

ПРЕДМЕТ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

**ВОЮЦЬКА Вікторія Сергіївна - аспірант Харківського національного
університету внутрішніх справ**

<https://orcid.org/0009-0000-1014-9472>

УДК 346.9(043.2)

DOI 10.32782/EP.2023.2.36

Стаття присвячена уточненню наукової думки стосовно сутності предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні. У теоретичному та практичному контексті невіддільним є ототожнення об'єкта та предмету контролю (нагляду), адже: об'єкт – це місія, дії, бездіяльність і рішення суб'єкта, щодо якого здійснюється відповідний контроль та/або нагляд; предмет – це обставини дійсності, що характеризують стан дотримання законності у конкретних умовах дійсності суб'єктом, щодо якого здійснюється контроль та/або нагляд. У контексті такого підходу предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні постає в якості певного переліку визначених чинним законодавством обставин дійсності, які: по-перше, тлумачаться як такі, що характеризують дійсний стан дотримання вимог законності у відповідних умовах дійсності суб'єктом, щодо якого застосовуються заходи контролю та/або нагляду; по-друге, можуть аналізуватись повноважним суб'єктом у межах здійснюваної ним контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю. На сьогодні предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні поділяється на два типи. Перший тип предмету – загальний тип, який пов'язується із обставинами дійсності, що характеризують стан дотримання законності в конкретних умовах дійсності суб'єктом підприємницької діяльності (суб'єктом, який реєструється в якості суб'єкта підприємницької діяльності) загалом. Другий тип предмету – спеціальний тип, що має місце тоді, коли суб'єкт, щодо якого здійснюється відповідний контроль та/або нагляд, характеризується

спеціальним статусом, обумовленим відповідним видом господарської діяльності, об'єктами, що ним експлуатуються, обсягом певних операцій, які ним виконуються та ін. показників. Типи предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю поділяються на окремі види залежно від сфери суспільного буття та інституційних аспектів цього буття, що стосуються контролю (нагляду). Серед таких видів можна виокремити предмет перевірки дотримання вимог: трудового законодавства; законодавства щодо забезпечення пожежної безпеки; законодавства про забезпечення техногенної безпеки; законодавства про захист економічної конкуренції та ін. Для предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю характерні три властивості, які засвідчують його теоретичну та практичну значимість. По-перше, предмет контрольно-наглядової діяльності служить відповідною точкою та ядром правомірності, навколо якого обертається ця адміністративно-правова діяльність. По-друге, предмет контрольно-наглядової діяльності привносить в діяльність відповідного кола суб'єктів публічного адміністрування належну міру юридичної визначеності, у зв'язку із чим ці суб'єкти спроможні повноцінно виконувати вимоги законності. По-третє, предмет контрольно-наглядової діяльності дозволяє їй бути органічною частиною правопорядку, який вимагає забезпечення юридичної визначеності адміністративно-правової діяльності.

Ключові слова: законність, контрольно-наглядова діяльність, об'єкт, підприємницька діяльність, повноваження, правопорядок, предмет.

Постановка питання

Підприємницька діяльність в умовах триваючої війни постає у якості значимого фактора мінімізації множини негативних наслідків війни. У тому ж разі, коли ця економічна діяльність здійснюватиметься всупереч вимогам законності, вона також може поставати й в якості катализатора послаблення національної безпеки, обороноздатності держави. Саме тому, в нашій державі на інституційному та нормативно-правовому рівні забезпечується функціонування механізму запобігання і протидія негативним виявам підприємницької діяльності, що обумовлюються протиправною поведінкою підприємців, здійснюється у рамках контрольно-наглядової діяльності. Утім, й ця діяльність суб'єктів публічного адміністрування так само може призвести до неоднозначних чи очевидно негативних наслідків, як для стану безпеки підприємництва у державі, так і для суспільства (держави), виявляючись у порушенні принципів верховенства права та законності, посягаючи на проголошену на рівні Конституції України свободу підприємницької діяльності. У зв'язку із цим, контрольно-наглядова діяльність також повинна характеризуватись контрольованістю і підзвітністю, приймаючи до уваги те, що вона не є й не може бути всеохопною, безмежною в правовій та демократичній державі. В цьому сенсі актуалізується потреба у формуванні актуальної наукової думки щодо предмета контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні. Це пояснимо тим, що цей предмет: по-перше, є фундаментальною основою зазначеної адміністративно-правової діяльності [див., напр.: 1, с. 95; 2, с. 66]; по-друге, сприяє юридичній визначеності контролю і нагляду, крізь призму чого суб'єкти підприємницької діяльності та інші заінтересовані суб'єкти можуть встановити правомірність контрольно-наглядової діяльності, а також непорушність під час такої діяльності свободи підприємницької діяльності; по-третє, уможливорює дотримання суб'єктами, які здійснюються контрольно-наглядову діяльність, вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Аналіз наукової літератури та невіршені раніше питання

Предмет контролю і нагляду вже широко досліджувався багатьма українськими ученими, серед яких В.М. Василенко [1], Ю.В. Гаруст [3], С.В. Дегтярьова [4], О.Ю. Дубинський [5], В.О. Невядовський [6], Н.Б. Писаренко [7], В.М. Пращук [8] та ін. Крім того, слід констатувати й те, що окремими ученими вже також досліджувався сутнісний зміст предмету підприємницької діяльності (зокрема, С.О. Віннік [2, с. 66-72]), висновки стосовно якого характеризуються критичною дискусійністю та не враховують останніх змін законодавства.

Отже, **метою** статті є уточнення актуальної наукової думки щодо предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні. Для досягнення означеної мети необхідно: 1) розмежувати поняття «предмет контрольно-наглядової діяльності» і «об'єкт контрольно-наглядової діяльності»; 2) сформулювати визначення поняття «предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю»; 3) окреслити основні типи предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні, навести їх види; 4) узагальнюючи висновки наукової розвідки окреслити ключові властивості предмету контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю, які вказують на його теоретичну та практичну значимість.

Виклад основного матеріалу

Спершу слід зазначити, що підприємницька діяльність є особливим об'єктом контролю та нагляду, а саме активні дії суб'єкта, спрямовані на набуття правового статусу суб'єкта підприємницької діяльності, а також реалізація ним цього правового статусу з метою отримання прибутку, відносно яких без шкоди свободі підприємництва в Україні здійснюється контрольно-наглядова діяльність з метою забезпечення законності у сфері підприємницької діяльності. Для підприємницької діяльності в сучасній Україні характерними є наступні риси, що мають ключове значення для розуміння та-

кої діяльності, як особливого об'єкта контролю та нагляду: по-перше, підприємницька діяльність підпадає під сферу дії правового режиму підприємницької діяльності в Україні; по-друге, підприємницька діяльність є економічною діяльністю (прибутковою господарською діяльністю); по-третє, підприємницька діяльність самостійно здійснюється фізичними та юридичними особами, котрі набули правового статусу суб'єкта підприємницької діяльності, а саме будучи зареєстрованими в якості таких суб'єктів у порядку, встановленому чинним законодавством; по-четверте, підприємницька діяльність є активною, ініціативною, а також систематичною діяльністю; по-п'яте, підприємницька діяльність є ризикованою та відповідальною діяльністю. Відтак, у якості особливого об'єкта контролю та нагляду підприємницька діяльність постає у вигляді спрямованої на отримання прибутку економічної діяльності, що є ризикованою як для підприємця, так і для суспільства та держави. Саме тому цілком закономірним чином така економічна діяльність (без шкоди для свободи підприємницької діяльності) передбачає публічно-владне втручання, котре об'єктивується уповноваженим на це суб'єктом, які в цьому контексті повинні діяти на підставі, в порядку, й у спосіб, регламентований чинним законодавством, а також із урахуванням загальних, спеціальних (галузевих) і особливих (інституційних) принципів права.

Викладене дає підстави стверджувати про неприпустимість ототожнення об'єкта та предмету контролю (нагляду), адже: об'єкт – це місія, дії, бездіяльність і рішення суб'єкта, щодо якого здійснюється відповідний контроль та/або нагляд; предмет – це обставини дійсності, що характеризують стан дотримання законності в конкретних умовах дійсності суб'єктом, щодо якого здійснюється контроль та/або нагляд. Зважаючи на це, а також приймаючи до уваги позиції учених щодо змісту предмета контролю (нагляду) [див., напр.: 2, с. 75, 114; 9, с. 11; 10, с. 27], доходимо висновку, що предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні – це певний набір, визначених чинним законо-

давством обставин дійсності, які: тлумачаться як такі, що характеризують дійсний стан дотримання вимог законності у відповідних умовах дійсності суб'єктом, щодо якого застосовуються заходи контролю та/або нагляду; можуть аналізуватись повноважним суб'єктом у межах здійснюваної ним контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю.

Поряд із тим, слід мати на увазі, що предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні може бути поділений на два типи: перший – загальний тип, який пов'язується із обставинами дійсності, що характеризують стан дотримання законності в конкретних умовах дійсності суб'єктом підприємницької діяльності (суб'єктом, який реєструється в якості суб'єкта підприємницької діяльності) загалом. Другий – спеціальний тип, що має місце тоді, коли суб'єкт, щодо якого здійснюється відповідний контроль та/або нагляд, характеризується особливим статусом, обумовленим відповідним видом господарської діяльності, об'єктами, що ним експлуатуються, обсягом певних операцій, які ним виконуються та ін. показників. Зокрема, спеціальний предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю (поряд із загальним предметом) окреслюється в актах, що затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, та інших форм розпорядчих документів» від 17 січня 2019 року № 22, наказом Міністерства інфраструктури України «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю)

щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту» від 12 серпня 2022 року № 599, наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного контролю (перевірки) щодо дотримання органом сертифікації вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції від 16 лютого 2023 року № 196 та ін.

Аналізуючи загальний тип предмета контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю в Україні можемо в якості прикладу виокремити окремі вияви (види) загального типу предмета цієї діяльності залежно від сфери суспільного буття та інституційних аспектів цього буття, що стосуються контролю (нагляду). Так, наприклад, до предмету перевірки дотримання вимог законодавства про працю можемо віднести, зокрема, таке: працівники допускаються до роботи після укладання у відповідності до законодавства трудового договору, оформленого наказом (розпорядженням) власника (уповноваженого ним органу), та повідомлення Державної податкової служби про прийняття працівника на роботу; територіальний орган Державної податкової служби за місцем обліку (як платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) за встановленою формою до початку роботи працівника за укладеним трудовим договором повідомлено про прийняття працівника на роботу; колективний договір зареєстрований місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування; розроблені у встановленому порядку та наявні положення, інструкції та інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці; у відповідності до вимог діючих нормативно-правових актів проводяться навчання і перевірка знань з охорони праці пра-

цівників та спеціалістів з охорони праці; не допущення до роботи працівників (також посадових осіб), котрі не пройшли навчання (інструктаж і перевірку знань з охорони праці), а також відсторонення від роботи працівників, що не пройшли в установленний термін медичні огляди; забезпечення гідних (безпечних) умов праці працівників (зокрема, забезпечення працівників засобами індивідуального захисту); на посади керівників, посадових осіб призначаються, а працівники до роботи допускаються із дотриманням встановлених вимог щодо їх професійної підготовки, кваліфікації, освіти; здійснення контролю за роботою служби охорони праці (спеціально призначених посадових осіб), котра забезпечує вирішення конкретних питань охорони праці роботодавцем; здійснення атестації робочих місць за умовами праці відповідно до Порядку проведення атестації робочих місць за умовами праці та Методичних рекомендацій щодо проведення атестації робочих місць за умовами праці; вчасне та повне проведення аудиту охорони праці, оцінки технічного стану виробничого обладнання та устаткування, вжиття заходів щодо усунення небезпечних для здоров'я виробничих факторів; ведення у встановленому порядку обліку нещасних випадків (та/або гострих професійних захворювань (отруєнь), аварій); у повному обсязі, правильно та своєчасно розслідуються професійні захворювання та аварії, виконуються заходи щодо запобігання нещасним випадкам, визначених за результатами розслідування нещасних випадків, а також на підставі аналізу обставин та причин їх настання; забезпечення створення умов праці для осіб з інвалідністю з урахуванням рекомендацій медико-соціальної експертної комісії та індивідуальних програм реабілітації та вживання додаткових заходів безпеки праці, які відповідають специфічним особливостям означеної категорії працівників та ін.

Натомість, до предмету перевірки дотримання вимог законодавства щодо забезпечення пожежної безпеки доцільно віднести, зокрема, наступне: подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки до по-

чатку роботи новоутвореного підприємства (використання суб'єктом підприємницької діяльності об'єктів нерухомості); розміщення у доступному (видимому) для ознайомлення місці планів (схем) евакуації людей на випадок пожежі; наявність розпорядчих документів та інформаційних показників з питань пожежної безпеки; вчасне та повне проходження навчання, протипожежний інструктаж і перевірку знань з питань пожежної безпеки персоналом (враховуючи також посадових осіб); забезпечення дотримання персоналом вимог встановленого протипожежного режиму; не зниження рівня пожежної безпеки об'єктів, які використовуються; застосування на виробництві (у будівництві) матеріалів (речовин) з визначеними показниками щодо пожежної небезпеки; забезпечення на території об'єкта достатнього освітлення зовнішніх пожежних драбин, протипожежного обладнання, входів до будинків та споруд; утримування в справному стані протипожежних дверей, воріт, вікон, люків, клапанів, завіс (екранів) у протипожежних перешкодах; забезпечування відчинювання дверей на шляхах евакуації в напрямку виходу з будівель (приміщень) та ін.

Що ж стосується предмету перевірки дотримання вимог законодавства щодо забезпечення техногенної безпеки, у цьому контексті досліджуються такі обставини дійсності: забезпеченість техногенної безпеки на об'єкті; здійснення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру на підпорядкованих небезпечних об'єктах відповідної галузі; до роботи працівники допускаються лише після проходження ними навчання, інструктажів і перевірки знань з питань цивільного захисту (серед іншого, з техногенної безпеки); забезпечено засобами колективного та індивідуального захисту усіх працівників; організовано та здійснюються евакуаційні заходи стосовно працівників і майна суб'єкта підприємницької діяльності під час виникнення надзвичайних ситуацій; на видному місці зберігаються в приміщенні диспетчерської служби схеми оповіщення; здійснено обов'язкове страхування цивільної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності та ін.

До предмету перевірки дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції можемо віднести серед іншого: наявність у діях з придбання однією особою часток (акцій, паїв) іншої ознак концентрації або ж внутрішньої реструктуризації; подана заява про надання дозволу на концентрацію, у разі, коли сукупна вартість активів (сукупний обсяг реалізації товарів) осіб, пов'язаних відносинами контролю, перевищила порогові показники; відсутність характерних узгоджених дій (для обмеження конкуренції на ринку) між суб'єктами підприємницької діяльності, які в дійсності становлять частину єдиного суб'єкта господарювання; відсутність в якості кінцевого бенефіціарного власника суб'єкта господарювання особи, котра у порядку визначеному законом визнається в якості такої, що має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (тобто, є олігархом) та ін.

Висновки

Узагальнюючи викладене у статті значимо, що предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю охоплює різноманітні загальні та особливі обставини, що: виникають у дійсності під впливом діяльності (дії, бездіяльність, рішення) суб'єкта, щодо якого здійснюється контроль (нагляд), підлягають вимірюванню та оцінюванню, характеризуючи міру відповідності чи невідповідності дій такого суб'єкта вимогам чинного законодавства; окреслені законодавством в якості таких, що потребують дослідження суб'єктом в рамках своїх контрольно-наглядових повноважень. Таким чином, розглядуваний предмет характеризується трьома суттєвими рисами: по-перше, предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю служить відправною точкою та ядром правомірності, навколо якого обертається ця адміністративно-правова діяльність. Саме предмет контрольно-наглядової діяльності забезпечує правомірний, збалансований контекст здійснення заходу впливу на суб'єкта підприємницької діяльності, встановлює межі та окреслює потребу у використанні тих чи інших форм, методів, способів і за-

собів здійснення заходів контролю (нагляду). Таким чином, означений предмет визначає місію вказаної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, скеровуючи їх у прагненні забезпечити правопорядок і законність, а також етичну поведінку в сфері підприємницької діяльності без шкоди для свободи підприємницької діяльності. По-друге, предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю привносить в діяльність відповідного кола суб'єктів публічного адміністрування належну міру юридичної визначеності, у зв'язку із чим ці суб'єкти спроможні повноцінно виконувати вимоги ч. 2 ст. 19 Основного Закону України. По-третє, предмет контрольно-наглядової діяльності за підприємницькою діяльністю дозволяє їй бути органічною частиною правопорядку, що вимагає юридичну визначеність адміністративно-правової діяльності. Саме предмет контрольно-наглядової діяльності окреслює параметри такої діяльності, а тому дає можливість суб'єктам господарювання та іншим зацікавленим суб'єктам: розуміти межі контрольно-наглядової діяльності; власні права та обов'язки у зв'язку із застосуванням до них заходів контрольно-наглядової діяльності; констатувати порушення свободи підприємницької діяльності, коли суб'єкт, який здійснює відповідні заходи, виходить за межі загального та особливого предмета контрольно-наглядової діяльності, а також захищати цю свободу в законом визначеному порядку.

Література

1. Василенко В.М. Предмет та межі громадського контролю за діяльністю національної поліції України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 1, Т. 2. С. 93-100.
2. Віннік С.О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2020. 213 с.
3. Гаруст Ю.В. Предмет, об'єкт та суб'єкти контролю в сфері оподаткування. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 61-64.
4. Дегтярьова С.В. Поняття та співвідношення об'єкту та предмету митного контр-

олю в Україні. *Митна справа*. 2014. № Спец. вип. С. 28-33.

5. Дубинський О.Ю. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76-80.

6. Невядовський, В.О. Предмет та межі контролю за якістю вищої освіти в Україні. *Європейські перспективи*. 2018. № 4. С. 88-92.

7. Писаренко Н.Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 109-119.

8. Прасюк В.М. Предмет та об'єкти державного фінансового контролю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. С. 158-163. doi:10.32844/2618-1258.2019.4-2.30.

9. Ольхова Т.О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 212 с.

10. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2009. 212 с.

THE SUBJECT OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES FOR ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE

The article aims to refine the scholarly understanding of the subject of control and supervisory activities over entrepreneurial actions in Ukraine. It is crucial, both theoretically and practically, to distinguish between the object and the subject of control (supervision). In control and/or supervision, the object is the entity's mission, actions, inactions, and decisions. On the other hand, the subject encompasses circumstances that reflect the degree of legal compliance by the object under specific conditions. These circumstances then become the focus of control and/or supervision. Adopting this perspective, the subject of control and supervision over entrepreneurial activities in Ukraine is depicted as a specific set of real-world circumstances, as defined by current legislation. These circumstances serve two main functions: firstly, they illustrate the actual state of legal compliance under relevant real-

world conditions by the entity subject to control and/or supervision measures; secondly, an authorized body in the course of its control and supervisory activities related to entrepreneurial actions can analyze them. Currently, subjects of control and supervision in entrepreneurial activities in Ukraine can be categorized into two types: The first is a general type, related to circumstances of reality that denote the compliance (legitimacy) of the implementation of the status of a business entity (an entity registered as a business entity), taking into account real-life conditions and general legal requirements. The second type is specialized and applies when the entity being supervised possesses a distinct status. This can be due to factors such as the specific type of economic activity being carried out. In addition, the facilities being operated, and the scale of particular operations, among other indicators. The subject's types of control and supervision activities for entrepreneurial activities can be divided into distinct types. This is depending on the sphere of social life and its institutional aspects that pertain to the relevant control or supervision. Examples of these

include verification of compliance with labor legislation, fire safety regulations, technological safety laws, and legislation on economic competition protection, among others. In the context of control and supervisory activity within entrepreneurial ventures, three properties are important. These traits underscore the theoretical and practical importance of the subjects under control and supervision. Primarily, the subject of control and supervisory activities operates as both the catalyst and nucleus of legality, around which this administrative and legal activity orbits. Secondly, the subject of control and supervision activities imparts a necessary degree of legal certainty to the actions of the corresponding entities involved in public administration. This enables them to comply fully with legal stipulations. Thirdly, the subject of control and supervision activities ensures that this function becomes an integral component of the legal order (this mandates legal certainty in administrative and legal actions).

Keywords: authority, control and supervision activities, entrepreneurial activity, legitimacy, object, rule of law, subject.