

УДК [342.922:347.7](477)

**В. М. Васильєв***кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
адміністративного, кримінального права і процесу  
Приватного навчального закладу  
«Міжнародний університет бізнесу і права»*

## **РОЛЬ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ПРОТИДІІ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Питання про необхідність забезпечення сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні за рахунок зниження тиску контролюючих органів на підприємство вже тривалий час перебуває у центрі уваги державної влади, фахівців, правозахисників, засобів масової інформації. Вже прийнято низку правових актів, якими пріоритетним завданням держави визначено скорочення функцій державного контролю у сфері господарської діяльності. Нині в Україні державний контроль здійснюють понад шістдесят контролюючих органів. Не зважаючи на періодичні мораторії на проведення перевірок суб'єктів господарювання, зменшення кількості проведених заходів державного контролю щодо діяльності суб'єктів господарювання з року в рік зменшується, все ж мусимо констатувати зменшення ефективності діяльності державних органів в цій сфері. Спостерігається зростання кількості порушень у сфері господарювання. При цьому витрати держави на утримання органів державного контролю та проведення контрольних заходів у кілька разів перевищують розмір нарахованих за їх результатами фінансових санкцій.

Питання діяльності державних органів, які здійснюють контроль в сфері господарської діяльності, неодноразово ставали предметом дослідження в працях В. Б. Авер'янова, М. С. Бондаря, Л. Д. Воєводіна, О. Ю. Кабалкіна, В. Ф. Котюка, В. В. Лаптева, В. К. Мамутова, М. І. Матузова, В. А. Патюліна, П. М. Рабіновича, А. М. Селіванова, А. П. Таранова, О. Ф. Фрицького, В. М. Чхиквадзе тощо. Історія розвитку ринкових відносин показала, що є проблеми, які ринок не може сам подолати внаслідок відсутності в нього відповідних механізмів регулювання і контролю. Серед них, зокрема, такі проблеми, як забезпечення ефективного використання ресурсів, розвиток конкуренції, соціальний захист населення. Це пов'язано з тим, що ринок сам по собі тяжіє до монополізації, а ринкове розподілення доходів, що може бути справедливим з точки зору законів ринку, фактично призводить до нерівності та соціальної незахищеності окремих верств населення. У таких умовах необхідні відповідні важелі контролю та регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері ринкових відносин для оцінки перспектив розвитку суспільства, ви-

явлення та забезпечення реалізації регулюючих функцій ринку, які повинні застосовуватися самою державою.

Метою даної статті є визначити роль контрольно-наглядових проваджень у протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності та визначення шляхів удосконалення їхньої діяльності

Контроль означає перевірку відповідності реальних процесів встановленим вимогам. Процес контролю дозволяє з'ясувати, наскільки підприємницька діяльність відповідає чинним законодавчим нормам, встановленим завданням. Завдяки цьому можна виявити ефективність даної системи і, при необхідності, внести потрібні корективи. Таким чином, контроль повинен передбачати перевірку відповідності діяльності суб'єктів господарювання господарському законодавству України; додержання законодавства про захист економічної конкуренції, обмеження монополізму [1, с. 24].

При цьому достовірна інформація є основою для ефективного контролю. Інформація – нові відомості про будь-яку сферу суспільного життя, що добуваються шляхом наукового пізнання, походить від латинського слова *information* – означає пояснення – одне із загальних понять науки. В даному випадку інформація – це нові відомості про оточуюче середовище, отримані в результаті взаємодії з ним [2, с. 64].

Представники органів адміністративно-господарського управління та контролю виконують покладені на них функції в межах делегованих їм повноважень. Особам, які є представниками вище перелічених органів державної влади, забороняється вчиняти дії або приймати акти, які формують монополічне становище окремих суб'єктів господарювання, стримують розвиток конкуренції та підприємницького середовища, що в цілому буде призводити до гальмування позитивних тенденцій в національній економіці України.

Держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах:

– збереження та 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, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

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

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

– земельних відносин – за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та 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 стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;

– споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;

– зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки [3, с. 90].

Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами.

Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються. Органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів господарювання [4, с. 111].

Суб'єкт господарювання має право на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше як через тридцять днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом. Дії та рішення державних органів контролю та нагляду, а також їх посадових осіб, які проводили інспектування і перевірку, можуть бути оскаржені суб'єктом господарювання у встановленому законодавством порядку.

Для забезпечення ефективного контролювання підприємницької діяльності і захисту їх прав та економічних інтересів усі суб'єкти господарювання зобов'язані здійснювати первинний (оперативний) та бухгалтерський облік результатів своєї роботи, складати статистичну інформацію, а також

надавати відповідно до вимог закону фінансову звітність та статистичну інформацію щодо своєї господарської діяльності, інші дані, визначені законом. Забороняється вимагати від суб'єктів господарювання надання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом [5, с. 112].

Здійснення державного контролю врегульовано Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому, вказаний закон не поширюється на дуже широке коло відносин за участю підприємців. Так, зокрема, закон не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення поступних заходів: контролю органами державної фіскальної служби; валютного контролю; державного експортного контролю; контролю за дотриманням бюджетного законодавства; банківського нагляду; державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; державного нагляду за дотриманням вимог ядерної безпеки; державного нагляду (контролю) в галузі цивільної авіації; при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя; державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду); державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення [6]. Серед зазначених вище виключень окремі дійсно мають значну специфіку, а тому повинні бути врегульованими нормами спеціального законодавства, але ж доволі багато із зазначених випадків цілком можуть підкорятися загальним правилам.

Закон про державний нагляд передбачає, що нагляд (контроль) здійснюється у формі перевірок, які поділяються на планові та позапланові. Планові перевірки проводяться на підставі плану, складеного уповноваженим державним органом. Підстави проведення позапланових перевірок встановлюються законом. Рішення про їх проведення ухвалюється державним органом самостійно. Періодичність проведення планових заходів залежить від ступеня ризику, який може бути високим, середнім та незначним. Від ступеня ризику залежить також і перелік питань для здійснення планових заходів контролю.

За результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю), в разі виявлення порушень вимог законодавства, складає акт. При цьому існуюче законодавство не відносить такий акт до рішення органу владних повноважень, а тому його складання не може бути оскаржено в судовому порядку.

На підставі акту, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено

порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, звертається в порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. В разі необхідності вжиття інших заходів реагування, орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів із дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення перевірки, а у випадках, передбачених законом, також звертається в порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом. При цьому фактично суттєвих відмінностей вказані документи розпорядчого характеру не мають.

Як свідчить практика, існуючий механізм здійснення державного контролю призводить до того, що перевірки підприємців проводяться дуже часто, можливості оскаржити їх наслідки практично відсутні, коло питань, що з'ясовуються під час перевірки, доволі широке тощо. Вказані обставини суттєво ускладнюють здійснення підприємництва в Україні, призводять до «тінізації» економіки, сприяють існуванню корупції тощо.

На подолання зазначених негативних факторів Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» запроваджено з 2014 року норму щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання виключно за рішенням суду [7].

Запроваджено комплексне проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю) у разі, коли суб'єкт господарювання включений на відповідний плановий період до планів заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю).

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який набрав чинності з 1 січня 2017 р., зменшено періодичність та тривалість заходів державного нагляду (контролю), розширено права суб'єктів господарювання, започатковано переорієнтацію державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері госпо-

дарської діяльності, передбачено створення та функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю).

Основними проблемами у сфері державного нагляду (контролю) є:

- неоптимізований обсяг контрольно-наглядових функцій органів державного нагляду (контролю) із здійснення заходів державного нагляду (контролю) певних видів господарської діяльності, що призводить до дублювання повноважень таких органів та подвійного навантаження на суб'єктів господарювання;

- спрямованість діяльності органів державного нагляду (контролю) на виявлення порушень та застосування санкцій, а не на запобігання правопорушенням;

- неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

- відсутність системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю);

- відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), та компенсації суб'єктам господарювання шкоди, завданої внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб;

- відсутність єдиного підходу щодо вжиття заходів реагування на правопорушення, які встановлені за результатами проведених заходів державного нагляду (контролю), і невизначеність критеріїв вжиття заходів реагування за адміністративним рішенням органу державного нагляду (контролю) та обставин, за яких заходи реагування повинні вживатися виключно за рішенням суду на підставі звернення органу, повноваження якого встановлено законом.

На сьогодні у деяких сферах державного нагляду (контролю) існує дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю), що призводить до здійснення подвійного, проте не завжди ефективного контролю з боку органів державного нагляду (контролю).

Так, дублюються повноваження органів державного нагляду (контролю) у природоохоронній сфері, у сфері використання та відтворення водних живих ресурсів, використання, відтворення лісу, ведення мисливського господарства і полювання тощо.

Необхідно провести перегляд всіх контрольних функцій органів державного нагляду (контролю)

з метою упорядкування, скорочення та усунення дублювання таких функцій; переорієнтування державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності.

Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” встановлено норму, відповідно до якої у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), фінансові та адміністративні санкції, заходи реагування до суб’єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються.

Зазначена норма не є обов’язковою для органів державного нагляду (контролю), що здійснюють державний нагляд (контроль) у порядку, встановленому Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами.

Необхідно удосконалити систему державного нагляду (контролю) щодо запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності в частині:

- приведення актів законодавства, які визначають повноваження органів державного нагляду (контролю) в окремих сферах господарської діяльності, у відповідність з вимогами Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”;

- запровадити в усіх сферах, у яких здійснюється державний нагляд (контроль), положення щодо незастосування фінансових та адміністративних санкцій, заходів реагування до суб’єкта господарювання у разі виконання ним в повному обсязі та у встановлений строк розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю);

- організації надання органами державного нагляду (контролю) консультаційної підтримки суб’єктам господарювання з питань здійснення державного нагляду (контролю);

- запровадження проведення за письмовим зверненням суб’єкта господарювання аналізу стану дотримання таким суб’єктом вимог законодавства у відповідній сфері та надання йому рекомендацій щодо запобігання порушенням вимог законодавства у відповідній сфері без застосування санкцій;

- здійснення перегляду, систематизації та удосконалення актів законодавства, які визначають повноваження органів державного нагляду (контролю) в окремих сферах господарської діяльності, з питань вжиття заходів

реагування щодо виявлення порушення в частині:

- обмеження надмірно широких дискреційних повноважень посадових осіб органів державного нагляду (контролю) щодо вжиття заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю);

- узгодження заходів реагування та способів їх вжиття (в адміністративному чи судовому порядку) з тяжкістю виявлених порушень та пов’язаними з ними ризиками;

- уніфікації процедур вжиття заходів реагування на подібні правопорушення у різних сферах провадження господарської діяльності;

- усунення дублювання застосування санкцій за одні і ті ж порушення різними органами державного нагляду (контролю);

- встановлення порядку накладення фінансових санкцій на суб’єктів господарювання за виявлені порушення;

- запровадження уніфікованої та дієвої процедури оскарження розпорядчих документів та рішень щодо застосування санкцій, які приймаються посадовими особами органів державного нагляду (контролю).

### Література

1. Коніщева Н. Й. Підвищення ефективності механізму державного контролю за господарською діяльністю / Н. Й. Коніщева, Власов В. О. – Х. : Вид-во «НТМТ», 2016. – 270 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. – Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К., 2004. 600 с.
3. Добровольська В. Засоби державного регулювання підприємницької діяльності // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 89–94.
4. Лічак Д. В. Узгодження приватних і публічних інтересів в сфері господарської діяльності (на прикладі державної підтримки суб’єктів господарювання) // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 107–113.
5. Щербина В. С. Господарське право: підручник / В. С. Щербина: 6-те вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. 640 с.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст. 389.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб’єктів господарювання: Закон України від 22.07.2014 № 1600-VII // Відомості Верховної Ради України від 05.09.2014. – 2014 р., № 36, стор. 2693, ст. 1189.

### Анотація

**Васильєв В. М.** Роль контрольно-наглядових проваджень у протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності. – Стаття.

В статті розглянуто теоретичні та практичні проблеми здійснення державними органами контрольних та наглядових повноважень у сфері підприємницької діяльності. Визначено перелік заходів щодо

удосконалення системи державного нагляду (контролю) щодо запобігання правопорушенням у сфері підприємницької діяльності. Наголошено на необхідності вироблення нової концепції організації та здійснення державного контролю в підприємницькій сфері шляхом забезпечення балансу між регулюючим впливом державного контролю на функціонування та розвиток сфери господарювання та дієвими засобами захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання під час державного контролю їх діяльності, що сприятиме створенню необхідних умов для подальшого розвитку підприємництва.

*Ключові слова:* адміністративний нагляд, державний контроль, органи виконавчої влади, контрольно-наглядові органи, контрольно-наглядова діяльність, державна політика, підприємництво.

#### Анотація

**Васильев В. Н. Роль контрольно-надзорных производств в противодействии правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности.** – Стаття.

В статье рассмотрены теоретические и практические проблемы осуществления государственными органами контрольных и надзорных полномочий в сфере предпринимательской деятельности. Определен перечень мероприятий по совершенствованию системы государственного надзора (контроля) по предотвращению правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Отмечена необходимость выработки новой концепции организации и осуществления государственного контроля в предпринимательской сфере путем обеспечения баланса между регулирующим влиянием государственного контроля на функционирова-

ние и развитие сферы хозяйствования и действенными средствами защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования при государственном контроле их деятельности, что будет способствовать созданию необходимых условий для развития предпринимательства.

*Ключевые слова:* административный надзор, государственный контроль, органы исполнительной власти, контрольно-надзорные органы, контрольная-надзорная деятельность, государственная политика, предпринимательство.

#### Summary

**Vasyliiev V. M. The role of control and supervision proceedings in combating offenses in the field of business activity.** – Article.

The article deals with theoretical and practical problems of control and supervisory powers exercised by state bodies in the sphere of entrepreneurial activity. The author defines a list of measures to improve the system of state supervision (control) for preventing offenses in the field of entrepreneurial activity. The author stresses the necessity of developing a new concept of organization and implementation of state control in the entrepreneurial sphere by ensuring a balance between the regulatory influence of state control on the functioning and development of the economic sphere and effective means of protecting the rights and legitimate interests of economic entities during the state control of their activities, which will facilitate creating the necessary conditions for further development of entrepreneurship.

*Key words:* administrative supervision, state control, executive bodies, control and supervisory bodies, control-supervisory activity, state policy, economic activity.