

ГАЛАЧЕНКО Т. О.

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.104>

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті досліджено поняття та сутність державного контролю за підприємницькою діяльністю в умовах трансформації публічного управління та дерегуляції. Актуальність зумовлено потребою уніфікації термінології, узгодження форм і методів контролю та посилення процесуальних гарантій суб'єктів господарювання. Метою є формулювання коректного, операційного визначення контролю і виокремлення його ключових ознак як правової категорії у сфері підприємництва. Методологічну основу становлять формально-юридичний, порівняльно-правовий і функціональний методи, а також аналіз доктринальних підходів українських дослідників. Встановлено, що контроль є самостійною функцією публічної влади, невід'ємною від управлінського циклу та забезпечувальною щодо законності, результативності й економності рішень у господарській сфері. Визначено мінімально необхідний набір ознак контролю: наявність уповноваженого суб'єкта; правової підстави; предмета перевірки, пов'язаного з виконанням обов'язкових вимог; процедур спостереження, зіставлення та фіксації результатів; юридично значущих наслідків, включно з приписами та ініціюванням примусових заходів. Обґрунтовано відмежування контролю від суміжних явищ (нагляду, моніторингу, аудиту) за критеріями цільового призначення, обсягу втручання та характеру правових наслідків. Уточнено співвідношення «форми» як зовнішнього закріплення результату (акт, припис, висновок) і «методу» як способу досягнення цього результату (перевірка, огляд, експертиза, витребування документів). Запропоновано вузьке, операційне визначення: державний контроль у підприємницькій сфері – це діяльність уповноважених органів щодо перевірки дотримання обов'язкових вимог під час провадження господарської діяльності, що здійснюється у встановленій процедурі шляхом збирання та оцінювання відомостей, фіксації результатів у визначеній формі та прийняття рішень про усунення порушень і запобігання їх повторенню. Показано значення ризик-орієнтованого підходу та цифровізації для підвищення передбачуваності і пропорційності втручання. Практична цінність полягає у створенні термінологічної основи для подальшої кодифікації процедур контролю та стандартизації гарантій прав підконтрольних суб'єктів.

Ключові слова: державний контроль; підприємницька діяльність; форми і методи; адміністративно-правове регулювання; процесуальні гарантії; ризик-орієнтований підхід.

Halachenko T. O. The concept and essence of control over entrepreneurial activity

The article examines the concept and essence of state control over entrepreneurial activity in the context of the transformation of public administration and deregulation. The relevance is due to the need to unify terminology, harmonize forms and methods of control and strengthen procedural guarantees of business entities. The goal is to



formulate a correct, operational definition of control and identify its key features as a legal category in the field of entrepreneurship. The methodological basis is formal-legal, comparative-legal and functional methods, as well as an analysis of doctrinal approaches of Ukrainian researchers. It is established that control is an independent function of public authorities, integral to the management cycle and ensuring the legality, effectiveness and economy of decisions in the economic sphere. The minimum necessary set of control features is determined: the presence of an authorized entity; legal basis; the subject of verification related to the fulfillment of mandatory requirements; observation procedures, comparison and recording of results; legally significant consequences, including prescriptions and initiation of coercive measures. The distinction between control and related phenomena (supervision, monitoring, audit) is substantiated according to the criteria of purpose, scope of intervention and nature of legal consequences. The relationship between “form” as an external fixation of the result (act, prescription, conclusion) and “method” as a way to achieve this result (inspection, review, examination, request for documents) is clarified. A narrow, operational definition is proposed: state control in the business sphere is the activity of authorized bodies to verify compliance with mandatory requirements during the conduct of economic activities, which is carried out in the established procedure by collecting and evaluating information, recording results in a certain form and making decisions to eliminate violations and prevent their recurrence. The importance of a risk-oriented approach and digitalization for increasing the predictability and proportionality of intervention is shown. The practical value lies in creating a terminological basis for further codification of control procedures and standardization of guarantees of the rights of controlled entities.

Key words: *state control; entrepreneurial activity; forms and methods; administrative and legal regulation; procedural guarantees; risk-oriented approach.*

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

Стан наукової розробки 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 анти-монопольний 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 підприємців 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 в 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 визначення поняття та сутності контролю за підприємницькою діяльністю.

Виклад основного матеріалу. Функція контролю є невід'ємною складовою соціального управління загалом; без перевірки фактичного виконання встановлених правил управлінський процес перетворюється на декларацію, позбавлену практичного змісту. Тому всебічне дослідження державного контролю у сфері господарських відносин набуває особливої актуальності.

Разом із тим, передумовою якісного наукового аналізу є чіткість, повнота, узгодженість та уніфікованість понятійно-категоріального апарату – з однаковим тлумаченням і застосуванням ключових термінів. Це в повній мірі стосується і категорії «контроль», яка є предметом цього дослідження. Наголошене значення підсилюється тим, що дискусія щодо його природи, сутнісних ознак і специфіки триває у вітчизняній юридичній науці й досі не вичерпана [1].

Доречно зазначити, що вже на рівні семантики існує множинність підходів до тлумачення категорії «контроль». Традиційно її пов'язують із французьким *contrôle* – «перевірка», «нагляд», яке, своєю чергою, виводять із латинських компонентів *contra* («проти», «проти-дія») та *role* («міра впливу», «значення», «ступінь участі») [2, с. 13].

Інший підхід пропонують А.О. Замченко та низка дослідників, які виводять «контроль» від англomовного *control* [kən'trəʊl] – «управління», «контролювати», тим самим розширюючи зміст поняття за межі простої «перевірки». На їхню думку, контроль інтегрує три смислові блоки: перевіряти/контролювати; вимагати звіту/звітності; стримувати й спрямовувати свободу дій [3, с. 79]. Окремі автори навіть ототожнюють «владу» і «контроль» [4]. З цим частково погоджується А.О. Мухатаєв: логіка є, адже реально контролювати здатен той, хто має владні повноваження щодо підконтрольного суб'єкта; без владного ресурсу неможливо примусити усунути порушення й відновити законність [5, с. 18]. Водночас учений підкреслює, що «управління» та «влада» не слід вважати тотожними «контролю», оскільки останній нерідко виконує переважно аналітично-інформаційну функцію: виявляє проблеми, а обов'язок їх виправлення покладається на інші компетентні органи (наприклад, правоохоронні). Так само недоцільно зводити контроль лише до «викривальної» ролі і сприймати контролюючі інституції як суто репресивні. Головна мета контролю – не стільки фіксація недоліків, скільки їх усунення: допомога підконтрольним суб'єктам у налагодженні належного порядку, відновленні законності та дисципліни.

Наразі в науковому середовищі відсутня єдність щодо окреслення меж і змісту категорії «державний контроль». Показовою є позиція учасників IX Конгресу Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), зафіксована в Лімській «Декларації керівних принципів контролю» (жовтень 1977 р.). У ній контроль визначено як необхідну складову управління, а не самодостатню мету. Документ підкреслює, що призначення контролю – на ранніх етапах виявляти відхилення від установлених стандартів і порушення принципів законності, результативності та ощадливого використання ресурсів, аби своєчасно запроваджувати коригувальні дії. У разі потреби це включає притягнення винних до відповідальності, відшкодування завданих державі збитків, а також ужиття превентивних заходів для мінімізації або недопущення таких порушень у майбутньому [6].



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

Водночас варто врахувати, що згадане вище спостереження нерідко здійснюється поза межами правовідносин, що пояснюється тим, що воно спирається на владні повноваження контролера або навіть на сам факт спостереження – його здатність фіксувати реальність. Проте, коли результати спостереження набувають визначеної форми й фіксують порушення чи інше відхилення, вони трансформуються у юридичний факт (або юридичний склад), що породжує правовідносини із застосуванням норм права та запускає відповідну правову процедуру державної діяльності [7, с. 19].

У цьому ключі В.О. Баганець тлумачить контроль як етап управлінського циклу і водночас як систему спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінити обґрунтованість і результативність прийнятих та запланованих управлінських рішень, встановити рівень їх реалізації, виявити відхилення фактичних показників від заданих параметрів і нормативних вимог та ухвалити рішення щодо усунення таких відхилень. На думку вченого, провідна мета контролю полягає в об'єктивному з'ясуванні реального стану справ на перевірюваному об'єкті й у виявленні або попередженні негативних чинників, що перешкоджають виконанню управлінських рішень [8, с. 37].

За останні роки у вітчизняній юриспруденції поширився підхід, що описує державний контроль через окреслення його місця в системі публічної влади. Зокрема, Ю. С. Гринчук та ін. визначають державний контроль як форму (функцію) державної влади, спрямовану на перевірку виконання законів та інших нормативних актів органами держави для недопущення відхилень від установлених правил і стандартів [9] – з чим складно не погодитися. Водночас Т. Татарова пропонує розглядати державний контроль як окрему форму влади, що доповнює класичну тріаду гілок, кожна з яких є інституційним утіленням відповідної функції державної влади [10, с. 193]. Подібно до цього В. М. Цепенда трактує контрольну діяльність як різновид державної діяльності, притаманний органам влади і водночас одну з правових форм реалізації державної влади; за його задумом, контроль, виникнувши поруч із владою в надрах соціуму, покликаний оптимізувати політико-правові процеси [11, с. 133-135].

Цікавий підхід до проблеми виокремлення контрольної діяльності як самостійної гілки влади подає у монографії К. В. Бондаренко. Дослідник слушно звертає увагу, що в сучасній українській науці дедалі частіше вживають узагальнену категорію «контрольно-наглядова діяльність» замість окремих термінів «контроль» і «нагляд», що видається виправданим з огляду на відсутність чітких законодавчих дефініцій та близькість цих понять у доктрині. Як одну з правових форм управлінської діяльності її аналізують крізь призму принципу поділу влади, що й спонукає окремих авторів трактувати контрольну-наглядову сферу як «четверту гілку». На наш погляд, така інтерпретація є некоректною. Принцип поділу влади передбачає функціональне розмежування повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками, проте кожна з них реалізує контрольні-наглядові функції. Відтак ідеться не про окрему гілку, а про державно-владний характер контрольної-наглядової діяльності як невід'ємного права й обов'язку органів державної влади, що здійснюється на підставі правових норм та забезпечує втілення конституційних засад народовладдя, верховенства права і поділу влади, необхідних для належного функціонування держави. Це дозволяє виокремити її ключову ознаку: забезпечення законності в державному управлінні та правопорядку в суспільстві загалом [12, с. 323].

У науковій літературі помітна потужна група прихильників підходу, за яким контроль розглядають як фінальний етап управлінського циклу, що дає змогу зіставити отримані результати з попередньо визначеними цілями та, за потреби, вжити коригувальних заходів [13, с. 23]. Водночас доречно погодитися з К. О. Соломатіною: надто вузьке тлумачення знецінює реальну роль контролю. Перевірка виконання починається з аналізу самого рішення,



його адекватності певній сфері та завершується, за потреби, його доопрацюванням; найбільш повно сутність контролю проявляється на стадії фактичної імплементації управлінського акта.

Частина дослідників, підкреслюючи багатовимірність державного контролю, пропонує двошарове бачення. Так, В. Б. Авер'янов у широкому сенсі трактує його як сукупність політичних, ідеологічних і економічних процесів та методів, що забезпечують стабільність суспільства й державного ладу, вплив на масову й індивідуальну свідомість і дотримання соціального порядку (соціальний контроль), а у вузькому – як перевірку підконтрольних об'єктів [14, с. 237]. Т. В. Маматова, своєю чергою, виокремлює три складники змісту: правовий – як інструмент втручання держави у діяльність організацій у разі загроз безпеці людини, держави чи довкілля; функціональний – як процес вироблення коригувальних дій на підставі порівняння фактичного й декларованого стану за визначеними критеріями; інформаційний – як виявлення фактів або намірів, здатних спричинити такі загрози [15, с. 24].

Висновок. Сучасні наукові підходи до дефініції державного контролю істотно варіюють. Погоджуємося з В. Б. Авер'яновим: залежно від рівня аналізу та предмета, контроль може постати як гарантія, засіб забезпечення дисципліни й законності, принцип, різновид діяльності, управлінська функція або умова ефективності публічного управління [16, с. 236]. У практиці адміністрування він справді має «всеохопний» характер: акценти в його змістовному тлумаченні значною мірою визначаються дослідницькою оптикою – тим, які риси або прояви контрольної діяльності державного апарату обрано для висвітлення. Через багатовимірність цього феномену вмістити всі суттєві ознаки у лаконічне універсальне визначення непросто, хоча й можливо.

Водночас доречно наголосити на ще одному вимірі: державний контроль є специфічним інструментом перевірки в механізмі державного примусу. Контролювати можна лише того, хто перебуває у становищі підконтрольного; а державний контроль завжди підкріплений потенціалом примусової сили публічної влади. Уже сама наявність у контролюючого суб'єкта можливості напряму або через уповноважені органи вжити примусових заходів (навіть без їх фактичного застосування) у правовій доктрині розглядається як елемент примусу. Звідси – кореспондуючий обов'язок підконтрольного реагувати на законні вимоги контролера (наприклад, надати доступ до інформації), коли в останнього наявні встановлені законом повноваження на проведення перевірки чи спостереження, що за своєю природою становить контроль.

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

Список використаних джерел:

1. Легеза Ю.О. Публічне управління природо-ресурсним потенціалом держави: досвід України та зарубіжних країн. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 139–143.
2. 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.
3. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 196 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
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. The Lima Declaration (ISSAI 1) / INTOSAI Professional Standards Committee. URL: https://www.alor.org/Storage/Library/PDF/Lima_Declaration.pdf
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. Гринчук Ю. С., Шемігон О. І., Вихор М. В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6978>
10. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Фінансове право*. 2020. № 6. С. 188–194.
11. 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
12. 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.
13. 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.
14. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [за ред. В. Б. Авер'янова]. Київ : Юрид. думка, 2010. 496 с.
15. Маматова Т. Трактуння поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.
16. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [за ред. В. Б. Авер'янова]. Київ : Юрид. думка, 2010. 496 с.

