акті (ст. 4). Контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування. Порядок і підстави проведення органом державного фінансового контролю перевірок закупівель встановлюється Кабінетом Міністрів України. Перевірка закупівель у замовників проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування

об'єкта права власності, щодо якого проводиться перевірка, і полягає в документальному й фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки закупівель. Моніторинг закупівлі здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю (ст. 5) [21].

Як бачимо, інструментарій реалізації державного фінансового контролю для всіх його напрямів виявляється майже однотипним, що продиктовано специфікою предмета. Фінансовий аудит, ревізія, камеральні перевірки, інспектування та інші засоби притаманні в тому чи іншому вигляді усьому фінансовому державному контролю. У цьому аспекті слід звернути увагу на те, що у закордонній літературі не використовується термін «державний фінансовий контроль», а вживається «державний аудит». Проте за змістом і засобом застосування вони схожі. Одним із джерел такого термінологічного розмаїття, на думку В. В. Кур'янова, є, крім суб'єктивного прагнення державних контрольних інституцій до розширення сфери власної компетенції, некритичне ставлення до неточних перекладів основних документів INTOSAI і, передусім Лімської декларації керівних принципів аудиту 1977 р. (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) [5]. Традиційний переклад її назви, як відмічає вчений, – «Лімська декларація керівних принципів контролю», а назви Вищих національних органів аудиту (Supreme Audit Institutions) – «вищі органи контролю державних фінансів»[262].

Виходячи з вказаного, вважаємо за доцільне відзначити, що в зарубіжній практиці для проведення державного фінансового контролю використовують ревізійні стандарти Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) ISSAI (Міжнародні стандарти вищих органів аудиту) [263] – стандарти державного фінансового контролю, що рекомендуються до застосування контрольними органами різних держав, а їх мета – уніфікація діяльності контрольних органів різних держав.

Аналізуючи сучасну наукову літературу, присвячену проблемам фінансового контролю в Україні, вбачається, що майже кожна пропозиція з його оптимізації супроводжується доведенням необхідності наближення аудиту до міжнародних стандартів. Зокрема, І. М. Якимчук називає цей напрям розвитку найефективнішим механізмом, що дозволяє провести оптимальне реформування системи фінансового

контролю шляхом розробки певного Стандарту й оформлення його відповідно до положень Лімської декларації. Як зазначає науковець, в Україні така робота вже розпочата, додаючи при цьому на підтвердження висловленого такі факти, як прийняття Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), що встановлює єдиний підхід до їх розроблення органами державного нагляду (контролю) [264, с. 37]. Натомість О. М. Піхоцька констатує, що сучасний рух України до ЄС вимагає вирішення низки складних проблем, серед яких: 1) створення ефективної системи органів державного аудиту та, відповідно, удосконалення чинної нормативно-правової бази їх діяльності; 2) гармонізація актів національного законодавства, документів політичного та правового характеру й практики їх застосування, спільних прав і зобов'язань до стандартів, обов'язкових до виконання в державах-членах ЄС; 3) імплементація Міжнародних стандартів фінансової звітності у практику роботи вітчизняних органів державного фінансового контролю; 4) узгодження фахової термінології, яку використовують у національних нормативно-правових актах з державного фінансового контролю, з вимогами директивних документів Міжнародної (INTOSAI) та Європейської (EUROSAI) організацій вищих органів державного аудиту [265, с. 90].

У цілому вивчення наукової літератури дає підстави стверджувати, що сучасні фахівці часто визначають у системі державного фінансового контролю одні й ті самі проблеми і схожі шляхи їх подолання. Так, Г. Б. Погрішук і Н. М. Головай пропонують до етапів удосконалення організації та функціонування інституту державного фінансового контролю відносити: 1) гармонізацію вітчизняного законодавства відповідно до стандартів Європейського Союзу; 2) чітке розмежування й закріплення повноважень, функцій та компетенції за відповідними службами державного фінансового контролю; розбудову механізму взаємодії з інституціями ЄС, вивчення і використання кращих європейських практик і законодавства; 3) підвищення якості кадрового забезпечення служб фінансового контролю на різних рівнях управління, а також рівня прозорості контролюючих органів на основі використання всіх можливих інформаційно-комунікаційних технологій поширення інформації; 4) впровадження сучасних ІТ-рішень у діяльність органів державного

фінансового контролю для створення умов ефективного виконання ними завдань й ідентифікації, аналізу й оцінки ризиків діяльності публічних органів, зокрема, високоризикових операцій публічних органів; чітку регламентацію обміну інформацією між контролюючими органами (Держаудитслужба, Державна податкова служба України, Державна казначейська служба України, Держфінмоніторинг тощо), а також забезпечення автоматизованого доступу до відповідних баз даних щодо результатів заходів контролю [266]. У свою чергу, Л. В. Гуцаленко із О. В. Вахновською удосконалення державного фінансового контролю бачать у: 1) подальшому розвитку правового поля й методологічного забезпечення системи державного фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародними стандартами та найкращою практикою Європейського Союзу щодо аудиту у сфері державних фінансів; розбудові інституційного потенціалу органів Держаудитслужби; 2) удосконаленні системи підготовки й перепідготовки кадрів у сфері державного фінансового контролю; 3) підвищенні відповідальності керівників органів державної влади й органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання державного й комунального секторів за ефективність їхніх управлінських рішень і результативність діяльності [267, с. 18]. У цілому ми позитивно оцінюємо відповідні напрями.

У ході розгляду підходів по удосконаленню державного фінансового контролю в Україні вважаємо помилковим оминати увагою такий важливий напрям, як переорієнтація діяльності контролюючих органів із «карного» характеру на «сервісний», у рамках загальної ідеї «людиноцентризму». Подібні міркування все частіше висловлюються представниками юридичної науки. Не буде перебільшенням, з нашого погляду, стверджувати, що «людиноцентризм» західного зразка значно укорінився в національно-правовій думці. Як приклад наведемо тезу вченого-адміністративіста Д. А. Міщенка: «Контроль повинен бути не інструментом для пошуку помилок і встановлення покарання за них, а механізмом, за допомогою якого уповноважені фахівці надаватимуть рекомендації стосовно оптимального управління у сфері державних фінансів» [268, с. 52]. Як стверджує вчений, виконання такого обов'язку юридичними і фізичними особами, як сплата податків і зборів, має бути добровільним, а не примусовим. Проте слід належну увагу приділити «реагуванню на порушення податкового процесу та встановленню причин таких порушень задля

уникнення подібних випадків у майбутньому» [268, с. 53].

Погодимося з тим, що всебічна допомога господарюючим суб'єктам із боку контролюючих органів стосовно роз'яснення законодавчих вимог і надання рекомендацій по їх виконанню як превенція правопорушень – важлива складова контрольної діяльності держави у господарському секторі. Однак слід пам'ятати, що примус невід'ємна, істотна частина державного контролю. Послаблення державного примусу з неминучістю призведе до зменшення результативності (ефективності) державного контролю. Без суворого покарання втрачається мотивація законослухняної поведінки. Також варто пам'ятати, що одна з основних цілей ведення комерційної діяльності суб'єктом господарювання – отримання прибутку. Тож очевидно, що зменшення витрат на сплату обов'язкових платежів – привабливий засіб для збільшення прибутку і, як наслідок, отримання конкурентної переваги на ринку. Враховуючи те, що податки, митні та інші обов'язкові платежі – «кисень» для функціонування будь-якої держави, подібні реформаційні новели можуть надто дорого обійтися народу України.

На підтвердження наведеної тези достатньо звернутися до досвіду найбільш економічно розвинених західних демократій. Наприклад, у США кількість кримінально караних правопорушень, які передбачають відповідальність за ухилення від сплати податків, становить більше 40 складів [269, с. 25]. Варто відзначити, що порушення законодавчих вимог зі сплати податкових, митних та інших обов'язкових платежів об'єднані і розцінюються як злочин проти нації. Як зазначають К. О. Токарева та В. Н. Тімощенкова, відповідно до Зводу законів США: «Той, хто навмисне намагається будь-яким способом ухилитися від сплати або позбутися від податку, передбаченого цим Зводом законів США, а також від відповідного платежу, винен у скоєнні фелоній і повинен бути покараний штрафом в розмірі до 100 тис. дол. або позбавленням волі на строк до п'яти років, або обома покараннями разом, зі сплатою понесених звинуваченням судових витрат». Фелонія вважається вкрай тяжким злочином. Сума штрафу для корпорації може сягати 500 тис. доларів. Громадянину, який не подав вчасно податкової декларації, загрожує рік ув'язнення або штраф у розмірі 25 тис. доларів [270, с. 70]. Також як особливість податкового контролю США можна вказати підвищену увагу контролюючих органів до крупних господарюючих суб'єктів. Частоту

контрольних податкових заходів збільшено у відношенні до них в десятки разів.

Порівнюючи досвід різних країн, К. О. Токарева та В. Н. Тімощенкова роблять висновок, що номінальний рівень податкового навантаження в Україні не перевищує показників США, Канади, Великій Британії та Німеччини. Однак фактичне податкове навантаження, яке враховує також ефективність використання податкових надходжень для задоволення потреб платників податків, виявляється суттєво вищим. Зокрема, у порівнянні з соціально орієнтованою Швецією, де рівень податкового тягара сягає приблизно 55% ВВП, українські показники значно нижчі – близько 33-36% ВВП. Проте висновок про те, що податкове навантаження для шведів більше, ніж для українців, є помилковим. Ключова відмінність полягає у частці податкових надходжень, що повертається населенню при перерозподілі бюджетних коштів: у Швеції цей показник становить близько 85%, тоді як в Україні він не перевищує 30% [270, с. 71]. Більш того, за вітчизняною системою, як справедливо наголошують Г. Б. Погрішук і Н. М. Головай, Розміри фінансових санкцій, що застосовуються судовими органами згідно з чинними законодавчими нормами, суттєво не відповідають обсягам державних бюджетних ресурсів, втрачених через протиправні дії посадових осіб, які допустили порушення. [266].

Зазначене дозволяє, навпаки, стверджувати про існування потреби в посиленні покарання за окремі склади правопорушень у фінансовій сфері. При цьому вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що посилення примусових механізмів контролю – окремий напрям, який взагалі не знаходиться в прямій залежності від переорієнтації взаємовідносин між контролюючими органами і підконтрольними на кшталт західного «сервісного» зразка. Вважаємо, що ці обидва напрями оптимізації державного контролю не протирічать, а доповнюють один одного.

Виходячи з висловленого, вважаємо, що задля уникнення обрання помилкового вектора на шляху розвитку фінансового контролю в Україні слід передусім деталізувати мету загального реформаційного процесу у досліджуваній сфері. Доволі вдалий підхід до вирішення цієї проблеми запропонувала А. Колпакова. Зокрема, дослідниця підкреслює, що показник результативності державного фінансового контролю зростає обернено пропорційно до кількості витрачених ресурсів та коштів, необхідних для досягнення позитивного результату. На її переконання, до основних

джерел забезпечення належної ефективності державного фінансового контролю варто відносити: «1) збільшення обсягів надходжень до бюджету, економію бюджетних коштів через здійснення державного фінансового контролю; 2) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного фінансового контролю» [271, с. 14–15].

Зважаючи на те, що рівень податкового й митного тиску на господарюючих суб'єктів прямо відображається на розвитку підприємництва в країні, вбачається за необхідне дещо доповнити наведену пропозицію наступними пунктами: 3) поліпшення порядку сплати податків, зборів, митних та інших обов'язкових платежів, а також взаємодії контролюючих органів і господарюючих суб'єктів; 4) наближення рівня толерантності держави до фінансових правопорушень до нульового.

Також варто загострити увагу на тому, що, враховуючи складну ситуацію в сучасній Україні, серед основних напрямів оптимізації державного фінансового контролю, на нашу думку, доречно виокремлювати лише найбільш важливі, як-от:

1) підвищення кваліфікації кадрового складу державних контролюючих органів у сфері фінансів;

2) імплементація міжнародних стандартів аудиту і фінансової звітності у сфері фінансів у роботу вітчизняних органів державного фінансового контролю;

3) підвищення ефективності взаємодії органів державного фінансового контролю між собою;

4) спрощення порядку виконання зобов'язань, установлених державою у фінансовій сфері господарюючими суб'єктами, шляхом продовження розширення цифрової трансформації та діджіталізації та покращення рівня співробітництва між контролюючими органами і підконтрольними;

5) збільшення переліку штрафних санкцій та інших покарань за фінансові правопорушення в Україні, не пов'язаних із позбавленням й обмеженням волі.

2.3.2. Екологічний державний контроль у сфері господарської діяльності.

Приступаючи до висвітлення питання, передусім вкажемо, що особливості екологічного державного контролю продиктовані, безумовно, предметною специфікою стану довкілля як об'єкта охорони держави. У цьому аспекті нам видається доречним розпочати висвітлення особливостей екологічного контролю саме з наведення характеристики екологічної безпеки як специфічного феномену в державному управлінні. Найбільш вдало, на наш погляд, відповідну проблему вирішив колектив авторів наукової доповіді «Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України» [279]. Зокрема, фахівці пропонують описувати особливості екологічної безпеки наступним чином:

1. *Суперпріоритетність* (екологічна безпека виступає невід'ємним компонентом національної безпеки і одночасно обов'язковим стандартом прав і свобод людини яку держава повинна гарантувати);

2. *Колективний характер її присвоєння* (унеможлиблює спроби індивідуалізації екологічної безпеки. Екологічна безпека як благо колективного споживання не може виступати об'єктом будь-якої форми власності – ні приватної, ні державної);

3. *Тісна інтегрованість в інші життєві цінності і складність процесів взаємодії з соціальними пріоритетами суспільства на окремих стадіях його розвитку* (необхідність пошуку компромісів між вирішенням екологічних проблем та реалізацією невідкладних соціально-економічних завдань);

4. *Невизначеність її кількісних та якісних параметрів* (об'єктивною реальністю є обмеженість людських знань щодо меж стійкості екологічних систем та динаміки й наслідків їх змін під впливом антропогенного навантаження, що породжує певну інтуїтивність в оцінках рівня екологічної безпеки) [272, с. 6–7].

Розглядаючи особливості реалізації державного екологічного контролю у сфері господарської діяльності, традиційно почнемо з наявності спеціального суб'єктного складу органів владних повноважень. Безумовно, забезпечення охорони природи, екологічної безпеки, сталого розвитку і виконання інших важливих завдань сучасної держави – окрема специфічна сфера, яка, вочевидь, потребує існування спеціально

створеної відносно відособленої системи владних інституцій.

Так, на сьогоднішній день центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, є Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) (п. 1) [79]. До її основних завдань законодавець відносить: 1) реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; 2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у межах повноважень, передбачених законом, зокрема, щодо охорони земель, надр; екологічної та радіаційної безпеки; охорони і використання територій й об'єктів природно-заповідного фонду; охорони, захисту, використання і відтворення лісів; збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного й ландшафтного різноманіття; раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного й рослинного світу; ведення мисливського господарства і здійснення полювання; охорони, раціонального використання й відтворення вод і відтворення водних ресурсів; охорони атмосферного повітря; формування, збереження й використання екологічної мережі; стану навколишнього природного середовища; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами й агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження і практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; 3) внесення на розгляд міністра захисту довкілля і природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; 4) проведення огляду (обстеження) місць заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації (п. 3) [79]. Значну кількість повноважень з екологічного

контролю у сфері господарської діяльності, як вже зазначалося в попередніх підрозділах, крім згаданої Держекоінспекції, виконують «профільні» центральні органи у сфері охорони довкілля та (або) захисту природних ресурсів, серед яких можна назвати: Державне агентство водних ресурсів України [273]; Державне агентство лісових ресурсів України [274]; Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру [275]; Державну службу геології та надр України [211]; Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм [276]; Державне агентство України з управління зоною відчуження [277] та ін. Окреме місце у сфері охорони навколишнього природного середовища відведено органам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям і міжнародним організаціям.

Зупинимося на тому, у правовій науці фахівці, які досліджували проблему здійснення державного екологічного контролю, не раз звертали увагу на існування «перевантаженої» системи органів владних повноважень у відповідній сфері і, як наслідок, дублювання їх повноважень. Наприклад, низка фахівців у сфері екологічних правовідносин зауважують, що для Держекоінспекції як спеціального органу у сфері охорони навколишнього природного середовища за наявної системи дублювання функцій державного нагляду (контролю) є негативним явищем. Це пов'язано з тим, що центральні органи виконавчої влади нарівні з виконанням «функцій надання послуг, господарських функцій не лише поєднують функції державного нагляду (контролю), дублюючи функції та повноваження спеціального органу, а ще й мають значну перевагу перед Держекоінспекцією щодо їх здійснення» [278, с. 180]. Слід додати, що, крім негативного впливу на діяльність Держекоінспекції, з чим ми маємо погодитися, складений на сьогоднішній день масив вузькопрофільних інституцій з екологічного контролю значним чином ускладнює співпрацю між ними на рівні документообігу (у тому числі й електронного); невиправдано збільшує кадровий склад і витрачання матеріально-технічних й інших ресурсів держави задля здійснення контрольної діяльності у сфері екології; має шкідливий вплив на економічний клімат, що знаходить прояв у підвищенні тиску на господарюючих суб'єктів шляхом проведення численних заходів контролю за предметною сферою широким колом контролюючих суб'єктів.

Можна згадати й інші негативні чинники.

Як підкреслюють Т. С. Єдинак та О. В. Павлишин, велика кількість наявних в Україні суб'єктів контролю призводить до того, що державний контроль функціонує не як єдиної системи, а діє в формі відокремлених ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами. Фахівці акцентують на тому, що: «Відокремлені дії кожного не відтворюють цілісного стану справ чи то окремого підприємства, чи то галузі в цілому і, як наслідок, не забезпечують ужиття повного переліку відповідних заходів на виконання управлінських рішень для подальшого розвитку соціально-економічних відносин» [279, с. 14].

В контексті розгляду особливостей реалізації екологічного контролю у сфері господарської діяльності не можна оминути питання специфічності механізмів реалізації державного контролю, що знаходить свій прояв в особливих методах, притаманних відповідному різновиду контрольної діяльності держави. Так, як вже зазначалося в попередніх підрозділах роботи, задля забезпечення екологічної безпеки державні інституції, поряд із різними контролюючими органами, широко використовують моніторингові заходи.

Відповідно до «Положення про державну систему моніторингу довкілля» державна система моніторингу довкілля визначається як система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки (ч. 1) [280]. Сьогодні сучасна система моніторингу функціонує на основі єдиного нормативного, організаційного, методологічного й метрологічного забезпечення й уніфікованих компонентів цієї системи. Інформація, що зберігається в системі моніторингу, використовується органами державної влади й органами місцевого самоврядування для прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки [281, с. 76]. Державний моніторинг навколишнього природного середовища України охоплює питання атмосферного повітря, водних ресурсів,

земель, біологічного різноманіття, лісів, відходів, фізичних факторів впливу, геологічного середовища та ін.

Варто відзначити, що, хоч «моніторинг» у класичному розумінні не входить до системи заходів, що охоплюються категорією «державний контроль», без перманентного збору інформації, аналізу й оцінки рівнів стану довкілля реалізація контрольних заходів щодо господарюючих суб'єктів була б вкрай неефективною. Багато в чому саме від ефективності виконання функцій моніторингу залежить результативність контролю (нагляду), предметом якої і є діяльність господарюючих суб'єктів. Подібний «симбіоз» найбільш яскраво простежується саме у сфері екології, де отримання інформації про попередній і поточний стан довкілля дозволяє порівнювати дані, отримані в ході проведення контрольних заходів безпосередньо на об'єкті перевірки, із даними моніторингових заходів.

Серед методів (форм) екологічного контролю у сфері господарської діяльності щодо отримання інформації одне з провідних місць посідає екологічне інспектування, що полягає в перевірці виконання природоохоронних, природоресурсних, екологічнобезпечних вимог підприємствами, організаціями, установами, громадянами. Інспектування може виступати самостійним заходом або входити до складу заходів екологічного аудиту [282, с. 121].

Перевірка об'єктів на предмет дотримання норм охорони навколишнього природного середовища проводиться відповідно до затвердженого плану на основі календарного графіка перевірок. Частота таких перевірок визначається екологічною ситуацією в районі розташування об'єкта, а також ступенем і характером його впливу на довкілля. Частота таких перевірок визначається екологічною ситуацією в районі розташування об'єкта, а також ступенем і характером його впливу на довкілля. Залежно від обсягу питань, які підлягають вивченню стосовно екологічного стану об'єкта, інтенсивності та специфіки його впливу на навколишнє природне середовище, рівня дотримання вимог законодавства, норм і правил у сфері охорони довкілля, а також для своєчасного впровадження заходів з усунення виявлених порушень на підприємствах, в установах, організаціях та запобігання негативному впливу об'єкта на природне середовище, перевірки прийнято поділяти на:

- планові (повні, комплексні) – перевірка, під час якої висвітлюються всі питання природоохоронної діяльності об'єкта;
- спеціальні (цільові) – перевірка лише окремих напрямів природоохоронної діяльності об'єкта;
- позапланові (оперативні) – перевірка, у ході якої висвітлюються лише питання, щодо яких отримано завдання від керівництва, а також перевірка аварійних і здійснюваних за сигналами та скаргами населення ситуацій;
- рейдові перевірки, що фіксують стан природних ресурсів і якість їх охорони;
- обов'язкові перевірки (на державному кордоні) [283, с. 6–7].

Не заглиблюючись в подробиці ілюстрації функціонування механізму здійснення перевірок суб'єктів господарювання з боку державних контролюючих органів, що реалізують повноваження у сфері охорони природного навколишнього середовища, акцентуємо, що особливістю реалізації методів екологічного контролю, пов'язаних з отриманням і обробкою інформації щодо виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності, є (крім інформації, отриманої завдяки моніторингових заходів), широке залучення експертних лабораторних досліджень та екологічних аудиторів, передусім недержавних.

Основними напрямками удосконалення правового регулювання державного екологічного контролю Ю.С. Шемшученко назвав можливе ухвалення Закону України про екологічний контроль, а також розробку й ухвалення Екологічного кодексу України, концепція і проєкт якого вже розроблені вченими Інституту держави та права НАН України ще два десятиліття тому. Водночас можливим способом удосконалення екологічного законодавства у загальнопланетарному масштабі вчені бачать розробку екологічної Конституції Землі у формі загального Екологічного кодексу планети, де мають знайти відображення й питання екологічного контролю. ...Здавалося б очевидні кроки щодо покращення системи екологічного контролю досі залишаються на рівні обговорень.

У цьому контексті важливо звернути увагу на те, що окреслені проблеми цілком розуміє і законодавець (принаймні, стосовно екологічного різновиду контролю), про що свідчить низка нещодавно прийнятих нормативно-правових документів. Так, відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної

політики України на період до 2030 року» серед першопричин екологічних проблем в Україні з-поміж інших названі: «незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення» [284]. Згаданий документ разом із прийнятою на його реалізацію Кабінетом Міністрів України «Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [285] і «Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [286] закріпили низку заходів щодо оптимізації екологічного контролю в Україні, у тому числі й пов'язані з реорганізацією системи контролюючих органів. Зокрема, одним із заходів законодавець передбачив реформування системи органів владних повноважень шляхом утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – відповідної Служби, з подальшою ліквідацією Держекоінспекцію та її територіальних органів. Крім того, серед основних напрямів оптимізації екологічного контролю законодавець також передбачає:

- запровадження прозорості системи інформування про результати здійснення природоохоронного нагляду (контролю) – створення єдиного електронного реєстру актів, складених за результатами здійснення заходів із нагляду (контролю);
- ліквідація дублювання функцій з нагляду (контролю) центральних органів виконавчої влади;
- скасування планових перевірок малих і середніх підприємств, діяльність яких не становить підвищеної екологічної небезпеки, з урахуванням результатів моніторингу стану навколишнього природного середовища у відповідному регіоні;
- утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю) й передача йому всіх контрольних функцій, визначення його повноважень відповідно до вимог Директиви № 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення);
- функціонування автоматизованого єдиного державного кадастру природних ресурсів й реєстру об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

- впровадження екологічних декларацій для суб'єктів господарювання в режимі реального часу шляхом внесення відповідних змін до законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, та ін. (детальніше див. повний текст [288]).

У контексті даного дослідження було б помилковим не згадати проєкт Закону України «Про державний екологічний контроль» 2020 року. Пояснювальна записка до нього ціллю його прийняття, з-поміж іншого, називає об'єднання контролюючих функції усіх діючих на сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в один орган державного екологічного контролю, що діє на центральному та регіональному рівнях [288]. Як на нас, це позитивний крок на шляху до оптимізації системи органів владних повноважень, що реалізують функції екологічного контролю в Україні. Крім того, у проєкті справедливо звертається увага на те, що «контроль за навколишнім середовищем є недієвим, оскільки Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не дозволяє належним чином здійснити екологічний контроль, який визначається Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» як гарантія екологічної безпеки» [287], з чим ми також повністю згодні.

Незважаючи на чимало доцільних новел, що відстоювалися авторами згаданого вище проєкту Закону, ряд положень редакції, направленої до Верховної Ради України, є сумнівним. Відповідно до Висновку антикорупційної експертизи проєкту Закону України «Про державний екологічний контроль» низка положень була визнана джерелами суттєвих корупційних ризиків, що ускладнювали прийняття проєкту у редакції, що була піддана перевірці. Зокрема, серед таких ризиків названі: 1) суперечність запропонованого у проєкті Закону порядку здійснення заходів державного екологічного контролю правовим стандартам, передбаченим Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 2) використання правових конструкцій оцінного характеру у визначенні повноважень контролюючого органу під час здійснення заходів державного екологічного контролю; 3) наділення контролюючого органу повноваженнями на проведення позапланових заходів державного екологічного контролю у вихідні, неробочі, святкові дні та/або у нічний час за відсутності обґрунтованих підстав і ризиків

заподіяння шкоди довкіллю; 4) наділення контролюючого органу повноваженнями на тимчасове зупинення діяльності суб'єкта господарювання без рішення суду, незалежно від ступеня ризику господарської діяльності та потенційної шкоди довкіллю; 5) суперечність правових норм у частині повноважень контролюючого органу та заходів реагування на порушення вимог природоохоронного законодавства [289]. Також у ході проведення оцінки виявлено «необґрунтоване встановлення або розширення дискреційних повноважень органу чи особи за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форми, строків, порядку їх здійснення, контролю за їх здійсненням і відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення», а також «суперечність між положеннями різних актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм та вимог» [289].

Вищевказані прогалини призвели до відхилення законопроекту і загальмували реформування оновленої моделі екологічного контролю. Варто зазначити, що виявлені антикорупційною експертизою прогалини, на наше переконання, здебільшого носили некритичний характер, а отже, могли бути погоджені із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та іншими нормативно-правовими актами шляхом внесення відповідних коригувань.

Наприклад, передбачення широкого кола дискреційних повноважень – взагалі проблема, що виходить за рамки екологічного контролю і повинна вирішуватися на рівні не проекту спеціального закону про видовий контроль, а основних законодавчих документів про здійснення управлінської діяльності в цілому. Дані питання не повинні підійматися на рівні документа про спеціалізований вид державного контролю, адже прагнення наблизити вітчизняні підходи до західної моделі (стосовно поглядів і ставлення до дискреційних повноважень владних органів), у разі її імплементації, вимагає внесення змін до, без перебільшення, тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили. Таку перспективу в сучасних умовах, в яких перебуває наша держава, вочевидь, не можна назвати раціональною. Ми змушені констатувати, що економічні труднощі, падіння рівня пріоритетності екологічної безпеки у порівнянні з безпекою країни та інші чинники зумовлюють необхідність відмовитися на цей час від деяких ідей з реформування державного екологічного контролю в країні. Розуміючи брак державних ресурсів на сьогодні, вбачається за доречне зосередитися на найбільш

пріоритетних й економічно доцільних напрямках оптимізації екологічного та інших різновидів державного контролю.

З огляду на вищенаведене, головними напрямками процесу оптимізації державного екологічного контролю на сучасному етапі української державності вважаємо:

1) розробку нової редакції проєкту Закону України «Про державний екологічний контроль» як спеціалізованого нормативно-правового акта, що відображав би особливості регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням державного екологічного контролю. Акцентуємо, що новий проєкт повинен бути узгоджений із законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» й ключовими кодифікованими актами у сфері екології;

2) реорганізацію системи контролюючих органів сфери екологічного контролю у напрямі предметної централізації, створення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – Служби. При цьому ряд повноважень «профільних» служб, очевидно, слід зберегти за структурними підрозділами новоствореного органу. Основними перевагами стали б, на нашу думку:

- 1) створення системи, за якої господарюючі та інші суб'єкти відповідають перед єдиним органом у сфері екології за додержання вимог закону в означеній сфері;
- 2) усунення дублювання повноважень в існуючій на сьогоднішній день системі;
- 3) створення умов для ефективної співпраці, адже органічність співпраці, скажімо, департаментів однієї структури, вочевидь, є більш швидкою і простішою (результативнішою), ніж співпраця між незалежними одна від одної інституціями;
- 4) оптимізація обробки отриманих результатів від проведення контрольних і моніторингових заходів шляхом створення єдиної централізованої системи обліку даних про стан довкілля; 4) зменшення кадрового складу системи органів екологічного контролю, економія матеріально-технічних ресурсів та ін.

Трансформація системи контролю (нагляду) також повинна включати, як ми вважаємо, переорієнтацію сучасної моделі контролю в напрямі зменшення кількості перевірок із якісним збільшенням переліку питань в ході їх проведення. Також вбачається за доцільне зосередити ресурси держави на розширенні засобів співпраці

між контролюючими органами і суб'єктами господарювання як об'єктів перевірки (мова йде про впровадження таких систем, як подання екологічних декларацій і подібних).

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати, що оптимізація державного контролю у сфері господарської діяльності, на наше переконання, повинна проходити детерміновано з урахуванням потреб його основних напрямів (різновидів). Безумовно, кожен із різновидів інституціонального державного контролю у сфері господарської діяльності має власні прогалини й особливі перспективи оновлення, деякі з котрих були розглянуті в рамках представленого дисертаційного дослідження. Однак на основі проведеного аналізу спробуємо уніфікувати, виокремити загальний вектор розвитку досліджуваного виду державного контролю в рамках реформаційного процесу. Основними напрямками державного контролю у сфері господарської діяльності вважаємо:

1) зменшення кадрового складу системи органів державного контролю у сфері господарської діяльності із підвищенням рівня їх професіоналізму;

2) продовження роботи з усунення дублювання повноважень у системі державного контролю у сфері господарської діяльності;

3) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного контролю у сфері господарської діяльності передусім шляхом зменшення кількості перевірок із одночасним розширенням кола досліджуваних питань;

4) оптимізацію системи співпраці між різними органами контролю і нагляду через запровадження досягнень науково-технічного прогресу, у тому числі й на міжнародному рівні;

5) продовження процесу розвитку «сервісної» спрямованості діяльності органів державного контролю у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання із збереженням (а в деяких випадках посиленням) існуючого рівня примусу;

6) посилення санкцій за вчинення господарюючими суб'єктами фінансових, екологічних й інших правопорушень, не пов'язаних із позбавленням чи обмеженням волі. Економічні правопорушення, на наше переконання, повинні каратись передусім економічними санкціями, що мають бути значно збільшені (в кожному випадку потрібно підходити конкретно).

2.4. Гарантії захисту прав, свобод і інтересів суб'єктів господарювання в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності

Забезпечення прав і свобод людини і законних інтересів – один із головних обов'язків сучасної держави. Безумовно, права, свободи і законні інтереси недостатньо задекларувати на законодавчому рівні. Очевидно, для їх практичної реалізації необхідно створити відповідний процесуальний порядок і, що не менш важливо, закріпити ряд гарантій захисту прав, свобод та інтересів підконтрольних суб'єктів від можливих правопорушень з боку посадових осіб органів влади. Без ефективно діючого, швидкого, прозорого й рівного для всіх доступу до механізмів оскарження рішень владних інституцій (та інших способів захисту) контролююча діяльність держави у сфері господарської діяльності ризикує перетворитися на «конвеєр з виробництва» необґрунтованих примусових заходів. Примусовий апарат держави має знаходитися в чітко визначених законодавчих рамках, а заходи контролю повинні включати якомога ширший інструментарій засобів захисту господарюючих суб'єктів як сторони, що первісно із об'єктивних причин знаходиться у більш «невигідному» становищі у порівнянні з представниками державної влади. Погодимось із М.-Л. Р. Сидоровичем: «без функціонування гарантійного апарату права людини є мертвими, недієвими та такими, що реально не функціонують. Отож, без гарантування право втрачає свою ціннісну основу» [290, с. 123].

Сьогодні проблема гарантій захисту прав, свобод та інтересів господарюючих суб'єктів у ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності набуває неабиякої актуальності. Як у цілому справедливо зауважує О. А. Пашинін, послідовність кризових подій, включаючи впровадження карантинних обмежень, а згодом і військове вторгнення з боку Російської Федерації, суттєво вплинули на практичну реалізацію гарантій права власності у господарській сфері, зокрема на здійснення власницьких правомочностей в умовах запровадженого правового режиму воєнного стану [291, с. 117].

Низький рівень захищеності суб'єктів господарювання перед державними органами, крім очевидного погіршення економічного розвитку країни, зниження економічного, соціального і культурного добробуту громадян, зумовлює появу й ряду

інших негараздів. Зокрема, Б. В. Деревянко звертає увагу на те, що недостатня захищеність і гарантованість прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні спонукає підприємців просувати своїх кандидатів або самим балотуватися на державні посади [292, с. 20], що, безумовно, підвищує і без того високий рівень корупції в нашій країні.

Варто відзначити, що на сьогоднішній день у законодавстві й у юридичній літературі немає єдиного підходу стосовно того, що охоплюється змістом категорії «гарантії захисту». Наприклад, Т. М. Заворотченко вказує, що сутнісну характеристику гарантій слід розкривати як систему умов, що забезпечують задоволення інтересів людини. При цьому їх основною функцією вчений називає виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особистості. Об'єктом гарантій виступають суспільні відносини, пов'язані з охороною й захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян [293, с. 4]. Натомість, під юридичними гарантіями захисту Н. М. Раданович розуміє закріплені законодавством норми права, які передбачають і забезпечують повну реалізацію прав, свобод і обов'язків людини й громадянина. На погляд науковця, до гарантій захисту прав і свобод належать такі: юридичне закріплення гарантій прав, свобод та обов'язків (ст. 21, 22 Конституції України); створення системи охорони й захисту державою прав, свобод та обов'язків, яка забезпечувала б їх реальне використання та надійний захист від будь-яких посягань (ст. 55 Конституції України); активізація діяльності об'єднань громадян, які сприяють захисту прав, свобод та обов'язків (ст. 59 Конституції України); державний і громадський контроль за станом забезпечення й захисту прав, свобод та обов'язків (ст. 102, 116 Конституції України) [294]. Доволі вдало, на наше переконання, гарантії захисту охарактеризувала О. В. Аушева. На думку вченої, «...під захистом прав суб'єктів господарювання від порушень органами державної влади повинна розумітися реалізація суб'єктами господарювання права на захист від порушень органами державної влади (їх посадовими особами) шляхом застосування спеціально уповноваженими органами або суб'єктом господарювання самостійно передбачених законом способів захисту з метою відновлення порушеного права» [295, с. 3].

Стосовно визначення форм захисту або класифікації гарантій захисту прав і свобод в юридичній літературі існує повний плюралізм поглядів. Так, гарантії захисту прав суб'єктів господарювання поділяють на: організаційні, майнові, соціальні (див., напр., [296, с. 8–9]); загальні (соціально-економічні, політичні, ідеологічні) й юридичні (правові) [297, с. 5]; національні й міжнародні, досудові, судові і позасудові [298, с. 42] процесуальні і непроцесуальні [299, с. 23] тощо.

Доволі розгорнуто форми захисту суб'єктивного права запропонувала розглядати В.В. Болгова, виокремлюючи судову, адміністративну, прокурорську та недержавну: громадську, третейську, нотаріальну, самозахист права і добровільне задоволення. Як наголошує вчена, удова форма захисту суб'єктивного права представляє собою визначений законодавством порядок застосування судовими органами передбачених законом способів захисту. Паралельно адміністративна форма трактується як встановлений нормативно порядок застосування адміністративними органами законодавчо визначених способів захисту, а прокурорська форма розглядається як діяльність прокуратури із застосування способів захисту в рамках нагляду за виконанням законів органами дізнання і попереднього слідства, адміністраціями пенітенціарних установ та інших органів, що виконують покарання та призначені судом примусові заходи, а також адміністраціями місць утримання затриманих та осіб, взятих під варту. Розвиваючи означену концепцію, дослідниця визначає нотаріальну форму захисту суб'єктивного права як діяльність нотаріальних органів щодо вчинення виконавчих написів, а самозахист права характеризує як порядок застосування способів захисту (включаючи заходи захисту та міри відповідальності), що реалізується без звернення до юрисдикційних органів і представляє собою односторонні дії уповноваженої особи [300, с. 24–25].

У контексті сказаного наголосимо, що проблемі захисту прав, свобод і інтересів у межах реалізації як загального державного контролю, так і контролю у сфері господарської діяльності у вітчизняній науці приділено доволі багато уваги. Тому, за нашим переконанням, більш доречно в останній частині представленої роботи зосередити увагу на проблемах інноваційного розвитку.

Виходячи з наведеного, вельми актуальним вбачається висвітлення проблеми

доцільності запровадження *медіації у сферу державного контролю господарської діяльності* як одного з найпопулярніших засобів альтернативного вирішення спорів сучасності. Варто зазначити, що в Україні активна дискусія навколо інституту медіації триває ще з 2000-х років. Законодавче закріплення медіації у 2021 році в зв'язку із прийняттям Закону України «Про медіацію» [301] надало новий поштовх до наукового обґрунтування відповідного інституту і розширення сфери його використання, у тому числі й на окремі напрями адміністративного судочинства. Актуалізацію означених процесів підігрівляє і високий рівень очікуваності від практичної результативності медіаційних процедур у вирішенні цивільно-правових спорів. Як зазначає Л.О. Махова: «показник виконання угод, укладених за результатом медіації, нині в Україні є приголомшливим: майже 99% домовленостей виконуються сторонами добровільно. Натомість показник примусового виконання судових рішень в Україні не перевищує 48%, що є кричущим та недопустимим» [302, с. 126–127]. Подібна ситуація підштовхує прихильників теорії медіації зробити із неї «чарівну таблетку» від усіх негараздів сучасної правової системи щодо вирішення правових спорів.

Відзначимо, що впровадження медіації в адміністративний процес – ідея, яка з'явилася задовго до ухвалення Закону України «Про медіацію» і запровадження положень про медіацію до КАС України. Легалізація «адміністративної» медіації на законодавчому рівні і значна кількість праць (що обґрунтовують доцільність подібної імплементації) створюють ілюзію про вирішеність означеного питання. Фахівці з адміністративного та інших галузей права сьогодні здебільшого дискутують з приводу того, яким чином зробити відповідний «транзит» у сферу управління та яка частина адміністративно-правових спорів повинна визнаватися «медіабельною».

У цілому впровадження медіації у адміністративний процес з самого початку нагадувало пошук відповіді на питання, «як це скоріше зробити?», «в якій формі запровадити медіацію?», у той час як питання «навіщо?», «чи доцільно це?», «які результати ми можемо отримати?» ставились лише в поодиноких наукових працях.

Так, В. В. Кафарський ще у 2014 році стверджував, що «впровадження судової медіації у адміністративних судах України як частини їхньої адміністративної діяльності не вступає у протиріччя з нормами КАС України» [303]. За для цього вчений

пропонував як «лазівки» використовувати множинність тлумачення окремих норм КАС України і, як наслідок, відстоював можливість вбудувати медіацію в систему передбаченого у законодавстві механізму примирення сторін. Іншу не менш цікаву пропозицію висловлював у наукових працях головуючий суддя адміністративного суду м. Гамбург, медіатор, Фрідріх-Йоахім Мемель у 2007 р. Зокрема, вчений пропонував запровадити медіацію в адміністративний процес наступним чином: «Оскільки в Кодексі адміністративного судочинства України чітко не виписано інституту медіації як частини судової практики і відсутні будь-які відсилання до інших кодексів, які дозволили б таке тлумачення, то тут залишається, мабуть, лише одна можливість, а саме пропонувати медіацію як частину адміністративної діяльності судів. У такому разі за згоди учасників процесу формальне судове провадження переривається з метою проведення процедури медіації. Після цього суддя іншої судової колегії або – оскільки мова йде не про судову практику – науковий співробітник суду виступає у ролі медіатора і проводить медіацію. Само судове провадження тимчасово зупиняється. При успішному завершенні медіації перед судовою колегією, яка, власне, розглядає справу, має бути заявлено про укладання мирової угоди або іншу форму припинення правового спору (відмова від позовних вимог або їхнє визнання), після чого належний суддя офіційно закриває судове провадження за правилами, встановленими КАС України (на стадії підготовчого провадження – ст. 121, на стадії судового розгляду – ст. 157 КАС України). На практиці це можна вирішити й таким чином: в разі успішного завершення медіації законного суддю зі згоди сторін запрошують за стіл медіації, де він нібито без будь-якого переходу продовжує формальне провадження й офіційно закриває розгляд правового спору» [304].

Колектив правників проєкту ЄС «Право-Justice» пропонував впровадження механізмів передачі адміністративних спорів на медіацію через залучення медіаторів-експертів на базі канцелярії суду (на стадії прийому позовної заяви), де працівники апарату суду, які пройшли спеціальну підготовку і будуть: 1) інформувати про можливість примирення на будь-якій стадії судового процесу (ст. 47 КАС України) та можливість повернення 50 відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову, апеляційної чи касаційної скарги з державного бюджету (ст. 142 КАС України); 2) інформувати щодо загальних засад та переваг медіації; 3) інформувати про

можливість скористатись послугою медіації в присудовому центрі медіації (онлайн чи у приміщенні суду); 4) оцінювати спір на медіабельність (придатність застосування процедури медіації для врегулювання конкретного спору); 5) направляти сторони спору до присудового центру медіації [305].

У цілому, як показує аналіз наукової літератури, подібних й супутніх пропозицій з початку XXI ст. було вельми багато. Зрозуміло, що спробу використовувати (як шлях до запровадження медіації в адміністративне судочинство) спотворення змісту тлумачення окремих норм старої редакції КАС України ми визнаємо за негативний шлях. Сьогодні, попри існування спеціального закону і положень КАС України, медіація в адміністративному процесі формально дозволена, однак фактично залишається маловикористовуваною, оскільки сфера медіативних адміністративно-правових спорів залишилася недостатньо врегульованою на рівні Кодексу. Серед норм про медіацію КАС України можна згадати п. 5 ст. 47 (Процесуальні права та обов'язки сторін) [306], згідно з яким сторони можуть досягти примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Своєю чергою, Закон України «Про медіацію» обмежив сферу її застосування щодо справ про адміністративні правопорушення й у кримінальних провадженнях тільки випадками, коли є потерпілий і підозрюваний (обвинувачений) [301].

Тож, спираючись на зміст вищенаведених положень, можемо констатувати, що сучасна редакція Закону України «Про медіацію» дозволяє проведення медіації майже у будь-яких адміністративних справах. Обмеження, як вже зазначалося, застосовуються лише щодо справ про адміністративне правопорушення, тобто ні КАС України, ні Закон України «Про медіацію» не встановлюють обмежень стосовно медіабельності адміністративно-правових спорів (це, на наш погляд, зроблено навмисно, законодавець визначив вектор розвитку, однак «не довів справу до кінця»). Але відповідні обмеження на сьогоднішній день містить Конституція та інші нормативні акти. Так, ст. 19 Основного Закону України встановлює: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [55]. Наведені

положення Конституції України кореспондуються в Закон України «Про державну службу». Одним із принципів здійснення державної служби в Україні є **законність** – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (п. 2 ст. 4) [81]. У той же час аналіз Закону України «Про національну поліцію», Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України», 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» та інших численних актів, що встановлюють повноваження державних органів й органів місцевого самоврядування (читай державних службовців) із здійснення державного контролю в Україні, не передбачають широкої варіативності поведінки, і тим більш, ***не надають контролюючим суб’єктам права виступати стороною медіації в адміністративному процесі.***

Вищезазначене дозволяє нам повністю погодитися із Н.В. Боженком та іншими фахівцями, які відстоюють тезу, що державні службовці обмежені в прийнятті рішень, оскільки відповідно до вимог Конституції України вони зобов’язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, визначені законодавством України, а отже, не завжди можуть вирішувати правові конфлікти у позасудовий спосіб [307, с. 46].

Вважаємо, що вищенаведені та інші пропозиції стосовно механізмів запровадження медіації в адміністративний процес з огляду на вказане є вкрай дискусійними. Тож перше, що слід зазначити: *медіація не може бути запроваджена в адміністративний процес інакше як шляхом внесення відповідних корегувань до законодавства в частині розширення повноважень посадових осіб та державних службовців.* Будь-які «напівзаходи» на кшталт «визнання медіації як примирення сторін» є порушенням конституційних та інших законодавчих положень. На сьогоднішні день легітимізація і легалізація впровадження медіації в адміністративний процес може бути проведена лише двома шляхами: 1) внесенням змін до законодавчих документів, що визначають компетенції органів державної

влади й місцевого самоврядування із детальним описом їх повноважень у ході участі в медіаційних процедурах адміністративного процесу; 2) повним переформатуванням системи здійснення державного управління у напрямі надання широких дискреційних повноваженням державним службовцям (що потребує, крім внесення змін до сотень нормативно-правових документів, також трансформації конституційних приписів, перегляду існуючої моделі юридичної відповідальності державних службовців перед державою та ін.).

Як бачимо, мінімально необхідний механізм впровадження медіації в практику діяльності органів контролю за сферою господарювання є доволі складним, що не свідчить про доцільність широкого її запровадження в адміністративний процес. У цьому аспекті постає питання про рівень позитивної результативності наслідку широкого впровадження медіації у адміністративний процес.

Прихильники ж медіації зазвичай називають наступні позитивні складові впровадження медіації в адміністративне судочинство: 1) позитивне вирішення спору для усіх сторін, що дозволить максимально зберегти час, фінанси, а також сприятиме тому, що сторони залишаться у добрих стосунках між собою [308, с. 439]; 2) швидкість, дешевизна процесу, менша конфліктність, очікування більш креативних, ефективних і розумних результатів, покращення обслуговування суспільства з боку держави [309]; 3) конфіденційність змісту, зручність та оперативність, зменшення конфліктності та можливість відновлення й зміцнення довіри у стратегічних відносинах між сторонами спірних правовідносин [310, с. 15] та ін. Як бачимо, усі фахівці до позитивних результатів медіації відносять компромісний характер, швидкість, економію ресурсів, зміцнення довіри до владних інституцій, що, з нашого погляду, цілком відповідає дійсності. Однак варто враховувати те, що державне управління і тим більш державний контроль у сфері господарювання має інші завдання, пов'язані передусім із забезпеченням належного функціонування господарювання в країні (детальніше див. I розділ роботи). Тому питання, яке має стояти на першому місці при розгляді доречності запровадження медіації, як на нас, повинно формулюватися так: «чи можливе впровадження адміністративної медіації без одночасної втрати ефективності від реалізації управлінської (у нашому випадку- контрольної) діяльності?».

Для відповідні на це питання вважаємо за доцільне звернутися до колективної роботи за авторством О.В. Меленко, О.В. Стратій та Л.М. Гриндей. Вбачається, що науковці справедливо стверджують, що адміністративна медіація на відміну від інших її видів має ряд специфічних рис і ознак: : по-перше, її учасники перебувають у нерівному становищі через існування відносин «влади-підпорядкування» та поведінкової опозиції «свій-чужий» (оскільки одна сторона наділена владними повноваженнями і займає привілейоване положення); по-друге, підставою для її проведення є переважно правова складова конфлікту, пов'язана з порушенням суб'єктивних прав особи у сфері реалізації публічного інтересу (як-от спори у сфері державно-приватного партнерства, оскарження рішень посадових осіб, спори щодо адміністративних договорів чи державної служби); по-третє, вона не може бути повністю конфіденційною чи добровільною через публічний характер правовідносин (наприклад, ст. 13 Кодексу адміністративної процедури Польщі вимагає від органів публічної влади вдаватися до процедури медіації в тих адміністративних спорах, де це можливо [311]); по-четверте, фінансування винагороди медіатора має складну структуру через участь органів публічної влади, що потребує створення спеціальних фондів; по-п'яте, для врегулювання багатьох адміністративних спорів недостатньо лише згоди сторін, необхідне дотримання законодавчо визначених погоджувальних процедур із залученням експертів; по-шосте, медіатор у таких справах повинен спеціалізуватися саме на адміністративних правовідносинах, оскільки основу спору становлять правові питання, а не психологічні чи емоційні конфлікти [312, с. 182–183].

У цілому погоджуємося з особливостями, виокремленими фахівцями, але вважаємо за необхідно звернути увагу на те, що більш пріоритетною, проте такою, на якій в ході розгляду проблем адміністративної медіації не робиться акцент, у даному випадку виступає наявність публічного (читай державного, народного) інтересу в поставлених під охорону суспільних відносинах, що розглядаються в рамках адміністративного процесу. Це і є основною перешкодою на шляху широкої імплементації медіаційних процедур в контрольний процес за сферою господарювання зокрема, та в адміністративне судочинство взагалі.

Тож, перше, що слід зазначити, публічний інтерес – не предмет торгів, особливо зважаючи на корупційні ризики. Компроміс, швидкість, економія

ресурсів, зміцнення довіри до владних інституцій не перевищують громадської безпеки, безпеки життя, здоров'я та ін. складових охоронної діяльності держави. Отже, про що контролюючим органам домовлятися із бізнесом на рівні реалізації владних повноважень, особливо зважаючи на рівень корупції в Україні?

Медіацію не лише складно широко запровадити в адміністративний процес, бо в управлінні це – фактично торгівля публічними інтересами, проголошена на законодавчому рівні. Сучасні механізми примирення і спрощений порядок розгляду, що існує в адміністративних провадженнях (порівняно із розгляд цивільних, кримінальних, господарських та ін. справ), не потребують, на наше переконання, формуванням ще більш спрощеного порядку завдяки впровадженню медіаційних процедур. Поширення медіації у західноєвропейській країнах зумовлене і вкрай повільною роботою судової системи, від чого не страждає вітчизняна система адміністративного правосуддя (принаймні у такому обсязі).

Крім того, небезпека запровадження в управлінських відносинах медіації пов'язана з необхідністю зміцнення рівня гарантій захисту існуючих правовідносин та інтересів держави в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. Крім викладеного вище, медіації в Україні, на наш погляд, заважає і: 1) високий рівень корупції; 2) недостатній рівень підготовки кадрів органів владних повноважень; 3) недостатнім рівнем прозорості процесу відслідковування стану справ в сфері господарювання; 4) слабкий рівень контролю з боку суспільства за діяльністю органів владних повноважень та ін., але основним тут, як вже зазначалося вище, залишається те, що *на відміну від цивільної медіації медіація у сфері управління стосується інтересів не приватних осіб, а держави*. Виходячи з цього, запровадження її у сфері управління спровокує до послаблення якості роботи апарату управління (навіщо активно працювати, доводити факти порушень, коди можна домовитися на менш затратному етапі контролю, тощо). В управлінні основним є професіоналізм, якість роботи кадрів, а не гасло «будь-яким чином закрити справу та відзвітувати».

Висновки до розділу 2

1. Обґрунтовано, що в системі державного контролю у господарській сфері варто виокремлення як самостійний різновид контролю із забезпечення додержання законодавчих вимог суб'єктами господарювання, пов'язаних із господарською компетенцією. Наголошено, що даний різновид (напрямок) контролю включає відносини з приводу проведення контрольних заходів із додержання законодавчих вимог щодо державної реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензійних умов і вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру. Він (різновид, напрям) у рамках державного контролю у сфері господарської діяльності одночасно має наскрізний (всеохоплюючий) характер і відносну самостійність, що є наслідком розмежування управлінських і контрольних функцій між управлінськими органами в Україні.

2. Встановлено, що ряд сучасних законодавчих положень не відповідає реальному обсягу поставлених під охорону державним контролем у сфері господарської діяльності суспільних відносин. Цей недолік слід виправити, зокрема, шляхом внесення відповідних змін до ч.3 ст. 19 Господарського кодексу України (якщо він не втратить своєї чинності) у частині визначення сфер реалізації державного контролю і нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання. За основу може бути взятий представлений в роботі підхід до диференціації контролю у сфері господарської діяльності за напрямами або за сферою контрольованих суспільних відносин, а саме: 1) контроль із забезпечення додержання суб'єктами господарювання законодавчих вимог, пов'язаних із господарською компетенцією; 2) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства й економічної конкуренції; 3) контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг; 4) контроль за цінами і ціноутворенням; 5) фінансовий контроль у сфері господарської діяльності; 6) екологічний контроль у сфері господарської діяльності; 7) контроль із додержання законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки в ході здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання 8) контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності; 9) контроль, пов'язаний із забезпеченням обороноздатності країни; 10) контроль за дотриманням законодавчих вимог щодо

здійснення господарської діяльності в окремих сферах господарювання.

3. Спираючись на результати аналізу наукової літератури і сучасного законодавства, з'ясовано, що при конкретизації форм державного контролю на рівні масштабних, складних, комплексних систем (яким виступає і державний контроль у сфері господарської діяльності) ми стикаємось із рядом проблем, основними з яких є наступні: 1) широке коло органів, що мають право нормотворчої діяльності (при цьому в системі органів влади такі інституції часто є відособленими одна від одної, що, своєю чергою, не сприяє віднайденню єдиного підходу до розуміння того, що є формою, а що виступає методом контролю в тій чи іншій сферах суспільних відносин), що зумовлено видовою диференціацією, притаманною державному контролю у сфері господарської діяльності; 2) пошук гнучких, спеціалізованих форм і методів контролю, які були б високоефективними саме на «відведеній ділянці» (секторі) контролю у сфері господарювання, до чого спонукає державу і нормотворчі органи динамічність розвитку суспільних відносин господарювання; 3) взаємозалежність і неподільність самих форм і методів як правових явищ. Констатовано, що намагання навести вичерпний перелік форм державного контролю у сфері господарської діяльності є не зовсім коректним кроком. Вирішення питання співвідношення форм і методів контролю у сфері господарської діяльності можливе шляхом окреслення основних особливостей їх взаємодії і розкриття сутнісних, істотних для контрольної діяльності форм і методів. Також для всебічного з'ясування і висвітлення проблеми механізмів застосування сучасного контролю розподіл на форми, методи, способи, засоби контролю та ін. повинно бути віднесено до прерогативи наукового обговорення, що дасть змогу уникнути плутанини. Розмежування ж досліджуваних категорій на законодавчому рівні – вважаємо зайвим.

4. Наголошено, що методи пов'язані із отриманням і обробкою інформації стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності у широку розумінні включають лише спостереження з метою перевірки і саму перевірку. Ревізія, інспектування, камеральні перевірки, різного роду експертизи, проведення лабораторних досліджень, аудит і тому подібні заходи (форми, методи, способи, засоби) варто розуміти як конкретні, спеціалізовані й формалізовані у законі інструменти впровадження, деталізації названих єдиних «збірних» методів

контролю, пов'язаного із певним напрямком діяльності держави.

5. Спираючись на результати аналізу положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та правозастосовної практики, виявлено ряд прогалин, що створюють сприятливі умови для ухилення від здійснення контрольних заходів з боку керівного складу суб'єктів господарювання, серед яких недосконалість:

- положень щодо механізму взаємодії центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування й дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, з іншими органами державного контролю в контексті внесення змін до річних планів здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), що створює сприятливу ситуацію для використання таких законних способів уникнення проведення контрольних заходів із боку керівників суб'єктів господарювання, як зміна назви суб'єкта господарювання або його місцезнаходження, тимчасове припинення його роботи, та ін.;

- законодавчих норм стосовно закріплення та реального забезпечення обов'язку керівника (або уповноваженої особи) бути присутнім на об'єкті, що підлягає плановій або позаплановій перевірці, а також механізму юридичної відповідальності за саботаж законної процедури проведення виїзної перевірки органами державного контролю (нагляду) шляхом умисної відсутності керівника (або уповноваженої особи) на об'єкті перевірки в момент її проведення.

- приписів законів щодо визначення порядку надсилання письмових повідомлень суб'єктам господарювання про проведення планових заходів у частині належності їх отримання, що, своєю чергою, дозволяє керівництву суб'єктів господарювання умисно не одержувати, ігнорувати поштове повідомлення органів державного нагляду (контролю) про заплановані заходи з державного нагляду (контролю).

6. Запропоновано відпрацювати й закріпити на законодавчому рівні механізм, за яким державний реєстратор зможе повідомляти органи контролю про зміни у статусі підконтрольних йому господарюючих суб'єктів, що ускладнить

підконтрольним господарюючим структурам уникати (шляхом зміни назв, юридичної адреси, фіктивного банкрутства та інших заходів) здійснення що до них контрольних дій що, у свою чергу, буде відповідати принципам правонаступництва суб'єктів господарювання та неперервності здійснення державного контролю.

7. Акцентовано увагу на помилковості популярної на сьогоднішній день у вітчизняній науці тези, що переорієнтація діяльності контролюючих органів з «карного» характеру на «сервісний» в рамках загальної ідеї «людиноцентризму», із неминучістю повинна передбачати якісне і кількісне зменшення державних примусових заходів. На прикладі досвіду Сполучених Штатів Америки продемонстрована ефективність функціонування «людино-орієнтованої» системи державного фінансового контролю одночасно із жорсткими санкціями і широким спектром вимог до господарюючих суб'єктів у сфері оподаткування, сплати митних та інших обов'язкових платежів (особливо на рівні крупних суб'єктів комерційної діяльності). Розвиток «сервісних» взаємовідносин між контролюючими органами і підконтрольними цілком може і повинен функціонувати одночасно із нульовою толерантністю до фінансових порушень.

8. Встановлено, що виявлені антикорупційною експертизою (яка проводилася Національним агентством з питань запобігання корупції) прогалини проекту Закону України «Про державний екологічний контроль» переважно носили не глобальний і не модельний характер, а отже, могли бути узгоджені із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та іншими нормативно-правовими актами шляхом внесення відповідних коригувань. Наголошено, що закріплення за контролюючими органами широкого кола дискреційних повноважень значно виходить за рамки екологічного контролю, тобто це питання повинно вирішуватися не на рівні проекту спеціального закону про видовий контроль, а на рівні основних законодавчих документів про здійснення управлінської діяльності в цілому.

9. На прикладі оптимізації державного екологічного й фінансового контролю показано, що економічні труднощі, зниження рівня пріоритетності екологічної безпеки у порівнянні з безпекою оборони країни та інші чинники змушують відмовитися від деяких ідей щодо їх реформації. Розуміючи брак державних

ресурсів на сьогоднішній день, обґрунтована необхідність зосередження уваги на найбільш пріоритетних і економічно доцільних напрямках оптимізації як екологічного, фінансового, так й інших різновидів державного контролю у сфері господарювання. За нашим поглядом, основними векторами реформаційного процесу сучасності доречно визначити: 1) підвищення ефективності електронного документообігу між органів державного контролю у сфері господарської діяльності; 2) підвищення кваліфікації кадрового складу державних контролюючих органів; 3) продовження процесу об'єднання органів державного контролю у сфері господарської діяльності з метою мінімізації контролюючих інстанцій з якими суб'єкт господарювання повинен взаємодіяти; 4) спрощення порядку виконання господарюючими суб'єктами зобов'язань, установлених державою у господарській царині; 5) усунення дублювання контрольних повноважень, що існують у системі на сьогоднішній день, тощо;

10. Запропоновано деталізувати мету реформаційного процесу, аби уникнути вибору помилкового вектору розвитку державного фінансового контролю в Україні, сформулювавши її наступним чином: 1) збільшення обсягів надходжень до бюджету, економія бюджетних коштів через оптимізацію державного фінансового контролю; 2) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного фінансового та ін. видів контролю; 3) поліпшення порядку сплати податків, зборів, митних та інших обов'язкових платежів, а також взаємодії контролюючих органів і господарюючих суб'єктів; 4) нульова толерантності держави до фінансових правопорушень.

11. Доведено, що серед основних напрямів оптимізації державного фінансового контролю слід вирізняти наступні: 1) підвищення кваліфікації кадрового складу державних контролюючих органів у сфері фінансів; 2) імплементація міжнародних стандартів аудиту і фінансової звітності у сфері фінансів у роботу вітчизняних органів державного фінансового контролю; 3) підвищення ефективності взаємодії органів державного фінансового контролю між собою і міжнародними установами; 4) спрощення порядку виконання господарюючими суб'єктами зобов'язань, установлених державою у фінансовій сфері, шляхом продовження розширення цифрової трансформації та діджіталізації, покращення рівня співробітництва між

контролюючими органами і підконтрольними; 5) збільшення штрафних санкцій та інших видів покарань, не пов'язаних з обмеженням волі, за фінансові правопорушення в Україні.

12. Ключовими напрямками процесу оптимізації державного екологічного контролю на сучасному етапі української державності запропоновано визначити: 1) розробку нової редакції проекту Закону України «Про державний екологічний контроль» як спеціалізованого нормативно-правового акту, що відображав би особливості регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням державного екологічного контролю. Акцентовано на тому, що новий проєкт повинен бути узгоджений із законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та основними кодифікованими актами у сфері екології; 2) шляхи реорганізації контролюючих органів сфери екологічного контролю у напрямі предметної централізації. Доречним вважаємо створення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю). При цьому ряд повноважень «профільних» служб, очевидно, слід зберегти на рівні структурних підрозділів новоствореного органу. Основними покращаннями, які можуть стати результатом такої трансформації, можна вважати: а) створення системи, при якій господарюючі та інші суб'єкти відповідають перед єдиним органом у сфері екології за додержання вимог закону в означеній сфері; б) усунення дублювання повноважень, що існують у системі на сьогоднішній день; в) створення умов для ефективної співпраці, адже результативність співпраці, скажімо, департаментів однієї структури, вочевидь, є кращою за модель співпраці між незалежними одна від одної владними інституціями; г) зменшення кадрового складу системи органів екологічного контролю (нагляду) й економія матеріально-технічного та ін. ресурсного тиску на державу, тощо.

13. Доведено, що медіація не може бути практично запроваджена в загальний адміністративний процес інакше як шляхом внесення відповідних корегувань до законодавства в частині розширення повноважень посадових осіб і державних службовців. На сьогоднішній день, легітимізація і легалізація впровадження медіації в адміністративний процес може бути проведена лише двома шляхами: 1) внесенням змін до законодавчих актів, що визначають компетенцію органів

державної влади й місцевого самоврядування, із детальним описом їх повноважень в ході участі в медіаційних процедурах адміністративного процесу;

2) реформуванням системи здійснення державного управління у напрямі надання широких дискреційних повноваженням державним службовцям (що потребує, крім внесення змін до сотень нормативно-правових документів, також трансформації конституційних приписів, перегляду існуючої моделі юридичної відповідальності державних службовців перед державою та ін.). Все вищевикладене стосується й державного контролю у сфері господарської діяльності. Але тут іще складніше. Контроль, як форма управлінської діяльності має мати надійний правовий механізм захисту від можливих зловживань контролерів, від «торгівлі» державновладними повноваженнями.

ВИСНОВКИ

В дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання щодо з'ясуванні правової природи державного контролю у сфері господарської діяльності, визначенні його сутності, змісту, особливості здійснення та місця в системі загального державного контролю, а також формуванні пропозицій щодо удосконалення як окремих різновидів (напрямів) здійснення державного контролю у господарському секторі, так і державного контролю у сфері господарської діяльності в цілому. В результаті було сформульовано низку обґрунтованих висновків, які конкретизуються в таких положеннях і рекомендаціях:

1. Мінімально необхідними ознаками державного контролю у сфері господарської діяльності запропоновано вважати наступні: 1) публічно-управлінський характер державного контролю; 2) пов'язаність (обов'язково) із перевіркою та (або) спостереженням з метою перевірки; 3) реалізація в рамках взаємовідносин між суб'єктом владних повноважень (контролюючим) і суб'єктом господарювання (підконтрольним) з приводу діяльності останнього; 4) наявність особливої підстави якою виступає планова перевірка за об'єктом господарської діяльності або інформація про факти порушення законодавства у сфері господарювання суб'єктом господарювання, які вимагають проведення позапланових перевірок; 5) метою державного контролю в сфері господарських відносин є запобігання, виявлення, відвернення і припинення (протидія) порушенням законодавчих приписів, що регулюють сферу господарських відносин; 6) систематичність (регулярність) діяльності і стадійність; 7) можливість оперативного втручання контролюючої структури в діяльність підконтрольного об'єкта в разі виявлення правопорушення з метою поновлення законності.

2. Аргументовано, що розмаїття наукових підходів стосовно визначення «кордонів» державного контролю у сфері господарських відносин одночасно пов'язано із багатозадачністю як самої управлінської діяльності держави в господарському секторі в цілому, так і інституціональній (галузевій) спеціалізації контролю зокрема. Наголошено, що уникнути такого різночитання можна шляхом чіткого встановлення суті понять «господарська діяльність», «господарські правовідносини» і «безпосередня

господарська діяльність» як категорій, що прямо визначають «ділянку» участі держави у відповідному секторі. Кордоном державного контролю у сфері господарської діяльності, є відносини, прямо пов'язані із безпосереднім здійсненням господарської діяльності.

3. Обґрунтовано доречність дуалістичного розгляду державного контролю у сфері господарської діяльності: 1) у «вузькому» розумінні як державний контроль, пов'язаний з перевіркою безпосередньої господарської діяльності суб'єкта господарювання (виробництво і реалізація продукції, виконання робіт і надання послуг), тобто, «прямий контроль»; 2) і у «широкому» – державний контроль за веденням суб'єктом опосередкованої діяльності (господарської діяльності «в загалі»), або ж «не прямий» контроль.

4. Запропоновано категорію *«державний контроль у сфері господарських відносин»* розглядати як специфічну форму управлінської діяльності уповноважених органів владних повноважень щодо здійснення ними перевірки або спостереження з метою перевірки за діяльністю суб'єктів господарювання, спрямовану на запобігання (попередження), виявлення, припинення та усунення наслідків порушень нормативно-правових приписів об'єктами контролю в ході здійснення ними господарсько-виробничої діяльності.

5. Аргументовано, що розуміння під об'єктом державного контролю дослідження матеріальних показників або процесів господарської діяльності суб'єктів господарювання, фактично є ототожненням його з предметом державного контролю, що призводить до штучного звуження змісту дійсного об'єкта контролю. Запропоновано *об'єктом державного контролю у сфері господарської діяльності визнавати суб'єкта господарювання, наділеного господарською компетенцією*, який, реалізуючи господарську діяльність, виступає учасником організаційно-господарських правовідносин в рамках яких його господарська діяльність, підлягає перевірці або спостереженню з метою перевірки уповноваженими суб'єктами владних повноважень на відповідність законодавчим приписам, що встановлюють порядок здійснення господарської діяльності, а *предметом державного контролю у сфері господарської діяльності – саму господарську діяльність суб'єктів господарювання, дотримання ними законодавчо встановлених вимог щодо її проведення*. Наведене одночасно відповідає вимогам двосторонньої

об'єктно-суб'єктної взаємодії і функціонально-структурній організації державного контролю у сфері господарської діяльності як явища

6. Обґрунтовано доцільність використання дуалістичного підходу до розгляду цілей і значення державного контролю у сфері господарської діяльності, тобто, з одного боку, розглядати його як спосіб реалізації специфічних завдань держави щодо забезпечення належного дотримання правових приписів шляхом виявлення і запобігання можливим порушенням вимог законодавства у сфері предметних (у нашому випадку господарських) відносин; з другого – як діяльність державних інституцій щодо реалізації господарської політики держави (механізм реалізації, стадію або один із інструментів впровадження державою політики у сфері господарювання).

7. З'ясовано, що на «стратегічному» рівні ціллю державного контролю у сфері господарської діяльності є забезпечення законності і дисципліни шляхом систематичної перевірки діяльності суб'єктів господарювання щодо створення і підтримання сприятливого господарського клімату у країні, приведення його у відповідність до цілей і завдань, проголошених державою. Ціллю державного контролю у сфері господарської діяльності на «тактичному» рівні є виявлення, аналіз і, в разі необхідності (при наявності відхилень від законодавчих приписів), приведення діяльності суб'єктів господарювання до заданих законодавством параметрів.

8. Доведено, що вказані в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» законодавцем цілі значно відрізняються від задекларованих напрямів реалізації державної політики у сфері господарювання в інших нормативно-правових актах. Спираючись на це, обґрунтовано необхідність внесення певних змін до п. 1. ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме, п.1 ст. 1 Закону доповнити словами: «щодо...запобігання й виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання задля забезпечення інтересів суспільства відповідно до проголошеної державою політики у сфері господарювання».

9. Аргументовано, що систему принципів державного контролю у сфері господарської діяльності утворюють: 1) загальноправові принципи управління (верховенство право, законність, гуманізм, справедливість, гласність, прозорість та ін.

подібні); 2) принципи державного контролю як управлінської діяльності (об'єктивність, неупередженість, систематичність, оперативність, повнота, превентивність, плановість, раптовість, фахова спеціалізація контролюючих структур і презумпція добропорядності підконтрольного); 3) спеціальні принципи державного контролю у сфері господарської діяльності (принцип невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, принцип мінімізації тиску на господарюючих суб'єктів, принцип пріоритетності забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, екологічного середовища, обороноздатності, споживання та ін. суспільних (публічних) інтересів у порівнянні з економічними інтересами господарюючих суб'єктів).

10. Констатовано, що за напрямками або за сферою контрольованих суспільних відносин контроль доцільно поділяти на: 1) контроль із забезпечення додержання суб'єктами господарювання законодавчих вимог, пов'язаних із господарською компетенцією; 2) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства й економічної конкуренції; 3) контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг; 4) контроль за цінами і ціноутворенням; 5) фінансовий контроль у сфері господарської діяльності; 6) екологічний контроль у сфері господарської діяльності; 7) контроль із додержання законодавчих вимог щодо охорони життя і здоров'я, охорони праці, громадської та виробничої безпеки в ході здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання 8) контроль у сфері зовнішньоекономічної діяльності; 9) контроль, пов'язаний із забезпеченням обороноздатності країни; 10) контроль за дотриманням законодавчих вимог щодо здійснення господарської діяльності в окремих сферах господарювання.

11. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності запропоновано розуміти як зовнішньо виражені, устатковані, згруповані, типізовані і фіксовані в нормативно-правових актах дії органів владних повноважень щодо застосування передбачених законом методів, заходів, способів і прийомів реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності.

У свою чергу, під методами державного контролю у сфері господарської діяльності пропонуємо розуміти сукупність заходів, способів і прийомів,

спрямованих на реалізацію контрольно-наглядової діяльності в сфері господарської діяльності, які знаходять свій прояв в тій або іншій формі державного контролю.

12. Запропоновано методи державного контролю у сфері господарської діяльності за функціональним змістом або цілями їх застосування розподіляти на: 1) пов'язані з отриманням і обробкою інформації стосовно виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності (перевірка і спостереження); 2) пов'язані із припиненням правопорушень, поновленням стану законності й попередженням (різного роду заходи впливу, як-от зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі, обмеження, зупинення чи припинення здійснення банком окремих видів операцій; вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції тощо); 3) спрямовані на застосування до винних осіб заходів відповідальності (кваліфікація протиправних діянь, застосування передбачених законом стягнень); 4) превентивного характеру в системі контролю (видання, анулювання, переоформлення різноманітних дозволів, надання рекомендацій з боку контролюючих органів по виконанню законодавчих вимог, моніторингові заходи тощо).

13. З'ясовано, що нині чітко простежується тенденція до відходу від монополізації державою контролю у напрямку розширення залучення експертної, лабораторної та інших видів оцінки з боку приватних суб'єктів, які отримали відповідну акредитацію. На прикладі державного контролю за дотриманням прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг показано, що це є позитивним кроком. У той саме час відстоюється позиція, що не в усіх секторах господарювання доцільно було запроваджувати згадані новели. Так, питання безпеки, охорони життя і здоров'я не повинні віддаватися на відкуп приватному сектору, тому сертифікація, експертиза і лабораторні дослідження, на наше переконання, мають залишатися прерогативою державних органів (іноді й міжнародних організацій), наприклад, у сфері використання ядерної енергетики, вогнепальної зброї та бойових припасів, систем протипожежного захисту і багатьох інших «пріоритетних» сфер державної охорони.

14. Доведено необхідність внесення змін до п. 1, ч. 4, ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно збільшення строків здійснення позапланового заходу щодо суб'єктів малого підприємництва – з двох до п'яти робочих днів.

Крім того, запропоновано доповнити ч. 5 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності» пунктом 4 наступного змісту: «Відсутність керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичної особи – підприємця або уповноваженої нею особи перед початком здійснення планового чи позапланового заходу державного нагляду (контролю) не є підставою для недопущення посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо процедура повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю) була виконана відповідно до вимог цього Закону».

15. Обґрунтовано необхідність викласти п. 1 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності» в наступній редакції: «Суб'єкт господарювання або уповноважений представник повинні ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу з наданням йому копії відповідного посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)».

Крім того, запропоновано ввести наступні зміни до згаданого Закону:

- у п. 3 ч. 4 ст. 5 слова «Повідомлення надсилається рекомендованим листом» замінити словами «Повідомлення надсилається на адресу місця реєстрації суб'єкта господарювання засобами поштового зв'язку, рекомендованим поштовим відправленням з описом вкладення та повідомленням про вручення»;

- ч. 4¹ ст. 5 доповнити: «Належним підтвердженням повідомлення про проведення планового заходу органами державного нагляду (контролю) є:

- 1) у разі вручення письмового повідомлення – особистий підпис про отримання повідомлення, відеозапис вручення повідомлення або ознайомлення з його змістом, у тому числі відеозапис відмови керівника чи уповноваженої ним особи від отримання повідомлення під розписку, а також відеозапис відмови керівника або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання у спілкуванні з особою, уповноваженою вручати письмові повідомлення;

- 2) у разі надсилання письмового повідомлення засобами поштового зв'язку:

- день отримання такого поштового відправлення особою, що підтверджується інформацією та/або документами від поштового оператора;

- день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати поштове відправлення чи день проставлення відмітки про відсутність керівника або уповноваженої особи за адресою місця реєстрації суб'єкта господарювання.

16. Основними напрямками подальшого удосконалення державного контролю у сфері господарської діяльності запропоновано визначити наступні: 1) зменшення кадрового складу системи органів державного контролю у сфері господарської діяльності із підвищенням рівня їх професіоналізму; 2) продовження роботи з усунення дублювання повноважень у системі державного контролю у сфері господарської діяльності; 3) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного контролю у сфері господарської діяльності передусім шляхом зменшення кількості перевірок із одночасним розширенням кола досліджуваних питань; 4) оптимізація системи співпраці між різними органами контролю і нагляду через запровадження досягнень науково-технічного прогресу, у тому числі й на міжнародному рівні; 5) продовження процесу розвитку «сервісної» спрямованості діяльності органів державного контролю у взаємовідносинах із суб'єктами господарювання із збереженням (а в деяких випадках посиленням) існуючого рівня примусу; 6) посилення санкцій за вчинення господарюючими суб'єктами фінансових, екологічних та інших правопорушень, не пов'язаних із позбавленням чи обмеженням волі. Наголошено, що економічні правопорушення повинні каратися передусім економічними санкціями, що мають бути значно збільшені (у кожному випадку потрібно підходити окремо).

17. Доведено, що медіацію в контрольний адміністративний процес не лише складно запровадити, а й недоцільно. Широке використання медіації в адміністративному контрольному процесі, особливо у сфері господарських відносин, ризикує набути форми торгівлі публічними суспільними інтересами. Сучасні механізми примирення і спрощений порядок розгляду, що існує в інших сферах адміністративних проваджень (порівняно із розглядом цивільних, кримінальних, господарських та ін. справ), не потребує формування ще більш спрощеного порядку завдяки впровадження медіаційних процедур у сферу контролю. Запровадження медіації у західноєвропейських країнах зумовлене повільною роботою судової системи, на що не хворіє вітчизняна система

адміністративного правосуддя (принаймні у такому обсязі). Небезпека запровадження в управлінських відносинах медіації пов'язана із необхідністю зміцнення рівня гарантій захисту існуючих правовідносин та інтересів держави в ході реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. На відміну від цивільної медіації, медіація у сфері управління торкається інтересів не приватних осіб, а держави, запровадження її у сфері управління спровокує послаблення якості роботи апарату управління (навіщо активно працювати, доводити факти порушень, коди можна домовитися на менш затратному етапі контролю, тощо). В управлінні основним має бути професіоналізм, якість роботи кадрів, а не намагання «будь-яким чином закрити справу й відзвітувати».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 196 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
4. 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.
5. The Lima Declaration (ISSAI 1) / INTOSAI Professional Standards Committee. URL: https://www.alor.org/Storage/Library/PDF/Lima_Declaration.pdf
6. Административное право: учеб. для сред. юрид. учеб. заведений / М. И. Еропкин, Ю. М. Козлов, А. В. Серегин ; под ред. М. И. Еропкина. Москва : Юрид. лит., 1971. 415 с.
7. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 180 с.
8. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37–41.
9. 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.
10. 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.nayka.com.ua/?op=1&z=6978> (дата звернення 22.12.2022).
11. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Фінансове право*. 2020. № 6. С. 188–194.

12. Цепенда В. М. Сутність державного контролю як організаційно-правовий статус забезпечення законності в енергетичній галузі. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 16/2020. С. 133–142.

13. 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.

14. 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.

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

16. Маматова Т. Трактуювання поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.

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

18. Івановська А. М. Основні підходи до розуміння сутності державного контролю: *Актуальні питання вдосконалення національного законодавства: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 14 травня 2020 р.)*. Маріуполь: ДонДУУ, 2020. С. 31–33.

19. Рева Д. М. Правове регулювання податкового контролю в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 220 с.

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

21. 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.

22. Орехова І. С. До питання про визначення поняття державного контролю господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права* № 3, 2009. С. 384–389.

23. Никитченко Н. В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2015. 35 с.

24. Добровольська В. В. Поняття та ознаки державного контролю у сфері господарювання. *Право і суспільство*. № 1/2020. С. 187–193.
25. Орехова І. С. Державний контроль господарської діяльності: адміністративно-правові засади автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 21 с.
26. 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.
27. Господарське право в схемах і таблицях : навч. посібник / Т. І. Швидка. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2019. 136 с.
28. Господарське право України. Загальна частина: підручник / за заг. ред. Г. В. Смолина. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 484 с.
29. Господарське право (Загальна частина) : підручник / за ред. В. С. Щербини, В. В. Рєзнікової. Київ : Вид-во Ліра-К, 2023. 588 с.
30. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
31. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1999 № 959-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377.
32. Податковий кодекс України: Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
33. 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.
34. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.
35. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя [...]: Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст.343.

36. Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76–80.
37. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів: Київ, УРЕ, 1985. – 966 с.
38. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / гол. ред. О. С. Мельничук. Київ : Наук. думка, 2001. Т. 2. 636 с.
39. 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.
40. Кант І. Критика чистого розуму / пер. з нім. І. Бурковського. Київ: Юніверс, 2000. 501 с.
41. 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.
42. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
43. Слободяник Ю. Б. Предмет і об'єкти державного аудиту. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова*. Т.18. Вип. 2/1, 2013. С. 154–157.
44. Ярема О. Г. Предмет і об'єкти державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2020. № 8 (84). С. 242–247.
45. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности): дис ...канд. юрид. наук. Харьков, 1992. 218 с.
46. Світличний В. А. Об'єкт і предмет державного контролю у сфері господарської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 309–312. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/71>
47. Фінансове право: підручник / Є. О. Алісов та ін. ; за ред. Л. К. Воронова. Харків, Фірма «Консум», 1998. 496 с.
48. Немченко В. В., Редько О. Ю. Аудит (Основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту): підручник. Київ, 2012. 540 с.

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

50. 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.

51. Фінансове право: навч. посібник / Є. О. Алісов та ін. Харків, 2010. 288 с.

52. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. Київ : Центр учбов. л-ри, 2009. 424 с.

53. Панова О. О. Система суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 42–48.

54. Макаренко Т. В. Суб'єкти, які здійснюють державний контроль за діяльністю установ виконання покарань. *Форум права*. 2011. № 1. С. 610–616.

55. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

56. 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.

57. 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.

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

59. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

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

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

62. 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> (дата звернення 24.08.2023)

63. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

64. Положення про Міністерство економіки України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 № 777. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/80532731> (дата звернення 27.08.2023)

65. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 20.08.2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.08.2023)

66. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text> (дата звернення 27.08.2023)

67. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.08.2023)

68. 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> (дата звернення 27.08.2023)

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

70. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.08.2023)

71. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#n460> (дата звернення 27.08.2023)

72. Деякі питання Міністерства з питань стратегічних 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> (дата звернення 27.08.2023)

73. 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> (дата звернення 27.08.2023)

74. 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> (дата звернення 27.08.2023)

75. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 13.08.2014 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF> (дата звернення 27.08.2023)

76. 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> (дата звернення 27.08.2023)

77. 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> (дата звернення 27.08.2023)

78. 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> (дата звернення 27.08.2023)

79. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 19.04.2017 № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.08.2023)

80. Про затвердження Положення у України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.08.2023)

81. 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> (дата звернення 27.08.2023)

82. 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> (дата звернення 27.08.2023)

83. 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> (дата звернення 27.08.2023)

84. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

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

86. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст.190.

87. 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.
88. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.
89. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.
90. 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 (дата звернення 19.10.2023)
91. 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 (дата звернення 19.10.2023)
92. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я: Статут від 22.07.1946. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU46004> (дата звернення 19.10.2023)
93. Статут Міжнародної Організації Праці: Статут від 28.06.1919. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU19K01U> (дата звернення 19.10.2023)
94. 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 (дата звернення 19.10.2023)
95. Угода про заснування Світової організації торгівлі (СОТ): Угода, Міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_342#Text (дата звернення 19.10.2023)
96. 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 (дата звернення 19.10.2023)

97. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu/2012/oj> (дата звернення 19.10.2023)

98. Regulation (EC) No 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> (дата звернення 19.10.2023)

99. Regulation (EC) No 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> (дата звернення 19.10.2023)

100. 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> (дата звернення 19.10.2023)

101. Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку (укр/рос): ЄБРР; Угода, Міжнародний документ від 29.05.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_062#Text (дата звернення 19.10.2023)

102. Articles of Agreement of the International Monetary Fund (1944). – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2011. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> (дата звернення 19.10.2023)

103. Угода між Україною та Міжнародною Фінансовою Корпорацією ("МФК") щодо статусу та діяльності Представництва МФК в Україні: НАУРЄІ; Угода, Міжнародний документ від 02.04.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_032#Text (дата звернення 19.10.2023)

104. 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. (дата звернення: 17.11.2023)

105. Світличний В. А. Цілі і завдання контролю сучасної держави за господарською діяльністю. *Юридичний вісник*. № 3/2023. С. 243-250. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2023.30>

106. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.

107. Петричук М.В. Поняття та основні завдання державного фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал* № 11/2022. С. 476-479. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/115> (дата звернення 29.11.2023)

108. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. – 390 с.

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

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

111. 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.

112. Пожар Т. О. Сутність, функції і види державного фінансового контролю. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. пр. Суми, 2011. Вип. 31. С. 237–242.

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

114. 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.

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

116. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
117. 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.
118. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
119. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип3. С. 22–28.
120. Словська І. Є. Правові обмеження функціонування державної влади в контексті захисту національної безпеки. *Право та державне управління*. 2005. № 1 (18). С. 40–46.
121. Олейников С. М. Правові обмежувальні імперативи для влади: види та склад. *Grail of Science*. 2021. № 5. С. 60–67.
122. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Вид. «Ваіте», 2015. 392 с.
123. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.
124. Шевчук С. В. Судовий прецедент у праві ЄС. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 6. С. 78–85.
125. Осадчук С. С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесах. *Наше право*. 2012. №3. Ч. 3. С. 32–37.
126. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 197 с.
127. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посібник. Київ :Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.
128. Бардаш С. Щодо побудови базової класифікаційної моделі господарського контролю. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2009. № 2. С. 66–71.

129. Ярема О.Г. Принципи державного контролю (нагляду) в контексті процесуальної діяльності контрольних органів. *Юридичний науковий електронний журнал* № 11/2021. С. 548-551. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/71>
130. Орехова І. С. Принципи державного контролю господарської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 309–315.
131. Кельман М. С. Загальна теорія права: підручник / М. С. Кельман, В. М. Стратонов. Вид. 6-те, доп. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 742 с
132. Гупаловська, М. Теоретико-концептуальні засади державного фінансового контролю. *Світ фінансів*. 2013. Вип. 4. С. 44–49.
133. Світличний В. А. Принципи державного контролю у сфері господарської діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 4 (51)/2023. С. 82–87. DOI: <https://doi.org/10.32782/руув.v4.2023.15>
134. Несинова С. В., Воронко В. С., Чебикіна Т. С. Господарське право України. навч. посібник / за заг. ред. С. В. Несинової. Київ: Центр учбов. л-ри, 2012. 564 с.
135. Цивільний кодекс України: Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 11. Ст. 461.
136. 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> (дата звернення 05.01.2025)
137. 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](https://itd.rada.gov.ua/76081aef-fe02-48ce-82a2-bcbf15bf147c) (дата звернення 06.01.2025)
138. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
139. 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> (дата звернення 18.02.2024)

140. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.

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

142. 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> (дата звернення 18.02.2024)

143. 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> (дата звернення 18.02.2024)

144. 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> (дата звернення 18.02.2024)

145. Митний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

146. Кодекс законів про працю України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 18.02.2024)

147. Земельний кодекс України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.

148. Лісовий кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 21.01.1994 № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

149. Водний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 06.06.1995 № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

150. Повітряний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 19.05.2011 № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.

151. Про надра: Кодекс України; Закон, Кодекс від 27.07.1994 № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

152. Кодекс України з процедур банкрутства: Кодекс України; Закон, Кодекс від 18.10.2018 № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74.
153. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
154. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.
155. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 19-20. Ст. 190.
156. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
157. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
158. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.
159. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.
160. Про затвердження Порядку організації охорони і захисту лісів: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Форма типового документа, Журнал, Норми, Регламент, Паспорт, Список, Перелік, Інформація від 20.05.2022 № 612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/612-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.03.2024)
161. Деякі питання здійснення фітосанітарних заходів та процедур, заходів державного контролю у сферах ветеринарної медицини, безпеки та окремих показників якості харчових продуктів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України; Форма типового документа від 01.04.2022 № 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.03.2024)
162. Про затвердження Правил охорони праці під час виконання робіт на висоті (НПАОП 0.00-1.15-07): Держгірпромнагляд; Наказ, Правила, Перелік [...] від 27.03.2007 № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-07#Text> (дата звернення 13.03.2024)

163. Про затвердження Порядку встановлення максимально допустимих рівнів залишків пестицидів у/на харчових продуктах і кормах рослинного та тваринного походження: МОЗ України; Наказ, Порядок, Перелік від 04.04.2023 № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0887-23#Text> (дата звернення 13.03.2024)

164. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

165. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27–28. Ст. 312.

166. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998, № 19. Ст. 98.

167. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023, № 47–50. Ст. 120.

168. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 86.

169. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.

170. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.

171. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 № 3677-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 17. Ст. 155.

172. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.

173. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text> (дата звернення 13.03.2024)

174. Про затвердження Правил транспортування тварин: Постанова Кабінету Міністрів України; Правила, Норми, Нормативи від 16.11.2011 № 1402. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.03.2024)

175. Про затвердження Правил про безпеку постачання природного газу: Міненерговугілля України; Наказ, Правила, Форма типового документа [...] від 02.11.2015 № 686. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1489-15#Text> (дата звернення 13.03.2024)

176. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

177. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

178. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

179. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.03.2024)

180. 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.

181. Про затвердження Положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності в закладах, установах, організаціях, [...]: МОН України; Наказ, Положення, Форма типового документа [...] від 18.04.2006 № 304. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-06#Text> (дата звернення 13.03.2024)

182. Про затвердження Порядку контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібної торгівлі: МОЗ України; Наказ, Порядок, Реєстр [...] від 29.09.2014 № 677. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1515-14#Text> (дата звернення 13.03.2024)

183. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

184. Добрянська Н. В. Правова природа адміністративно-господарських санкцій. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 104–110.
185. Коломієць Т. О. Адміністративні і фінансові штрафи за законодавством України: порівняльно-правова характеристика. *Підприємництво, господарство і право* 2001. № 8. С. 75–76.
186. Лук'янець Д. М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 10–15.
187. Денисенко О. В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 3. С. 126–132.
188. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
189. Кримінальний кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
190. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ.: Вид «Знання», 2007. 1072 с.
191. 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.
192. Довідкова інформація від 25.04.2007, «Господарська компетенція». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS000178?an=5> (дата звернення 30.03.2024)
193. Гарагонич О. В. Господарська правосуб'єктність акціонерних товариств: проблеми теорії і практики: монографія. Київ, 2019. 406 с.
194. Грудницька С. М. Еволюція господарської правосуб'єктності як економіко-правової категорії. *Право України*. 2008. № 8. С. 74–80.
195. Світличний В. А. Сучасний погляд на видову диференціацію державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. *Juris Europensis Scientia*. №6/2023. С. 114–121. DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.21>
196. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст.483.

197. 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 (дата звернення 11.04.2024)

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

199. Попов Р. А. Державна політика України в сфері антимонопольної діяльності: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2010. 20 с.

200. 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 (дата звернення 11.04.2024)

201. Офіційний сайт ОЕСР. Огляд конкурентної політики України: ОЕСР, 2016. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/UKR-competition-assessment-2016-ua.pdf>. (дата звернення 11.04.2024)

202. Офіційний сайт МВФ. 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> (дата звернення 11.04.2024)

203. Кожухівська Р. Б., Транченко Л. В. Поведінка споживачів: навч. посібник. Умань: Вид. «ФОП Жовтий О.О.», 2014. 360 с.

204. 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.nayka.com.ua/?op=1&z=8137>. (дата звернення 18.04.2024)

205. Кучеренко О. М. Контроль та нагляд, як засіб захисту прав споживачів. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. Вип. 2. Спецвип. С. 35–39.

206. Прядко Д. Ринкова ціна в законодавстві України. *Юридичний журнал*. 2003. № 8 (14). С. 32–33.
207. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль: підручник. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 228 с
208. Горун М. В. Пиріг Г. І., Файфура В. В., Федірко М. М. Екологія: навчальний посібник. Тернопіль, 2019. с. 156.
209. Гетьман А. П. Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 165–173.
210. 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.
211. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.12.2015 № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 21.04.2024)
212. 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>. (дата звернення 21.04.2024)
213. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління. Київ : Ельга: Ніка-Центр, 2002. 360 с.
214. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 40–47.
215. 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.
216. Мікуліна М. М. Механізм контролю за Службою безпеки України у сфері забезпечення особистих немайнових прав фізичної особи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2013. №1(7). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13mmmpfo.pdf>. (дата звернення 21.04.2024)

217. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України : [монографія]. Київ : Ін-т держави і права ім. В. К. Корещького, 2001. 439 с.
218. Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Гуменюк А.А. Адміністративне право України : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
219. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.
220. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.
221. Андрієвський К.В. Деякі особливості методу правового регулювання у податковому праві України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 1 (8). С. 25–30.
222. 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.
223. Кривко О.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми, 2020. 219 с.
224. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов, ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
225. Контроль і ревізія діяльності суб'єктів підприємництва: навч. посібник / Є. М. Романів, С. В. Приймак. Львів : Ліга - Прес, 2016. 444 с.
226. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія: підручник. Київ : «Знання», 2007. 253 с.
227. Пожар Т.О. Роль фінансово-економічних методів державного фінансового контролю у забезпеченні бюджетної дисципліни. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. №8 (122). С. 327–333.
228. Шашенок Я.В. До питання щодо методів державного фінансового контролю. *Правова держава*. 2017. Вип № 28. С. 527–534.
229. Коросташова І. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.

230. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення 27.06.2024)

231. 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>. (дата звернення 27.04.2024)

232. Про затвердження Порядку проведення інспектування грального обладнання: рішення КРАІЛ від 19.12.2022 № 453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0233-23#Text>. (дата звернення 27.04.2024)

233. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

234. Чистяков П. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 21 с.

235. 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.

236. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.

237. Петричук М. В. Методи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 10/2023. С 407–410.

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

239. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

240. 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.

241. Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 128.

242. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

243. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.

244. Nepomnyashchyi 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.

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

246. Сkochиляс-Павлів О. Правовідносини у сфері ліцензування як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний вісник*. 2020/1. С. 170–177.

247. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 12.10.1992 № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text> (дата звернення 02.05.2024)

248. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268.

249. Світличний В. А. Деякі пропозиції щодо удосконалення положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». *Юридичний науковий електронний журнал* 2024. № 11. С. 328-331. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/75>

250. Про порядок контролю якості медичної допомоги; МОЗ України; Наказ, Порядок, Висновок [...] від 28.09.2012 № 752. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12#Text> (дата звернення 02.05.2024)

251. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 14.03.2018 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-п#Text> (дата звернення 02.05.2024)

252. Про затвердження Порядку акредитації та ведення реєстру громадських фахових об'єднань, інших юридичних осіб, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та [...]: Наказ МОН України, Порядок, Заява [...] від 26.01.2022 № 66. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0520-22>. (дата звернення 02.05.2024)

253. Про акредитацію органів з оцінки відповідності: Закон України від 17.05.2001 № 2407-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 32. Ст. 170.

254. С. В. Іванова. Європейський досвід створення ефективної системи контролю та оцінки якості вищої освіти в Україні. *Наукові записки. Серія: педагогіка*. 2016. № 3. С. 148–155.

255. Графік проведення у IV кварталі 2022 року моніторингу шляхом здійснення нагляду за діяльністю акредитованих органів з сертифікації та інспектування на відповідність вимогам ДСТУ EN ISO/IEC 17065:2019, ДСТУ EN ISO/IEC 17020:2019 [...]: Додаток 1. Наказ НААУ від « 12 » 08 2022 року №56од. URL: https://naau.org.ua/userfiles/files/1_%20Ф-08_03_34%20%20Графік%20на%204%20квартал%202022%20%20ОС%20ОІ-2.pdf. (дата звернення 02.05.2024)

256. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 25 квітня 2024 року за справою № 520/4034/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118630528> (дата звернення – 19.11.2024).

257. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2021 року за справою № 320/4748/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101446130> (дата звернення – 19.11.2024).

258. Карпенко Н. М. Антимонопольний контроль у державному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. № 10/2010. С. 81-84.

259. Бортняк В. А. Контроль як функція управління фінансовою діяльністю держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 1. С. 118–123.

260. Бюджетний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

261. Гупаловська М. Б. Нові підходи до класифікації державного фінансового контролю. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_11_51 (дата звернення 02.05.2024)

262. Кур'янов В. В. Державний фінансовий контроль: сутність та синтез поглядів. *Economy finances management. Topical issues of science and practical activity*. 2019. №10 (50). DOI:10.37128/2411-4413-2019-10-17

263. International Organizaton of Supreme Audit Insttutons. Statutes. URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/statutes/EN_Statutes_November_2022.pdf (дата звернення 14.05.2024)

264. Якимчук І. М. Державний фінансовий контроль в Україні та перспективні напрями його вдосконалення. *Економіка та держава*. 2021. № 7. С. 34–39.

265. Піхоцька О. М. Проблеми розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Світ фінансів*. 2023. № 1(74). С. 83–92.

266. Погрішук, Г., Головай, Н. Сучасні проблеми та перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство*. Вип. №46/2022. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-46-61> (дата звернення 14.05.2024)

267. Гуцаленко Л. В., Вахновська О. В. Напрями реформування системи державного фінансового контролю в Україні. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики: всеукраїнський науково-виробничий журнал*. 2017. № 6 (22). С. 7–23.

268. Міщенко Д. А. Державний фінансовий контроль як умова ефективного функціонування податкової системи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. №3 (38). С. 49–54.

269. Старинець, Є. А. Регламентація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): досвід зарубіжних країн загального та континентального права. *Південноукраїнський правничий часопис* №1 (2018). С. 25–27.

270. Токарева К. О., Тімощенко В. Н. Ухилення від сплати податків та шляхи його подолання в Україні і зарубіжних країнах. *Право та інновації* 2018. № 1 (21). С. 69–74.

271. Колпакова А. Дежавний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 9-18.

272. Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України: наукова доповідь [В. С. Кравців, П. В. Жук, Ю. І. Стадницький та ін.]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; [наук. ред. В.С. Кравців]. Львів, 2020. 97 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

273. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 20.08.2014 № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.05.2024)

274. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 08.10.2014 № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.05.2024)

275. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 14.01.2015 № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.05.2024)

276. Про затвердження Положення про Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.09.2015 № 895. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.05.2024)

277. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення

від 22.10.2014 № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.05.2024)

278. Абрамова Є. П., Бабєєва К. О., Іваненко Д. Д. Адміністративно-правові засади реалізації державного екологічного контролю за умови євроінтеграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 9/2020. С 178–181.

279. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2011. № 1. С. 12–18.

280. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.03.1998 № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п#Text> (дата звернення 28.05.2024)

281. Андрієнко М. В., Шако В. С. Стан і проблеми функціонування системи моніторингу довкілля в сфері реалізації державної екологічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. № 17/2017. С. 75–81.

282. Екологічний контроль у водному господарстві України: Навчальний посібник [М. О. Лазарчук, С. М. Лико, О. О. Бедункова, О. Т. Мороз, О. Ю. Судук]. Рівне. 2013 р. 165 с.

283. Караїм О. А. Екологічне інспектування: Конспект лекція. Луцьк : Вежа-Друк, 2016. 148 с.

284. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України; Стратегія від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.

285. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 31.05.2017 № 616-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-р#Text>. (дата звернення 28.05.2024)

286. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 23.05.2018 № 353-р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 28.05.2024)

287. Проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091-1 від 05.03.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1485> (дата звернення 28.05.2024)

288. Пояснювальна записка до проекту Закону України від 19.02.2020 № 3091. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI01459A> (дата звернення 28.05.2024)

289. Висновок антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про державний екологічний контроль». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoruptsijnoyi-ekspertyzy-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-derzhavnyj-ekologichnyj-kontrol/> (дата звернення 28.05.2024)

290. Сидорович М.-Л. Р. Гарантії захисту права власності: питання оновлення методологічних підходів. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»* № 3 (2023). С. 122–125. (дата звернення 28.05.2024)

291. Пашинін О. А. Юридичні гарантії реалізації права власності у сфері господарювання. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 1. С. 116–126.

292. 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.

293. Афанасенко С. І. Конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С 3–5.

294. 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 : спец. 12.00.01. Львів, 2000. 19 с.

295. 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.

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

297. Кучинська О. П. Поняття гарантій забезпечення прав учасників кримінального провадження. *Адвокат*. 2012. Вип № 7. С. 10–18.

298. Кучеренко А. В. Конституційне право людини на підприємництво. *Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля: Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С. 38–44.

299. Адміністративно-правовий захист прав платників податків: навч. посібн. [Ковалів М. В., Єсімов С. С., Проць І. М. та ін. Львів]: СПОЛОМ, 2021. 240 с.

300. Хрімлі О. Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 320 с.

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

302. 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.

303. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 152–165.

304. Фрідріх-Йоахім Мемель. Про можливості впровадження медіації в рамках діючого Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Гамбург, жовтень 2007 р. URL: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf (дата звернення 06.06.2024)

305. Сергєєва А., Городничий О., Рищенко А. Медіація в адміністративних справах. Проект ЄС «Право-Justice». URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/611/cc9/69f/611cc969f17b1341128301.pdf> (дата звернення 06.06.2024)

306. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

307. Боженко Н. В. Впровадження медіації в адміністративних судах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Ч. 1. С. 45–48.

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

309. 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/pdf/STATUTE-104-Pg2736.pdf> (дата звернення 06.06.2024)

310. Маслова А. Б. Загальнотеоретична характеристика медіації та передумови її використання як процедури вирішення митних спорів. *Правова позиція*, № 3 (32), 2021. С. 10–16.

311. The Code of Administrative Proceedings z dnia 14 czerwca 1960 r. URL: <https://supertrans2014.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/the-code-of-administrative-proceedings.pdf> (дата звернення 06.06.2024)

312. 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.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

АКТ

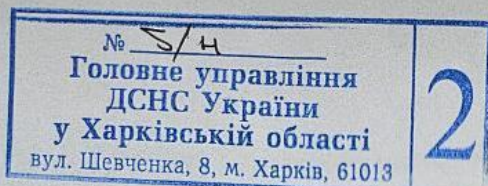
впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри адміністративного права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Світличного Віталія Анатолійовича на тему «Державний
контроль у сфері господарської діяльності» у практичну
діяльність ТОВ «ХАРКІВСЬКА РОЗДРІБНА КОМПАНІЯ»

Цим актом підтверджується, що висновки та пропозиції,
сформульовані у кандидатській дисертації Світличного В.А. на
тему «Державний контроль у сфері господарської діяльності»
використовуються у практичній діяльності ТОВ
«ХАРКІВСЬКА РОЗДРІБНА КОМПАНІЯ» при вдосконаленні
ведення фінансово-бухгалтерських та інших звітних
документів, удосконалення процесу підвищення рівня
професійної кваліфікації кадрового складу для розбудови більш
ефективної системи співробітництва із органами державного
контролю у сфері господарської діяльності.

Директор
ТОВ «ХАРКІВСЬКА
РОЗДРІБНА КОМПАНІЯ»

 А.С. Моденов

«20» вересня 2024 рік



АКТ

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри адміністративного права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Світличного Віталія Анатолійовича на тему: «Державний
контроль у сфері господарської діяльності» у практичну
діяльність Головного управління ДСНС України у
Харківській області

Цим актом підтверджується, що висновки та пропозиції,
сформульовані у дисертаційному дослідженні на здобуття
наукового ступеня доктора філософії Світличного В.А. на тему:
«Державний контроль у сфері господарської діяльності»
використовуються у практичній діяльності Головного
управління ДСНС України у Харківській області при розробці
змін та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів:
розпоряджень, наказів, направлень, звітів, актів, приписів,
висновків, а також прийнятті рішень у сфері господарської
діяльності.

Заступник начальника
ГУ ДСНС України
у Харківській області

«18» жовтня

2024 рік



С. Чабань

АКТ

**впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри адміністративного права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Світличного Віталія Анатолійовича на тему: «Державний
контроль у сфері господарської діяльності» у практичну
діяльність Головного управління Держпродспоживслужби
в Харківській області**

Цим актом підтверджується, що висновки та пропозиції, сформульовані у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора філософії Світличного В.А. на тему: «Державний контроль у сфері господарської діяльності» використовуються у практичній діяльності Головного управління Держпродспоживслужби в Харківській області при розробці змін та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів: розпоряджень, наказів, направлень, звітів, актів, приписів, висновків, а також прийнятті рішень у сфері господарської діяльності.

Начальник Головного управління
Держпродспоживслужби
в Харківській області



Денис Бакумов

«10» лютого 2025 рік

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Світличний В. А. Сучасні підходи до визначення державного контролю у сфері господарських відносин. Соціальне право. 2022. №4 С. 118–124.
2. Світличний В. А. Принципи державного контролю у сфері господарської діяльності. Прикарпатський юридичний вісник. 2023. № 4 (51). С. 82–87.
3. Світличний В. А. Цілі і завдання контролю сучасної держави за господарською діяльністю. Юридичний вісник. 2023. № 3. С. 243–250.
4. Світличний В. А. Об'єкт і предмет державного контролю у сфері господарської діяльності. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 8. С. 309-312.
5. Світличний В. А. Сучасний погляд на видову диференціацію державного контролю у сфері господарської діяльності в Україні. Juris Europensis Scientia. 2023. №6. С. 114–121.
6. Світличний В. А. Деякі пропозиції щодо удосконалення положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 11. С. 328-331.
7. Svitlychnyi, V. A. Modern perspective on understanding the forms and methods of state control in economic activities. Scientific Journal of Polonia University. 2024. № 62(1). P. 209–215.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Світличний В. До питання визначення ознак державного контролю в сфері господарських відносин. Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Всеукраїнського круглого столу (23 червня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 224-232.

9. Світличний В. А. До проблеми визначення мети і завдань контролю сучасної держави за господарською діяльністю. Актуальні проблеми юридичної науки. Політико-правові передумови європейської та євроатлантичної інтеграції України: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять другі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 81-83.

10. Світличний В. А. До питання визначення місця державного контролю у сфері господарської діяльності в системі державного контролю України. Актуальні дослідження правової та історичної науки. Випуск 55: матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Опольце, Польща, 8 – 9 листопада 2023 р.). Тернопіль : ФО-П Шпак В.Б. 2023. С. 7-12.

11. Світличний В. А. Систематизація методів державного контролю у сфері господарської діяльності за ознакою їх функціонального змісту або цілями застосування. Вісімдесят треті економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні і гуманітарні науки: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Львів, Україна, м. Опольце, Польща, 27-28 лютого 2024 р.). Львів : ФО-П Шпак В.Б. 2024. С. 64-68.