

ЦІЛІ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ

OBJECTIVES OF CONTROL OVER ENTREPRENEURIAL ACTIVITY: REGULATORY AND LEGAL CONTENT

Галаченко Т.О., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття розкриває нормативно-правовий зміст цілей державного контролю у сфері підприємницької діяльності, ув'язуючи їх із загальною регуляторною політикою та сучасними викликами економічного розвитку. Показано, що цілі контролю є похідними від державної політики і мають забезпечувати баланс між публічним інтересом, ефективністю ринку та правами суб'єктів господарювання. Обґрунтовано дуалістичне бачення мети: на стратегічному рівні – гарантування законності й дисципліни в господарських правовідносинах; на тактичному – своєчасне виявлення, попередження та припинення порушень із подальшим відновленням правопорядку. Доведено необхідність гармонізації законодавчої дефініції нагляду (контролю) з цілями регуляторної, конкуренційної, споживчої, фінансової та екологічної політики, оскільки чинне окреслення, зосереджене переважно на якості й безпечності продукції, не відображає повноти управлінських завдань. Систематизовано функції контролю: правоохоронну, правовідновлювальну, інформаційно-аналітичну, попереджувальну, комунікаційну, коригувальну, орієнтаційну, стимулюючу та виховну – як інтегровані механізми підтримання належного господарського режиму. Окреслено критерії операціоналізації цілей через ризик-орієнтоване планування, індикатори перевірки та процедури реагування. Наукова новизна полягає у формулюванні цілі контролю як запобігання та виявлення порушень законодавства суб'єктами підприємництва з метою захисту публічного інтересу відповідно до задекларованої державної політики, а також у пропозиції закріпити таке формулювання в п. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності». Практична значущість статті полягає у підвищенні узгодженості правового регулювання, мінімізації надмірного втручання, посиленні довіри інвесторів і конкурентоспроможності економіки завдяки стандартизації цілей та процедур контролю.

Ключові слова: цілі державного контролю; підприємницька діяльність; законність і дисципліна; регуляторна політика; ризик-орієнтований нагляд; публічний інтерес; правовідновлювальні механізми.

The article reveals the regulatory and legal content of the objectives of state control in the field of entrepreneurial activity, linking them with the general regulatory policy and modern challenges of economic development. It is shown that the objectives of control are derived from state policy and should ensure a balance between the public interest, market efficiency and the rights of business entities. A dualistic vision of the goal is substantiated: at the strategic level – guaranteeing legality and discipline in economic legal relations; at the tactical level – timely detection, prevention and cessation of violations with the subsequent restoration of law and order. The need to harmonize the legislative definition of supervision (control) with the objectives of regulatory, competition, consumer, financial and environmental policies is proven, since the current definition, focused mainly on the quality and safety of products, does not reflect the completeness of management tasks. The control functions are systematized: law enforcement, law restoration, information and analytical, preventive, communication, corrective, orientation, stimulating and educational – as integrated mechanisms for maintaining a proper economic regime. The criteria for operationalizing goals through risk-oriented planning, verification indicators and response procedures are outlined. The scientific novelty lies in the formulation of the goal of control as the prevention and detection of violations of the law by business entities in order to protect the public interest in accordance with the declared state policy, as well as in the proposal to consolidate such a formulation in clause 1 of article 1 of the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Business Activity». The practical significance of the article lies in increasing the coherence of legal regulation, minimizing excessive intervention, strengthening investor confidence and the competitiveness of the economy through the standardization of control goals and procedures.

Key words: goals of state control; business activity; legality and discipline; regulatory policy; risk-based supervision; public interest; remedial mechanisms.

Постановка проблеми. Державна діяльність орієнтована на досягнення визначених цілей і виконання конкретних завдань, які не виникають довільно: їх формування зумовлюється уявленнями спільноти про роль держави у врегулюванні суспільних відносин, політичною волею еліт, станом гуманітарного знання, домінантами суспільної моралі та іншими чинниками. Відтак цілі й завдання державного контролю як інструмента публічного управління є похідними від загальних пріоритетів державної політики. Постає питання про те, які саме цілі має переслідувати сучасна держава у сфері підприємництва та які завдання повинна вирішувати у XXI столітті. Очевидно, що їх конфігурація відрізняється між країнами, оскільки детермінується соціально-економічним устроєм, географією, демографічною динамікою та стадією цивілізаційного розвитку як у глобальному, так і в національному вимірах. Зміна економічної стратегії неминуче трансформує інструментарій державного контролю. Показовим є зрушення кінця XX століття, коли переосмислення взаємодії з природним середовищем і зростання значущості екологічної безпеки в господарській діяльності спричинили інституційне розширення контрольних механізмів – від створення спеціалізованих органів до запровадження нових процедур як на національному рівні, так і в межах ООН та Європейського Союзу.

У цих координатах завдання та цілі державного контролю в господарській сфері сучасної України доцільно розглядати як складову загальної регуляторної політики. Відповідно до чинного законодавства, державна регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності становить напрям публічної політики, зорієнтований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин та управлінських взаємодій між регуляторами (іншими органами державної влади) і суб'єктами підприємництва, на недопущення ухвалення економічно необґрунтованих і неефективних регуляторних актів, на мінімізацію надмірного державного втручання та усунення бар'єрів розвитку підприємництва. Реалізація цієї політики відбувається виключно в межах повноважень, у порядку та способами, визначеними Конституцією та законами України. Така інтерпретація окреслює телеологію контролю: забезпечення балансу між публічним інтересом, ефективністю ринку й правами учасників господарського обігу шляхом правових, організаційних та процедурних засобів, співмірних сучасним викликам [1].

Стан наукової проблеми. Проблематику контролю та адміністрування у публічному праві досліджували М.Ю. Віхляєв, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, В. М. Гаращук,

О. М. Бандурка, В.В. Новіков, Д. В. Лученко, І. М. Коросташова, В.В. Тильчик, О.Ю. Дубинський та ін.. Питання класифікації форм і методів, процесуальних гарантій та етапності контрольного процесу висвітлено у працях Н.В. Коваленко, Ю.О. Легези, Н.Ю. Задираки, Г. М. Осипович та ін.. Фінансовий вимір контролю окреслено А. В. Хмельковим, М.П. Кучерявенко, Н.Л. Губернською та ін.; аспекти підприємницької правосуб'єктності та підприємницької компетенції розкриваються у дослідженнях С.М. Грудницькою, В.А. Світличного, В.В. Мурзи, О.В. Кузьменко, В.Г. Чорної та ін.. Окремі напрями контролю за підприємницькою сферою, зокрема антимонопольний контроль, розглядали Р. А. Попов; захист прав споживачів – Л. М. Сатир; екологічний контроль і безпеку довкілля – А. П. Гетьман, К.О. Кучма, А.О. Борзаниця та ін.. Гарантії прав і механізми захисту підприємств аналізували Т. М. Заворотченко, Н. М. Раданович, О. В. Аушева та ін.. Організаційно-правові засади нагляду у сфері господарювання та дерегуляції висвітлювали О. А. Пашинін, Я. О. Лакійчук, О. М. Непомнящий та ін.. Предметно досліджено окремі процедури (інспектування, ревізії, дистанційні перевірки) у працях А. А. Мухатаєва, І. С. Орехова, М. В. Петричук, В. О. Рядінська та ін.. Узагальнено, що попри значний доробок, відсутня узгоджена концепція адміністративно-правового регулювання контролю у підприємницькій сфері з єдиними дефініціями, усталеною ієрархією понять і стандартизованими процесуальними гарантіями, що й визначає наукову новизну та практичну значущість заявленої теми.

Метою наукової статті є характеристика цілей контролю за підприємницькою діяльністю: нормативно-правовий зміст.

Виклад основного матеріалу. Як демократична, правова та соціальна держава Україна формує політику у сфері підприємництва, виходячи з таких базових цілей. По-перше, запобігання ухваленню економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, що виконує функцію додаткової інституційної гарантії дотримання конституційних принципів та засад правового регулювання господарських відносин. По-друге, зменшення масштабів державного втручання у діяльність суб'єктів підприємництва та усунення бар'єрів для розвитку підприємницької ініціативи; цей вектор узгоджується з аксіомами ринкової економіки щодо свободи економічної діяльності та рівності умов конкуренції. По-третє, забезпечення належного узгодження інтересів учасників ринку й споживачів, різних соціальних груп і суспільства загалом, що відображає системну потребу у балансуванні приватного та публічного інтересів у правотворчості та правозастосуванні.

Зазначені орієнтири не вичерпують змісту державної економічної політики, але окреслюють роль держави як регулятора господарських відносин. До комплексу супутніх завдань належать також гарантування стійкого економічного зростання, підтримання промислової, енергетичної та фінансової безпеки, що набуває особливої ваги в умовах збройної агресії, а також формування передбачуваного регуляторного середовища, спроможного забезпечити довіру інвесторів, конкурентоспроможність та соціальну згуртованість [2; 3].

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

дотримання допустимих рівнів ризику для населення й довкілля (п. 1 ст. 1) [4].

Водночас зазначена в Законі телеологія контролю помітно не корелює з ширшими, задекларованими у регуляторній політиці цілями державного впливу у сфері підприємництва. Зведення призначення нагляду переважно до контролю якості та безпечності фактично редукує спектр легітимних управлінських завдань – від конкуренційної нейтральності, добросовісності ринкової поведінки та запобігання недобросовісним практикам до фінансової стійкості критичних секторів, захисту прав споживачів і забезпечення макроекономічної безпеки. Таке нормативне звуження предмета і функцій контролю створює розрив між фактичними потребами правозастосування та формальною дефініцією, що суперечить вимогам юридичної техніки щодо повноти, узгодженості та системності регулювання. З огляду на це доцільним є доктринальне й законодавче уточнення цілей державного нагляду (контролю) через їх гармонізацію з цілями державної економічної та регуляторної політики, включно з імперативами конкуренційної політики, захисту прав споживачів, фінансової та екологічної безпеки, а також забезпеченням сталого розвитку.

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

Наукові підходи до конкретизації цілей і завдань державного контролю не є уніфікованими. Зокрема, В. О. Мухатаєв пов'язує призначення контролю з фіксацією реального стану справ у ключових соціальних підсистемах, а його мету – з наданням об'єктивної інформації: про фактичний стан суспільних відносин і рівень виконання ухвалених рішень; про відповідність діяльності публічних службовців поставленим завданням і наданим повноваженням; про дотримання законності. Отримувана внаслідок контрольних заходів інформація, будучи належно проаналізованою, створює підґрунтя для вироблення раціональних управлінських рішень щодо подальшого розвитку відповідних сфер. Така інтерпретація підкреслює епістемічну (інформаційно-аналітичну) функцію контролю поряд із його превентивно-охоронною роллю у господарській діяльності [5, с. 22].

У площині державного фінансового контролю М. В. Петричук виокремлює низку стрижневих завдань, серед яких: моніторинг дотримання фінансово-правових приписів органами влади та іншими учасниками фінансових відносин із подальшим інформуванням про істотні порушення; оцінювання ефективності, економності та результативності управління державними фінансовими й матеріальними ресурсами, включно з коштами, що залишаються у розпорядженні суб'єктів завдяки податковим пільгам чи державному кредитуванню; превенція відхилень від нормативних орієнтирів у сфері публічних фінансів з боку установ і організацій; забезпечення механізмів усунення виявлених порушень та нагляд за виконанням ухвалених рішень; аналіз якості адміністративних послуг і контрольно-наглядових функцій, що надаються

публічними органами та іншими учасниками фінансових правовідносин; вироблення рекомендацій з оптимізації системи управління державними фінансами й уніфікації стандартів фінансового контролю [6, с. 476]. Водночас Г. С. Буга пов'язує суспільне призначення контролю з його інформаційно-діагностичною природою: контроль покликаний забезпечувати одержання релевантної інформації про перебіг суспільних процесів у різних підсистемах, звіряти фактичні дії з орієнтирами цілепокладання, ідентифікувати причини відхилень та формувати коригувальні заходи, спрямовані на їх нейтралізацію [7].

О.Ф. Андрійко пропонує розмежовувати цілі й завдання державного контролю в системі публічного управління на «стратегічний» та «тактичний» (прикладний) рівні. Така диференціація видається методологічно обґрунтованою, оскільки дозволяє цілісно окреслити функціональне призначення контролю. На стратегічному рівні метою контролю виступає гарантування законності та службової дисципліни в суспільстві загалом і в механізмах державного управління зокрема. На тактичному рівні контроль спрямовується на систематичне спостереження та аналіз відповідності діяльності суб'єктів публічних та приватних правовідносин установленим державою стандартам, а також на своєчасне коригування виявлених відхилень від цих параметрів шляхом застосування передбачених правом превентивних, відновних і санкційних інструментів [8, с. 75].

Для коректного окреслення цілей і завдань контролю у сфері підприємництва доцільно уточнити зміст категорій «законність» і «дисципліна». Попри широку обігуваність терміна «законність», а також «закон», їх нормативні дефініції відсутні. У доктрині натомість усталилися кілька підходів. По-перше, К.О. Голікова законність розглядає як безумовне виконання державними органами, їх посадовими особами, громадянами, а також недержавними інституціями вимог законів і підзаконних актів, ухвалених на їх підставі [9, с. 110]. По-друге, С.Г. Стеценко її тлумачить як політико-правовий комплексний феномен, що виявляється в неухильному дотриманні всіма суб'єктами права чинного законодавства [10, с. 191]. По-третє, законність описують як спеціальний адміністративно-правовий режим, за якого вся система органів державної влади, з одного боку, суворо підкоряється приписам законів, а з іншого – забезпечує їх беззастережне виконання посадовими особами й громадянами, застосовуючи правоохоронні та правозастосовні засоби для зміцнення правопорядку [11, с. 121].

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

У науковій доктрині дисципліну зазвичай окреслюють як передумову ефективного функціонування суспільства й держави, тобто як стан упорядкованості суспільних відносин, що ґрунтується на спеціально встановлених формах зв'язків між суб'єктами дисциплінарних відносин і передбачає неухильне виконання загальнообов'язкових приписів, встановлених у державі та суспільстві [8, с. 110]. Поняття «дисципліна» та «законність» у літературі розглядаються як взаємозумовлені та нерозривно поєднані: дотримання законності неможливе без дисципліни, тоді як зміст і межі дисципліни задаються правом. Як слушно зазначено в підручнику «Адміністративне право України» за ред. Ю. П. Битяка, законність існує лише за умови суворого додержання дисципліни всіма фізичними й юридичними особами, а сама дисципліна формується в межах, окреслених законом [11, с. 215].

З урахуванням цього, зміст забезпечення законності та дисципліни засобами державного контролю в господарській сфері полягає у систематичній діяльності органів публічної влади й інших учасників правовідносин щодо формування та підтримання сприятливого господарського режиму, узгодженого з цілями й завданнями державної

політики у сфері підприємництва (стратегічний рівень). Водночас реальний стан законності в господарських правовідносинах визначається не стільки розгалуженістю нормативної бази, інституційною архітектурою контролю та фаховістю службовців, скільки фактичним рівнем дотримання правових приписів усіма учасниками відповідних відносин. Звідси випливає, що тактична мета державного контролю у сфері підприємництва безпосередньо полягає у своєчасному виявленні, попередженні та припиненні порушень нормативних приписів суб'єктами підприємницької діяльності, а також у відновленні правопорядку за результатами таких втручань.

У процесі здійснення наглядових заходів – спостережень, перевірок, аналізу зібраних відомостей про стан законності та дисципліни на підконтрольних об'єктах – органи контролю зобов'язані належним чином реагувати на виявлені порушення правових норм, забезпечуючи відновлення (або принаймні ініціювання відновлення) правового порядку на відповідному об'єкті. Відтак тактична мета контролю полягає у виявленні відхилень, їх аналітичній оцінці та, за наявності порушень, у поверненні керованої системи – підприємницької діяльності суб'єктів – від фактичного стану невідповідності до параметрів, визначених законодавством. Поряд зі стратегічними й тактичними цілями в доктрині виокремлюються ключові функції державного контролю: правоохоронна (забезпечення дотримання норм), правовідновлювальна (усунення наслідків порушень), інформаційно-аналітична (формування доказової й оціночної бази для управлінських рішень), попереджувальна (зниження ризику рецидиву), виховна (формування правослухняної поведінки), комунікаційна (налагодження інституційної взаємодії), орієнтаційна (визначення пріоритетів нагляду), стимулююча (заохочення належних практик), коригувальна (оперативне виправлення відхилень) та захисна (охорона прав і законних інтересів учасників господарських відносин) [13; 8; 14].

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

Комунікаційна функція полягає у забезпеченні стійкого зворотного зв'язку між об'єктом, на якому виявлено відхилення, і суб'єктами, що ухвалюють управлінські рішення, з метою своєчасної інституційної реакції. Коригувальна функція передбачає розроблення на підставі аналізу причин відхилень конкретних пропозицій щодо усунення виявлених порушень та їх детермінант. Урахування в подальшому як негативних, так і позитивних чинників дає змогу мінімізувати ймовірність повторних порушень; водночас пропонується інструментарій, який одночасно нейтралізує вплив небажаних факторів і посилює дію бажаних [15, с. 192].

Орієнтаційна функція державного контролю визначає пріоритетні напрями та об'єкти перевірок у сфері підприємництва, зосереджуючи увагу уповноважених органів на ділянках підвищених регуляторних і управлінських ризиків. Її реалізація забезпечує виокремлення зон найбільшої уразливості суб'єктів підприємництва, що, у свою чергу, створює підстави для коригування законодавства та вдосконалення методик і процедур контрольних заходів. Проведення перевірок виконує також

стимулюючу функцію: усвідомлення невідворотності нагляду спонукає суб'єктів до «законослухняної» моделі поведінки, підвищує рівень внутрішнього контролю та дотримання стандартів належного управління. Паралельно виявляється виховний ефект: загроза настання негативних правових наслідків формує превентивну мотивацію утримуватися від порушень. У доктрині ці дві функції нерідко розглядаються як єдиний мотиваційно-превентивний блок.

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

ЛІТЕРАТУРА

1. 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
2. Світличний В. А. Цілі і завдання контролю сучасної держави за господарською діяльністю. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 243–250.
3. Легеза Ю.О., Морженчук Л.В. Правове регулювання містобудівної діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 3. С. 40–42
4. 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.
5. 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.
6. Петричук М.В. Поняття та основні завдання державного фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 476–479.
7. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 390 с.
9. Голікова К.О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 110–113.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навч. посібник]. Київ.: Атіка, 2007. 624 с.
11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондрацьєва]. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 164 с.
12. 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.
13. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
14. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. – 29 с.
15. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Фінансове право*. 2020. № 6. С. 188–194.