

ГАЛАЧЕНКО Т. О.

здобувач

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.117>

СТРУКТУРА ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ІЗ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Стаття присвячена системному аналізу структури правових відносин із здійснення контролю за підприємницькою діяльністю з акцентом на чітке розмежування базових категорій «об'єкт» і «предмет» контролю. На основі критичного огляду доктринальних підходів і чинного законодавства доведено методологічну хибність ототожнення предмета з об'єктом та звуження предмета до «предмета перевірки». Обґрунтовано, що об'єктом державного контролю у сфері підприємництва є безпосередньо підконтрольний учасник правовідносин – суб'єкт підприємництва, наділений підприємницькою компетенцією та залучений у конкретне контрольне провадження. Предметом контролю запропоновано визнати господарську діяльність такого суб'єкта (його внутрішні та зовнішні господарські правовідносини) у вимірі дотримання встановлених законом правил і вимог ведення підприємництва, тоді як «предмет перевірки» становить операційний масив індикаторів і доказів у межах конкретного заходу. Розкрито межі дії рамкового Закону України № 877-V та логіку співвідношення із спеціальними режимами контролю (податковим, митним, фінансовим, екологічним тощо) за принципом пріоритету спеціального регулювання. Запропоновано критерії предметної деталізації: зв'язок із виробничо-господарською функцією об'єкта; дуалістична будова предмета (первинний/похідний); інкорпорація у правове поле компетентного органу; операціоналізація через перевірювані індикатори, часові й просторові межі. Окреслено правосуб'єктність суб'єкта контролю як органу публічної влади, наділеного предметною, територіальною, інстанційною та часовою компетенцією, процесуальними повноваженнями й інструментами забезпечення. Наукова новизна полягає в узгодженій дихотомії «об'єкт – предмет», що усуває термінологічну невизначеність і редукаціонізм, формує послідовну модель контрольних правовідносин та підвищує прогнозованість правозастосування. Практичне значення запропонованих дефініцій – у вдосконаленні нормотворчих рішень, уніфікації процедур контролю і посиленні гарантій невтручання у свободу підприємництва за збереження ефективності державного нагляду.

Ключові слова: державний контроль; підприємницька діяльність; об'єкт контролю; предмет контролю; предмет перевірки; суб'єкти контролю; спеціальні режими контролю.

Halachenko T. O. The structure of legal relations for the implementation of control over entrepreneurial activities

The article is devoted to a systematic analysis of the structure of legal relations for the implementation of control over entrepreneurial activities with an emphasis on a clear distinction between the basic categories of “object” and “subject” of control. Based on a critical review of doctrinal approaches and current legislation, the methodological fallacy of identifying the subject with the object and narrowing



the subject to the “subject of inspection” is proven. It is substantiated that the object of state control in the field of entrepreneurship is a directly controlled participant in legal relations – a business entity endowed with entrepreneurial competence and involved in a specific control proceeding. It is proposed to recognize the economic activity of such an entity (its internal and external economic relations) as the subject of control in terms of compliance with the rules and requirements established by law for conducting business, while the “subject of inspection” is an operational array of indicators and evidence within the framework of a specific measure. The scope of the framework Law of Ukraine No. 877-V and the logic of the relationship with special control regimes (tax, customs, financial, environmental, etc.) are revealed according to the principle of priority of special regulation. Criteria for subject detailing are proposed: connection with the production and economic function of the object; dualistic structure of the object (primary/derivative); incorporation into the legal field of the competent authority; operationalization through verifiable indicators, temporal and spatial boundaries. The legal personality of the subject of control is outlined as a public authority endowed with subject, territorial, instance and temporal competence, procedural powers and tools of support. The scientific novelty lies in the agreed dichotomy “object – subject”, which eliminates terminological uncertainty and reductionism, forms a consistent model of control legal relations and increases the predictability of law enforcement. The practical significance of the proposed definitions is in improving regulatory decisions, unifying control procedures and strengthening guarantees of non-interference in freedom of entrepreneurship while maintaining the effectiveness of state supervision.

Key words: *state control; business activity; object of control; subject of control; subject of inspection; subjects of control; special control regimes.*

Сучасний етап розвитку суспільства позначений безперервною еволюцією та трансформацією економічних взаємин, що зумовлює постійний пошук державами нових або вдосконалених форматів управління господарським сектором. Відповідно, провідну роль у такому оновленні посідають інструменти державного контролю. У межах теорії державного контролю одним із ключових завдань нині є чітке окреслення його предмета, об’єкта та кола суб’єктів. Саме ці елементи визначають якість нормотворчого забезпечення і практичних механізмів взаємодії між контролюючим органом та підконтрольною стороною, спрямовують диференціацію контролю за сферами суспільних відносин та впливають на вдосконалення інших важливих процесів публічного управління. Нормативне закріплення об’єкта і предмета контролю формує належну правову основу контрольної діяльності [1, с. 76-80; 2]. Практика переконує: помилкова ідентифікація або невизначеність цих категорій не лише знижує результативність контролю та сприяє множенню правопорушень, а й породжує невдоволення суб’єктів підприємництва надмірним втручанням у їх оперативну діяльність, що негативно відбивається на діловому кліматі та, опосередковано, на доступі населення до економічних благ.

Попри значний масив досліджень, присвячених державному контролю в різних сферах, специфіка об’єкта й предмета контролю саме у сфері підприємництва опрацьована недостатньо. Певний науковий доробок існує, однак проблему не можна вважати остаточно розв’язаною. Зокрема, питання визначення та співвідношення об’єкта й предмета державного контролю розглядали у своїх працях В.Б. Авер’янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.Ю. Дубинський, та ін. Їхні підходи створюють підґрунтя для подальшої систематизації та вироблення узгоджених дефініцій, без яких неможливо забезпечити належний баланс між ефективністю контролю і невтручанням у свободу підприємництва.

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



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

Виклад основного матеріалу. Перш ніж переходити до аналізу категорій «об'єкт» і «предмет» державного контролю у сфері підприємництва, доцільно окреслити їх семантичні межі. У тлумачних джерелах «об'єкт» (від пізньолат. *objectum*, лат. *objicio* – «кидати вперед», «протиставляти») трактується як матеріальна реальність, на яку спрямовано пізнавальну та практичну активність людини (суб'єкта) [3]; також – як те, що протистоїть суб'єктові в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності, тобто назва речі чи особи, на яку спрямовано дію суб'єкта [3, с. 259]. Лексема «предмет» має польське походження й є калькою зі слова *przedmiot*, утвореного від префікса *przed* («перед») і дієслова *miotac* («метати»); своєю чергою, *przedmiot* відтворює латинське *objectum* [4, с. 560].

Як і багато базових філософсько-правових понять, «об'єкт» і «предмет» історично змінювали зміст. У науковій літературі висловлюється думка, що термін «об'єкт» уперше з'являється в античній стоїчній традиції, однак поширеного вжитку набуває в середньовіччі [4].

Для повноти аналізу слід підкреслити, що категорії «об'єкт» і «предмет» державного контролю на рівні позитивного права прямо не дефіновані. Узагальнення галузевих наукових підходів дозволяє стверджувати, що під об'єктом державного контролю зазвичай розуміють контрагента суб'єкта управлінського впливу, тобто ту ланку, на яку спрямовані контрольні дії (у класичному, лінгвістично обґрунтованому значенні поняття, про що йшлося вище). Як слушно зауважує В. В. Собченко, організація будь-якої системи передбачає єдність двох взаємопов'язаних підсистем – керуючої та керованої [5, с. 95-96]. Подібної позиції дотримуються й інші дослідники, які концептуалізують об'єкт саме як сторону, що перебуває в полі дії контрольних повноважень суб'єкта [6]. Водночас у доктрині зберігається істотна варіативність у тлумаченні як об'єкта, так і предмета контролю, що ускладнює встановлення їх чіткої кореляції між собою та із суб'єктом контролю. Зокрема, дискусійними залишаються питання меж предмета як сукупності контрольованих ознак і процесів та його відмежування від об'єкта як носія цих ознак, що безпосередньо впливає на побудову нормативної моделі контрольних правовідносин і визначення повноважень учасників.

Узагальнення сучасних доктринальних позицій дає підстави стверджувати, що в спеціальній літературі широко підтримується підхід, за яким об'єкт державного контролю отожднюється з діяльністю учасників правовідносин, що підлягає перевірці. Зокрема, аналізуючи внутрішній контроль у системі виконавчої влади, В. Б. Авер'янов відносить до ключових об'єктів такі види діяльності органів виконавчої влади: забезпечення єдиної державної



політики в окремих сферах; гарантування прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади та їх посадовими особами; відповідність фактичної діяльності встановленому законом обсягу повноважень; дотримання вимог законодавства в організаційній і функціональній площинах [7, с. 448–449]. Аналогічної логіки дотримується Ю.Б. Слободяник у контексті державного фінансового контролю: об'єктом контролю вона пропонує вважати діяльність державного сектору (сукупності державних підприємств, організацій і установ), спрямовану на правомірне, цільове, економне й ефективне використання державних фінансових, матеріальних і нематеріальних ресурсів [7].

Убачається за доцільне наголосити, що значна частина дослідників, які пропонують визначати об'єкт державного контролю через «діяльність підконтрольного», фактично не виокремлюють предмет як самостійну складову й тим самим зливають предмет і об'єкт в одне змістове поле. За таких умов слушною видається критика, згідно з якою подібна редукція є методологічно вразливою. Зокрема, В. М. Гаращук застерігає від ігнорування предмета контролю або його ототожнення з об'єктом, адже це призводить до змішування різнорідних явищ: власне об'єкта – того, хто контролюється (фізична чи юридична особа), та предмета – поведінки, стану справ на об'єкті, тобто певних правовідносин [7, с. 126–129].

У рамках зазначеної позиції додаткового висвітлення потребує й конфігурація об'єктно-суб'єктної взаємодії під час здійснення державного контролю. Суб'єкт і об'єкт управління в соціальних системах наділені власною активністю, тому суб'єкт не може абстрагуватися від реакції об'єкта на контрольні впливи. Державне управління як соціально організована система складається з взаємопов'язаних підсистем, що виконують специфічні функції та вибудовуються у вертикальних і горизонтальних зв'язках. В.А. Світличний визначає, що її організаційно-функціональна архітектура зумовлюється, зокрема, цілями, принципами, розмежуванням компетенцій, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами й об'єктами, а також формами, методами та ресурсами управління [8, с. 309]. За цих умов наявність кореспондуючих прав і обов'язків між контролюючим і підконтрольним, а також активна участь останнього у контрольних процедурах логічно вимагають розглядати підконтрольного як елемент внутрішньої структури механізму державного контролю. Ця обставина, своєю чергою, не узгоджується з підходами, що зводять об'єкт контролю виключно до «діяльності, яка підлягає перевірці», не враховуючи інтерактивний характер управлінської взаємодії.

У продовження викладеного зауважимо, що в юридичній доктрині чимало підходів пов'язують об'єкт державного контролю не з носіями прав і обов'язків, а з їхньою «матеріалізацією» у вигляді вимог до поведінки підконтрольних суб'єктів або сукупності вимірюваних благ, показників і процесів, які підлягають перевірці. Так, укладачі підручника «Фінансове право» за ред. Л. К. Воронової наголошують: формально об'єктом фінансового контролю слід вважати фінансові показники діяльності, однак з огляду на те, що вони регламентують або відтворюють процес формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів, фактичним об'єктом контролю стає увесь цикл виробничо-підприємницької діяльності суб'єкта (від планування до результату). Така інтерпретація розширює горизонт контролю від «статичних» метрик до «динаміки» фінансових потоків і управлінських рішень [9, с. 80].

Близькою є позиція, за якою об'єктами державного фінансового контролю визнаються також операції суб'єктів підприємництва з фінансовими ресурсами, якщо порядок їх використання визначений законом; отже, контроль спрямовується на правомірність і ефективність здійснення конкретних фінансових дій (трансакцій), а не лише на підсумкові показники [11, с. 48–54]. Відповідні підходи віддзеркалюються і в окресленні предмета контролю: зокрема, Л. В. Дікань пропонує розуміти його максимально широко – як практично всі види фінансових (у тому числі операції з бюджетними коштами та цінними паперами) і матеріальних (насамперед щодо об'єктів державної власності) операцій, що здійснюються з використанням грошових коштів. Такий широкий підхід методологічно підсилює контрольну функцію, але водночас вимагає чіткої нормативної конкретизації для уникнення надмірного втручання у господарську діяльність [12, с. 63].



Позиція С. В. Бардаша заслуговує на окремий аналіз. Учений пропонує розглядати об'єкт господарського контролю як комплексну конструкцію, елементами якої є майно, залучене у сферу підприємництва, господарські процеси та відносини, що зумовлюють ці процеси й постають їх наслідками, а також результати діяльності (фінансові – для комерційних організацій, соціальні – для бюджетних установ). У такий спосіб об'єкт контролю фактично ототожнюється з функціонуванням підприємницької системи на мікро- й макро-рівнях [13, с. 59]. Водночас предмет державного контролю, за Бардашем, – це лише «суттєві властивості» об'єкта, наявність яких встановлюється у процесі пізнання; до предмета він відносить законність, ефективність і доцільність функціонування підприємницької системи [13, с. 47].

Зазначений підхід не видається переконливим. Він створює змішання термінологічного й онтологічного рівнів: юридична особа як носій правосуб'єктності (об'єкт контролю) фактично зливається із тим, що перевіряється на цьому об'єкті (діяльність, правовідносини, показники). Конкретизація об'єкта через матеріальні показники або процеси де-факто повертає до «діяльнісної» концепції, оскільки ресурси, показники та операційні процеси є результатом діяльності підконтрольного суб'єкта і відтак становлять не об'єкт у власному розумінні, а предмет перевірки за обраним напрямом контролю.

Більш обґрунтованим видається віднесення процесів та показників саме до предмета державного контролю. Це опосередковано підтверджує й законодавство: пункт 1 статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності» вимагає, щоб у наказі про проведення заходу були зазначені найменування суб'єкта підприємництва та предмет перевірки; за результатами заходу складається акт, у якому обов'язково фіксується «предмет державного нагляду (контролю)» (п. 6 ст. 7) [15]. Така конструкція чітко розмежовує «кого перевіряють» (об'єкт) і «що саме перевіряють» (предмет), уникаючи концептуальних підмін.

Разом з тим і наведений вище підхід не позбавлений внутрішніх суперечностей. Ключова вада полягає в підміні поняття «предмет державного контролю» категорією «предмет перевірки». За позапланового заходу, приміром, спрямованого на виявлення порушень вимог законодавства щодо технічної експлуатації об'єктів оброблення відходів, безпосереднім предметом перевірки виступає організація процесів поводження з відходами на конкретному підприємстві, точніше – фактична відповідність цих процесів установленим правовим приписам. У межах такого заходу контролюючий орган аналізує низку релевантних фактів і показників: способи складування промислових відходів, умови їх тимчасового зберігання і відповідність класам небезпеки, наявність технічного паспорта відходів у суб'єкта підприємництва тощо – тобто все те, що має доказове значення для відповіді на ключове запитання: чи допущено порушення законодавчих вимог [16].

Ототожнення цих операційних параметрів із «предметом державного контролю» методологічно звужує його зміст до окремих аспектів діяльності підконтрольного суб'єкта. Насправді такі параметри становлять предмет конкретної перевірки (тактичний рівень контролю), тоді як предмет державного контролю як інституту має охоплювати ширший нормативно визначений масив – належність і правомірність функціонування підконтрольної діяльності в цілому, у зв'язку з досягненням публічно значущих цілей. Відтак підміна «предмета перевірки» «предметом державного контролю» є концептуально некоректною і призводить до методичного редукціонізму.

У науковому дискурсі зустрічається ще один підхід до окреслення базових категорій контролю: предмет (за Є. О. Алісовим) і об'єкт (у трактуванні низки авторів, зокрема О. П. Гуляєва). Є. О. Алісов пропонує визначати предмет фінансового контролю через поведінку підконтрольних учасників з огляду на виконання ними обов'язків як учасників фінансової діяльності та дотримання вимог законності [17, с. 47]. Така аксіоматика видається обґрунтованою, оскільки контроль за своєю суттю завжди спрямований на перевірку правомірності відповідної діяльності. Водночас ототожнення об'єкта державного контролю з «виконанням обов'язків» підконтрольними особами не витримує критики: за такого



підходу руйнується двосторонній характер об'єктно-суб'єктної взаємодії та ігноруються структурно-функціональні особливості контрольних правовідносин.

Вирішення вказаної суперечності пропонує «класична» позиція, відповідно до якої об'єктом державного контролю є безпосередньо підконтрольний учасник правовідносин контролю. Як слушно наголошує В. М. Гаращук, об'єкт контролю в державному управлінні – це учасник управлінських правовідносин, тобто той, хто своїми діями чи бездіяльністю породжує, змінює або припиняє такі відносини, створюючи юридичні факти; йдеться про відповідні підконтрольні структури – юридичних і фізичних осіб [18, с. 126]. При цьому об'єкт контролю збігається із суб'єктом адміністративного правовідношення у його «підконтрольній» ролі, і дійсним об'єктом може бути лише той адресат, який фактично вступив у конкретне управлінське правовідношення з контролюючим органом (у межах справи, процедури, заходу контролю) [18]. Така операціоналізація дозволяє чітко розвести: об'єкт – як носія перевірюваної діяльності, і предмет – як правомірність/належність цієї діяльності, що підлягає перевірці [18, с. 126]. Розвиваючи викладені тези, дослідник обґрунтовує, що предметом державного контролю є саме фактична поведінка підконтрольних адресатів як учасників відповідних правовідносин, тобто ті конкретизовані (реальні) управлінські зв'язки, що виявляються у діях чи бездіяльності об'єктів контролю [18]. У процедурній площині це означає послідовність: спершу ідентифікується об'єкт контролю (конкретна організаційна структура), а відтак досліджується відповідність її діяльності приписам права через перевірку стану правовідносин на підконтрольному майданчику. Така реконструкція категорій дозволяє зняти традиційну колізію, коли словосполучення «підконтрольний об'єкт» і «об'єкт контролю» плутали з «об'єктом» у значенні кола суспільних відносин, що досліджуються, – останнє пропонується відносити до «предмета» контролю [18].

У практичному вимірі таке тлумачення кореспондує з позицією Л. В. Гуцаленко, яка відносить до об'єктів державного фінансового контролю органи виконавчої влади всіх рівнів, бюджетні установи, державні фонди, а також підприємства й організації, що отримують бюджетні кошти, користуються державним або комунальним майном, діють на основі державної власності чи мають вирішальний вплив держави у статутному капіталі (понад 50 відсотків або інша частка, що забезпечує контроль). За таких умов предметом контролю виступає правомірність і належність їх фінансово-підприємницької поведінки, оцінювана через систему відповідних правовідносин [19, с. 12].

Узагальнивши наявні підходи, вважаємо найбільш переконливим і методологічно коректним розуміння об'єкта державного контролю у сфері підприємництва як безпосередньо підконтрольного учасника відповідних правовідносин. Саме таке тлумачення одночасно відтворює двобічну природу об'єктно-суб'єктної взаємодії та узгоджується з функціонально-структурною організацією контрольної діяльності. Відтак пропонуємо таке визначення: «об'єкт державного контролю у сфері підприємницької діяльності – це суб'єкт підприємництва, наділений підприємницькою компетенцією, який, здійснюючи господарську діяльність і виступаючи учасником організаційно-господарських правовідносин, підлягає перевірці або спостереженню з метою перевірки з боку уповноважених органів державної влади на предмет відповідності його діяльності вимогам законодавства, що регламентує порядок ведення підприємництва».

Водночас, визначаючи предмет державного контролю через діяльність підконтрольного, доцільно акцентувати, що оцінці підлягає саме виконання ним покладених обов'язків. Тому предмет державного контролю у сфері підприємницької діяльності пропонується формулювати так: «господарська діяльність суб'єктів підприємництва (їхні внутрішні та зовнішні господарські правовідносини), наділених відповідною компетенцією, у вимірі дотримання встановлених законом правил і вимог ведення підприємництва». Така дихотомія «об'єкт – предмет» усуває термінологічну невизначеність і забезпечує належний фокус правозастосування.

Зі змісту пункту 2 статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності» випливає, що цей Закон має рамковий



характер і не охоплює низку спеціально врегульованих режимів контролю. Позадією Закону залишаються правовідносини валютного нагляду, податкового та митного контролю, експортного контролю (з окремим застереженням щодо приватних суб'єктів космічної діяльності), контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг, на ринках фінансових послуг, на ринках капіталу та організованих товарних ринках, захисту економічної конкуренції, а також у сфері медіа. Окремо вилучені: нагляд у сферах енергетики та комунальних послуг; рейдові (дорожні) перевірки на автомобільному транспорті; нагляд за безпекою використання ядерної енергії; нагляд у сфері безпеки торговельного мореплавства та судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині контролю за суднами); державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції.

Звідси межі «предмета» контролю за цим Законом визначаються методом виключення: він охоплює перевірку додержання вимог загального масиву господарського законодавства у сферах, для яких не встановлено спеціальної процедури контролю. Практичний тест юрисдикції та предмета такий: якщо контроль здійснюється на підставі спеціального закону зі самостійними процесуальними правилами, застосовується спеціальний режим; якщо перевірка не віднесена до переліку вилучень – діють гарантії і процедури базового Закону (планування, повідомлення, допуск, тривалість, акт, оскарження). За перетину сфер слід застосовувати принцип «спеціальний закон відтісняє загальний» у межах спеціального сегмента, з одночасним збереженням загальних гарантій підприємця там, де спеціальний акт їх не врегульовує, що дозволяє коректно окреслити предмет контролю й уникати колізій [15].

Додатково слід урахувати, що зазначена норма окреслює й інші винятки з предметної дії базового закону. Ідеться, зокрема, про окремі сегменти податкового контролю (пункт 3), нагляд у сфері організації та проведення азартних ігор (пункт 4), контроль у галузях безпечності та якості харчових продуктів і ветеринарної медицини (пункт 8), державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, у сфері пожежної і техногенної безпеки, управління державними матеріальними резервами (пункт 6), а також державний контроль за виконанням вимог у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Перелік має відкритий характер і відсилає до спеціальних законів, які встановлюють власні процедури, повноваження органів та процесуальні гарантії учасників. Отже, у наведених напрямках застосовується принцип пріоритету спеціального регулювання над загальним: процесуальні рамки й інструменти перевірок визначаються профільними актами, тоді як норми базового закону можуть виконувати лише субсидіарну роль у частині загальних гарантій, що не врегульовані спеціальним законодавством, що чітко окреслює межі юрисдикції й мінімізує колізії у правозастосуванні [15].

У цьому зв'язку доцільно ще раз підкреслити, що масив суспільних відносин, охоплених державним господарським контролем, істотно ширший за поле дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності». Водночас відсутність у законі чіткого окреслення кола підконтрольних відносин у сфері підприємництва зумовлює потребу їх предметної деталізації. Пропонуємо спиратися на такі ознаки. По-перше, предмет контролю перебуває у межах діяльності об'єкта державного контролю – суб'єкта підприємництва, наділеного підприємницькою компетенцією, який є безпосереднім учасником управлінського правовідношення (сукупності внутрішніх відносин, що мають відповідати встановленим вимогам). По-друге, предмет невід'ємно пов'язаний з реалізацією господарсько-виробничої функції об'єкта (прямо або опосередковано) і має дуалістичну структуру: первинний предмет охоплює власне виробництво, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, тоді як похідний – стосується видів діяльності, що опосередковано, але стійко забезпечують виробничий цикл (екологічна безпека, оподаткування тощо). По-третє, предмет, щодо якого здійснюється перевірка або спостереження з метою перевірки, має бути інкорпорований у визначене державою правове поле й віднесений до компетенції уповноважених органів; щодо кожного предмета має існувати обов'язок щонайменше одного органу здійснювати контрольні заходи. По-четверте, предмет повинен



бути операціоналізований через перевірювані індикатори та джерела доказів (документи, облікові дані, огляди, вимірювання) із визначенням часових і просторових меж контролю, що забезпечує відтворюваність оцінювання, можливість кількісної та якісної верифікації і співмірність подальшого реагування.

Розглядаючи функціонально-структурну організацію державного контролю у сфері підприємницької діяльності, не можна оминати характеристики суб'єкта контролю. Юридична природа контролю зумовлює, що контрольні повноваження можуть здійснювати лише ті органи та посадові особи, коло й межі компетенції яких визначені законом. У доктрині розрізняють «суб'єкт права» як носія потенційної правосуб'єктності (статичний стан) та «суб'єкта правовідносин» як реального учасника конкретного зв'язку, у межах якого така правосуб'єктність актуалізується через набуття прав і обов'язків. У контрольних правовідносинах суб'єктом виступає не абстрактний носій публічної влади, а конкретний контролюючий орган (та/або його посадова особа), який у встановленій процедурі реалізує делеговані законом повноваження.

Суб'єкт державного контролю має комплексну правосуб'єктність, що включає: 1) компетенцію (предметну, територіальну, інстанційну та часову), яка окреслює межі втручання; 2) процесуальну правоспроможність і дієздатність (право ініціювати, проводити, фіксувати результати, приймати акти реагування); 3) інструменти примусу й забезпечення (вимоги про надання документів, приписи, зупинення операцій тощо) за умов дотримання принципів законності, пропорційності, неупередженості та заборони конфлікту інтересів. Індивідуалізація волі органу забезпечується посадовими особами, чий дії юридично приписуються органу; отже, персональна відповідальність службовця співіснує з публічно-правовою відповідальністю установи.

Поряд із базовими суб'єктами (центральні органи виконавчої влади, спеціалізовані регулятори, їх територіальні підрозділи) у контрольних зв'язках беруть участь допоміжні суб'єкти: залучені експерти, спеціалісти, перекладачі; процесуальні гарантії (представники об'єкта контролю, адвокати); а на стадії оскарження – органи адміністративного перегляду та суд. Окремий сегмент становлять суб'єкти з делегованими або спеціальними повноваженнями (саморегулювні організації, спеціальні інспекції), діяльність яких підлягає нагляду за законністю делегування та межами інтервенції.

Відтак під «суб'єктом державного контролю у сфері підприємницької діяльності» пропонується розуміти орган публічної влади або іншу уповноважену законом інституцію та її посадових осіб, наділених визначеною компетенцією і процесуальними повноваженнями щодо ініціювання, здійснення й документування контрольних заходів та прийняття актів реагування з метою перевірки відповідності діяльності об'єкта контролю вимогам права. Легітимність дій такого суб'єкта забезпечується сукупністю критеріїв: наявністю правової підстави, належною компетенцією, дотриманням процедури, належною мотивацією, достатніми доказами та можливістю ефективного адміністративного й судового оскарження [19].

Проводячи розмежування категорій, доцільно наголосити: «суб'єкт державного контролю» не тотожний «суб'єктам контрольного провадження (правовідносин)». До останніх входять як контролюючі інституції (органи публічної влади), так і підконтрольні учасники (суб'єкти підприємництва). Контроль у власному значенні постає як систематична, цілеспрямована діяльність із забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні в певній, «взятій державою під охорону», сфері суспільних відносин; така діяльність адресована невизначеному, абстрактному колу потенційних підконтрольних. Відповідно, у площині підприємництва підконтрольним масивом є всі суб'єкти підприємництва країни, чия діяльність формує сферу господарських відносин. Водночас у практичній реалізації контроль завжди фокусується на конкретному об'єкті та конкретному предметі перевірки; при цьому підконтрольний учасник, будучи активним адресатом вимог і носієм процесуальних прав та обов'язків, є повноцінним суб'єктом контрольного провадження, але не суб'єктом самого контролю.



Список використаних джерел:

1. Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76–80.
2. Легеза Ю.О. Публічне управління природо-ресурсним потенціалом держави: досвід України та зарубіжних країн. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 139–143
3. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів: Київ, УРЕ, 1985. 966 с.
4. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / гол. ред. О. С. Мельничук. Київ : Наук. думка, 2001. Т. 2. 636 с.
5. Ідрісов Д. І. Об'єкт і предмет дослідження: до питання про історію понять. *Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки*. 2011. № 23. С. 64–68.
6. Собченко В. В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення. *Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління*: матеріали Другої Міжнар. міждисциплінар. наук.-практ. конф. Харків, 2001. С. 95–96.
7. 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.
8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
9. Слободяник Ю. Б. Предмет і об'єкти державного аудиту. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечнікова*. Т.18. Вип. 2/1, 2013. С. 154–157.
10. Світличний В. А. Об'єкт і предмет державного контролю у сфері гос-подарської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 309–312. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/71>
11. Фінансове право: підручник / Є. О. Алісов та ін. ; за ред. Л. К. Воронова. Харків, Фірма «Консум», 1998. 496 с.
12. Немченко В. В., Редько О. Ю. Аудит (Основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту): підручник. Київ, 2012. 540 с.
13. Дікань Л. В., Чечетова Н.Ф., Синюгіна Н.В. Контроль і ревізія. Навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни. – Х.: ІНЖЕК, 2009. – 256 с.
14. Бардаш С. Предмет і об'єкт контролю як галузі наукових знань та практичної діяльності: міжкатегоріальні співвідношення й відмінності. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2008. № 6. С. 55–61.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
16. Фінансове право: навч. посібник / Є. О. Алісов та ін. Харків, 2010. 288 с.
17. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
18. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. Київ : Центр учбов. л-ри, 2009. 424 с.
19. Панова О. О. Система суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 42–48.

