

## ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### CONCEPTS AND LEGAL FORMS OF STATE CONTROL IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITIES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Гаврік Р.О., к.ю.н., доцент,  
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

Галус О.О., к.ю.н., доцентка,  
доцентка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

У науковій статті авторським колективом проведено наукове дослідження поняття та правових форм державного контролю у сфері господарської діяльності, сформувано висновки щодо того, що саме відноситься до форм державного контролю у сфері господарської діяльності. Авторський колектив дійшов висновку, що державний контроль у сфері господарської діяльності – це діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації, спрямована на спостереження і перевірку відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами господарської діяльності правових розпоряджень суб'єкта публічної адміністрації та припинення виявлених правопорушень; адміністративно-процедурна діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення відповідних заходів контролю; адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням заходів державного контролю у сфері господарської діяльності; комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами публічної адміністрації для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання. Державний контроль у сфері господарської діяльності здійснюється лише органами виконавчої влади або органами, яким безпосередньо делеговано повноваження виконавчої влади щодо здійснення відповідних заходів державного контролю; виражається в окремих заходах державного контролю, які вчиняються в межах окремих форм державного контролю; вчиняється з метою забезпечення якісної та безпечної господарської діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища, попередження вчинення правопорушень; здійснюється відповідно до законодавства, яким визначено особливості контрольного адміністративного провадження у відповідній сфері. Зовнішнім виявом юридично значимих процедур контрольної діяльності є форми державного контролю у сфері господарської діяльності, в тому числі: перевірки, ревізії, огляди, обстеження, аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень, інспектування, спостереження, аудит тощо.

**Ключові слова:** орган державної влади, орган місцевого самоврядування, орган публічної адміністрації, господарська діяльність, державний контроль, державний контроль у сфері господарської діяльності, форми державного контролю у сфері господарської діяльності, публічне управління, адміністративна процедура, перевірка, ревізія.

In the scientific article, the author's team conducted a scientific study of the concept and legal forms of state control in the field of economic activity, conclusions were drawn regarding what exactly refers to the forms of state control in the field of economic activity. The author's team came to the conclusion that state control in the field of economic activity is the activity of public administration bodies authorized by law, aimed at monitoring and verifying compliance with the execution and compliance by controlled entities of economic activity of the legal orders of the entity of public administration and the termination of detected violations; administrative and procedural activity of public administration bodies regarding the implementation of relevant control measures; administrative-procedural legal relations arising in connection with the implementation of state control measures in the field of economic activity; a complex of legal, organizational, informational and inspection measures carried out by authorized bodies of public administration to detect, stop and prevent violations of the rules of implementation by economic entities. State control in the field of economic activity is carried out only by bodies of the executive power or bodies directly delegated the authority of the executive power to carry out relevant measures of state control; is expressed in separate measures of state control, which are carried out within the limits of separate forms of state control; is carried out for the purpose of ensuring high-quality and safe economic activity, protection of the interests of individuals, society and the state, safety of the environment, prevention of offenses; is carried out in accordance with the legislation, which defines the specifics of control administrative proceedings in the relevant field. The external manifestation of legally significant control procedures are forms of state control in the field of economic activity, including: inspections, audits, inspections, surveys, analysis of information materials, reports, notices, warnings, inspections, observations, audits, etc.

**Key words:** body of state power, local government, body of public administration, economic activity, state control, state control in the field of economic activity, forms of state control in the field of economic activity, public administration, administrative procedure, audit, revision.

**Постановка проблеми.** Державний контроль у сфері господарювання відіграє ключову роль у забезпеченні справедливих умов для всіх учасників господарських правовідносин. Важливість цього контролю полягає в забезпеченні дотримання законодавства України – господарського, природоохоронного, земельного, про захист економічної конкуренції, про захист прав споживачів, митного, податкового, бюджетного та іншого законодавства. При цьому, держава, здійснюючи контроль у сфері господарювання сприяє збалансованому розвитку економіки, перешкоджає монополізації ринку та зловживанням домінуючим становищем на ньому, забезпеченню якості продукції і послуг, що є критичним для безпеки і здоров'я населення, дозволяє забезпечити дотримання екологічних стандартів і попереджує вчинення правопорушень у сфері господарської діяльності. Важливим у цій сфері є забезпечення належного правового регулювання процедури

здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, яке б дозволило з одного боку забезпечити досягнення цілей державного контролю, з іншого – не створювало додаткових перешкод у свободі здійснення господарської діяльності. У зв'язку залишається актуальним та важливим питання визначення як правової природи державного контролю у сфері господарської діяльності, так і окремих видів та форм такого контролю.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема державного контролю у сфері господарської діяльності, її видів та форм стала предметом наукових досліджень таких учених, як: В. Б. Авер'янов, Н. В. Барактян, В. М. Василенко, Л. Ю. Вдовиченко, М. Г. Ісаков, С. І. Лучковська, С. М. Мельничук, О. М. Музичук, Н. В. Никитченко, І. С. Орехова, Г. М. Остапович, В. П. Попелюк, Л. Л. Савченко, В. А. Світличний, В. М. Цепенда та інших. Зазначені вчені досліджували як теоретико-правові

питання здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, так і особливості здійснення окремих видів та форм такого державного контролю. В той же час, питання комплексного наукового дослідження поняття та правових форм державного контролю у сфері господарської діяльності на даний час не здійснено, переважна більшість досліджень відповідної тематики проведені більше 10 років тому, що додатково підтверджує необхідність здійснення досліджень у цьому напрямку з метою формування нових підходів до визначення поняття державного контролю у сфері господарської діяльності, змісту окремих форм такого державного контролю.

**Мета наукової статті** – провести наукове дослідження поняття та правових форм державного контролю у сфері господарської діяльності, визначення відповідних понять та формування висновків щодо того, що саме відноситься до форм державного контролю у сфері господарської діяльності.

**Вклад основного матеріалу.** Розпочати наукове дослідження слід із визначення поняття «державний контроль у сфері господарської діяльності».

Так, у адміністративно-правовій доктрині немає однаковості щодо визначення даного поняття. Більш широке поняття – «контроль» у правовій літературі визначається як спостереження за відповідністю діяльності керуваного об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом робіт [1, с. 133], як правова форма (специфічна організаційна форма) діяльності органів держави, посадових осіб та інших суб'єктів, що здійснюють управління, яка, по-перше, здійснюється на основі суворого дотримання вимог законів та інших нормативно-правових актів; по-друге, її результати завжди тягнуть за собою певні юридично значущі наслідки або пов'язані з їх настанням [2, с. 30]. Таким чином, контроль є поняттям, що безпосередньо пов'язане із публічним управлінням та адмініструванням, оскільки реалізація державної політики у тій чи іншій сфері, забезпечення виконання законів та підзаконних правових актів фізичними та юридичними особами, в тому числі й тих, які є суб'єктами господарювання, зумовлює необхідність проведення окремих заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності цих суб'єктів чинному законодавству, на попередження, виявлення та припинення правопорушень у відповідній сфері.

Говорячи про визначення поняття «державний контроль у сфері господарської діяльності» можемо виділити декілька підходів на визначення цього поняття.

Так, Н. В. Бархатян державний контроль у сфері господарської діяльності визначає через категорію діяльності відповідних органів публічної адміністрації. На її думку, державний контроль у сфері господарської діяльності – це діяльність уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо визначення відповідності або невідповідності діяльності суб'єктів господарювання встановленим законом приписам з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства та забезпечення інтересів суспільства [3, с. 72]. В даному контексті можемо помітити недоліки запропонованого визначення поняття «державний контроль у сфері господарської діяльності», оскільки до його суб'єктів включено не тільки органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, які не здійснюють не державну владу, хоча і володіють публічно-владними повноваженнями. Власне дефініція «державний контроль» мала б передбачати саме здійснення його лише органами державної влади. Втім, відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) на підприємствах, в установах та організаціях,

що не перебувають у комунальній власності, а також спільно фізичних осіб – підприємців, які використовують працю найманих працівників, шляхом подання посадовими особами органів місцевого самоврядування відповідного звернення з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. У ст. ст. 26, 28 і 30 цього ж Закону органам місцевого самоврядування передані окремі повноваження щодо здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності як делеговані повноваження виконавчої влади – державний контроль за використанням та охороною земель, контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, контроль за дотриманням цін і тарифів, за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів тощо [4]. Отже, державний контроль може здійснюватися не тільки органами державної влади, а й органами місцевого самоврядування, яким делеговані відповідні повноваження. Визначення державного контролю у сфері господарської діяльності через категорію діяльності уповноважених органів публічної адміністрації впливає із законодавчого визначення поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності», визначене у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5].

Через категорію адміністративно-процедурної діяльності органів публічної адміністрації визначає державний контроль у сфері господарської діяльності І. С. Орехова. На її думку, відповідний державний контроль – це сукупність юридично значущих процедур, що здійснюються уповноваженими органами виконавчої влади міжвідомчої компетенції, щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості господарських відносин за участю не підпорядкованих господарюючих структур правовим розпорядженням із поєднанням та комбінуванням чинників виробництва, встановленням фактів правопорушень та вжиттям адекватних одержаному результату заходів коригування з метою забезпечення балансу між загальнодержавними та приватними інтересами в економічній сфері, економічної безпеки та реалізації конституційного права на підприємництво [6, с. 487]. Можемо погодитися із даним визначенням в частині визначення реалізації заходів державного контролю у сфері господарської діяльності як адміністративних процедур, які чітко регламентовані і визначені законодавством.

З іншого боку, на думку В. П. Попелюка, державний контроль у сфері господарської діяльності виводиться через категорію організаційно-господарських правовідносин, що складаються між суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, й суб'єктом господарювання при встановленні відповідності напрямів і результатів діяльності суб'єкта господарювання та його структурних підрозділів встановленим правилам, нормам і нормативам у сфері господарювання, а також законним вказівкам уповноважених осіб, наділених законодавчими або локальними актами організаційно-господарськими повноваженнями [7 с. 12]. На нашу думку, правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності є адміністративно-процесуальними, а не господарськими, оскільки контрольно-наглядова діяльність спрямовується на спостереження і перевірку відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень суб'єкта публічної адміністрації та припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами [8, с. 65].

Цікавим є виділення поняття державного контролю у сфері господарської діяльності Л. В. Сорокою: як комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення та запобігання порушень

правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища [9, с. 176]. В цьому контексті державний контроль у сфері господарської діяльності визначається через форми його здійснення, через ті заходи, які вчиняються з метою досягнення мети державного контролю.

На думку В. В. Тимошина, державний контроль у сфері господарської діяльності визначається як функція державного управління, яка є визначальною чи однією з основних у діяльності того чи іншого державного органу, повноваження якого обмежуються певною системою правовідносин, як діяльність органів державного управління, що здійснюється з метою контролю дотримання суб'єктами господарювання норм чинного законодавства, технічних і технологічних стандартів у сфері господарювання, як самостійна процесуальна форма діяльності органів державної виконавчої влади, яка відзначається однорідністю процедур здійснення, типовою структурою, є самостійним провадженням у структурі адміністративного процесу [10, с. 149–150]. В цьому контексті цікавим є виділення поняття державного контролю не тільки через категорії діяльності органів публічної адміністрації та адміністративні процедури, які при цьому застосовуються, а також через розуміння державного контролю як функції публічного управління.

Отже, державний контроль у сфері господарської діяльності у адміністративно-правовій доктрині розглядається як: діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації, спрямована на спостереження і перевірку відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами господарської діяльності правових розпоряджень суб'єкта публічної адміністрації та припинення виявлених правопорушень; як адміністративно-процедурна діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення відповідних заходів контролю (як контрольно-наглядове провадження); як адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням заходів державного контролю у сфері господарської діяльності; як комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами публічної адміністрації для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання (як форми державного контролю).

Права природа державного контролю у сфері господарської діяльності зумовлює наявність у нього наступних ознак: здійснюється лише органами виконавчої влади або органами, яким безпосередньо делеговано повноваження виконавчої влади щодо здійснення відповідних заходів державного контролю; виражається в окремих заходах державного контролю, які вчиняються в межах окремих форм державного контролю; вчиняється з метою забезпечення якісної та безпечної господарської діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища, попередження вчинення правопорушень; здійснюється відповідно до законодавства, яким визначено особливості державного адміністративного провадження у відповідній сфері.

Говорячи про визначення поняття «форма державного контролю у сфері господарської діяльності», то на думку І. С. Орехової, це поняття визначається як зовнішній вияв

юридично значимих процедур контрольної діяльності, а саме: ревізії та перевірки, які є правовими формами державного контролю у сфері господарської діяльності, зважаючи на юридичну значимість дій, що складають зміст контрольної діяльності, їх зовнішній вияв характеризує певна форма, що проявляється у правових наслідках їх здійснення [11, с. 540]. Аналогічно визначає поняття форми державного контролю В. В. Тимошин [10, с. 151].

Перелік форм державного контролю у сфері господарської діяльності детально визначений у ст. ст. 5 і 6 Закону України «Про основні засади державного контролю у сфері господарської діяльності». Відповідно до них заходами, які вчиняються в контексті здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності є: планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [5]. До інших форм державного контролю у сфері господарювання у адміністративно-правовій доктрині відносять також: аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень [12], інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, аудит [3, с. 73].

**Висновки і пропозиції.** Отже, в результаті проведеного дослідження поняття та правових форм державного контролю у сфері господарської діяльності можемо прийти до наступних висновків.

Державний контроль у сфері господарської діяльності у адміністративно-правовій доктрині розглядається як: діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації, спрямована на спостереження і перевірку відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами господарської діяльності правових розпоряджень суб'єкта публічної адміністрації та припинення виявлених правопорушень; як адміністративно-процедурна діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення відповідних заходів контролю (як контрольно-наглядове провадження); як адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням заходів державного контролю у сфері господарської діяльності; як комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами публічної адміністрації для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання (як форми державного контролю). Державний контроль у сфері господарської діяльності здійснюється лише органами виконавчої влади або органами, яким безпосередньо делеговано повноваження виконавчої влади щодо здійснення відповідних заходів державного контролю; виражається в окремих заходах державного контролю, які вчиняються в межах окремих форм державного контролю; вчиняється з метою забезпечення якісної та безпечної господарської діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища, попередження вчинення правопорушень; здійснюється відповідно до законодавства, яким визначено особливості державного адміністративного провадження у відповідній сфері. Зовнішнім виявом юридично значимих процедур контрольної діяльності є форми державного контролю у сфері господарської діяльності, в тому числі: перевірки, ревізії, огляди, обстеження, аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень, інспектування, спостереження, аудит тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1999. 432 с
2. Щербина В. С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання: удосконалення правового регулювання. *Юрист України*. 2011. № 2. С. 30–33.
3. Барахтян Н. В. Поняття та форми державного контролю у сфері господарської діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 69–75.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року (із наступними змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року (із наступними змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
6. Орехова І. С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 58. С. 483–490.
7. Попелюк В. П. Правове регулювання відносин контролю у сфері господарювання. Автореф. дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.04 – господарське право; господарськопроцесуальне право. Одеса, 2011. 23 с.
8. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.
9. Сорока Л. В. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Том 31 (70). № 4. С. 173–177.
10. Тимошин В. В. Поняття форми державного контролю господарської діяльності у сучасній державно-правовій теорії. *Наукові праці МАУП*. 2011. Випуск 2(29). С. 149–153.
11. Орехова І. С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. № 6. С. 535–542.
12. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. Автореф. дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 1999. 40 с.