

**Список використаних джерел:**

1. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.
2. Безпалова О.І. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції держави та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 96–100.
3. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 214 с.
4. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.
5. Янюк Н.В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції з удосконалення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 99.

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.29>

ЗАМРИГА А.В.

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

У статті розкрито контрольні та наглядові дії публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні з нового погляду та в аспекті необхідних змін до запровадження, які якнайближче підштовхнуть країну до утвердження себе як сервісної, такої, що в першу чергу дбає про своїх громадян та сприяє розвитку їхніх бізнесових починань. Наголошено, що оскарження судового рішення про виявлення (відсутність) ознак правопорушення в діях суб'єкта господарювання стосується саме контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації. На ній акцентується увага, тому що це специфічний різновид діяльності публічної адміністрації, який поєднує сервісну та адміністративну діяльність і слугує чинником не притягнення до відповідальності суб'єкта господарювання, а допомоги йому з метою зорієнтувати, і тільки у випадку нехтування допомогою – притягнути до відповідальності. Визначено, що ризик-орієнтований контроль залишиться для представників великого бізнесу, так званих «олігархічних монополістів», а середній та малий бізнес матимуть можливість для реалізації своєї господарської діяльності без надмірних адміністративних бар'єрів. Однак це не означає, що їхня діяльність буде безконтрольною. Запровадження контрольно-наглядових дій надасть можливість громаді самостійно моніторити провадження господарської діяльності конкретного суб'єкта. Зроблено висновок, що адміністративна процедура контрольно-наглядового провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні має передбачати партнерські стосунки влади і бізнесу, а не виключно владну діяльність. Для того щоб адміністративна сервісність дійсно стала провідною ознакою діяльності української держави, необхідно здійснити ряд суттєвих реформаций. Для виправлення такого стану речей для початку необхідно здійснити перегляд наявних поглядів на ефективне функціонування основних інститутів, які напряду мають взаємодіяти з бізнесом. У такому аспекті актуальним убачається внесення докорінних змін і окремих доповнень до Закону України «Про основні засади державного

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, який має чітко розрізняти категорії нагляду, контролю, контрольно-наглядової діяльності, а також ризик-орієнтованого контролю.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, господарська діяльність, контроль, контрольно-наглядове провадження, нагляд, публічна адміністрація.

The article describes the control and supervisory actions of the public administration in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine from a new perspective, and in the aspect of necessary changes to the implementation, which will as soon as possible push the country to become a service, that cares first of its citizens and promotes the development of their business ventures. It is emphasized that the appeal of the court decision on the detection (absence) of the signs of an offense in the actions of the entity concerns the control and supervisory activities of the public administration. It is accentuated because it is a specific type of public administration activity that combines service and administrative activities and serves not to bring a business entity to account, but to help it, orient itself, and only in the case of neglect, to hold it accountable. It is determined that the risk-oriented control will remain for the representatives of big business, the so-called “oligarchic-monopolists”, and the medium and small business will have the opportunity to carry out their business activities without excessive administrative barriers. However, this does not mean that their activities will be uncontrolled. The introduction of supervisory actions will enable the community, in particular, to independently monitor the conduct of the economic activity of a particular entity. It is concluded that the administrative procedure of control and supervisory proceedings in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine should provide for partnership relations between the authorities and business, and not exclusively their own activities. In order for administrative servicing to truly become a leading feature of the Ukrainian state’s activity, a number of major reforms are needed. To remedy this situation, first, it is necessary to review the existing views on the effective functioning of the main institutions that directly interact with business. In this aspect, it is urgent to introduce fundamental changes and separate additions to the Law of Ukraine “On Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity” of April 05, 2007 No. 877-V, which should clearly distinguish the categories of supervision, control, control and supervisory activity, as well as risk-oriented controls.

**Key words:** administrative and legal support, control and supervision proceedings, control, economic activity, public administration, supervision.

**Вступ.** Наявний механізм здійснення державного контролю у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні призводить до того, що перевірки підприємств проводяться дуже часто, можливість 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 [1]. Безсумнівно, державний контроль, з одного боку, – це необхідна умова підтримання дисципліни, законності, правопорядку у сфері господарювання, а з іншого – охорона і захист прав та законних інтересів суб’єктів господарювання в процесі діяльності держави. При цьому контроль буде ефективний лише у випадку, коли органи державного контролю будуть діяти в законний спосіб та в межах законодавства. Так, для підтримання дисципліни контроль повинен володіти інструментами, які передбачені адміністративним законодавством [2; 3, с. 74], а наданням можливості для його застосування мають опікуватись судові органи. Сама ж природа державного нагляду вимагає визначення характеру стосунків суб’єктів господарювання з органами державного контролю, за яких дії кожного з учасників підпорядковуються адміністративно-господарському правопорядку, однак на основі партнерства [3, с. 74].

У зв’язку з усім вищевказаним вважаємо, що сучасний стан контрольно-наглядової діяльності у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні є незадовільним та потребує нагальних модифікацій, зокрема прийнятніше під наглядом за діяльністю суб’єктів господарювання розуміти початковий етап відповідного контрольно-наглядового

провадження, метою якого є збір, аналіз, оброблення, прогнозування та попередження про можливі негативні наслідки діяльності суб'єкта господарювання. Таку діяльність можна вважати специфічним різновидом сервісних дій публічної адміністрації, оскільки основоположне завданням, яке має досягатись під час такої діяльності, – не покарання, а допомога. За наявності підстав, які свідчать про наявність у діяльності «моніторингового» суб'єкта ознак ризиковості, небезпечності для оточення та довкілля, зібрані матеріали мають бути передані до адміністративного суду, який має надати можливість контролюючим органам здійснити фактичну перевірку достовірності зібраних матеріалів та вирішити питання про притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності.

Дане дослідження спрямоване на розкриття процедури контрольних та наглядових дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні з нового погляду, в аспекті необхідних змін до запровадження, які якнайближче підштовхнуть країну до утвердження себе як сервісної, такої, що в першу чергу дбає про своїх громадян та сприяє розвитку їхніх бізнесових починань.

**Огляд останніх досліджень.** Контроль та нагляд як основоположні категорії управління, адміністрування та діяльності публічної адміністрації були висвітлені у працях багатьох вчених. Серед них, зокрема: В. Баганець, В. Беляєв, Є. Бердніков, В. Горшенев, А. Денисова, М. Дзевелюк, С. Дрозач, К. Карчевський, О. Коптева, О. Косенко, С. Косінов, Н. Никитченко, І. Орехова, В. Щербина та ін. Однак безпосередньо заявлена до розгляду проблематика не досліджувалась жодним із зазначених авторів та потребує спеціалізованого розгляду.

**Виклад основних положень.** Як зазначено вище, інститут державного нагляду (контролю) у сфері господарювання вимагає перетворень, так званих модифікацій для надання максимальної можливості суб'єктам господарювання здійснювати свою діяльність, а як наслідок – для розвитку вітчизняної економіки.

Контроль в аналізованій сфері – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом [4], щодо виявлення порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання за результатами державного нагляду у спосіб і з можливістю застосування заходів, передбачених судовим рішенням. У даному визначенні вдосконалено наявне трактування державного нагляду (контролю), що надане Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. Відповідно, основоположне місце в даному процесі має займати адміністративний суд, який повинен бути наділений відповідними повноваженнями.

Необхідність таких змін зумовлена багатьма чинниками, серед основних можна виділити надмірний адміністративний тиск на суб'єктів господарювання, недосконалість системи контролюючих органів, відсутність дієвого механізму притягнення публічної адміністрації до відповідальності та багато інших. На цих та інших проблемах в аналізованій сфері не раз наголошується як у науковій літературі, так і в актах законодавства. Зокрема, нами прийнято рішення про доцільне підтримання думки фахівців Міжнародної організації розвитку права (IDLO), що сприяє розробленню та впровадженню проєктів нормативно-правових актів «Одеського пакету реформ», якими був розроблений законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку із забезпеченням мінімізації адміністративного тиску під час здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності». Автори законопроекту розробили практичні механізми вирішення більшості наявних проблем.

Беручи до уваги пропозиції, вміщені в зазначеному вище акті та доповнюючи їх власними міркуваннями, вважаємо, що процедура контрольно-наглядового провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні повинна мати такий вигляд:

1. Проведення державного нагляду уповноваженими суб'єктами в тому числі громадськими організаціями на предмет законності діяльності конкретного суб'єкта господарювання.

Причому формою його реалізації має бути тільки моніторинг, який полягає у здійсненні уповноваженим органом (його уповноваженими посадовими особами) зовнішнього спостереження за господарською діяльністю відповідного суб'єкта господарювання та наслідками її провадження, без безпосереднього залучення такого суб'єкта. Така діяльність має проводитись шляхом збирання та аналізу відомостей про господарську діяльність підприємця. Збирання відомостей має здійснюватись виключно з використанням загальнодоступних джерел, статистичних

даних, даних інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відомостей публічних кадастрів, реєстрів та інформаційних систем, соціологічних та інших опитувань, досліджень, натурних спостережень, а також із наданих органу державного контролю звернень та скарг конкретних фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань. Орган державного нагляду самостійно повинен визначити порядок, обсяг, спосіб, періодичність (або безперервність) проведення моніторингу [1].

2. Сповідання суб'єкта господарювання про проведений моніторинг його господарської діяльності та надання обов'язкових до розгляду ним рекомендацій щодо усунення виявлених протиріч чинному законодавству.

На даному етапі контрольно-наглядове провадження закінчується на етапі проведення моніторингу або набуває ознак розслідування.

3. Звернення такого органу в якості заявника до адміністративного суду у формі окремого провадження з обґрунтуванням необхідності вчення фактичної перевірки діяльності конкретного суб'єкта господарювання, що зумовлюється результатами проведеного державного нагляду.

Так, підставами для прийняття відповідного судового рішення є: 1) встановлення під час здійснення моніторингу відомостей, що прямо вказують або дають достатньо підстав вважати, що має місце порушення конкретним суб'єктом (суб'єктами) господарювання встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності; 2) необхідність з'ясувати виконання суб'єктом господарювання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення перевірки, якщо у встановленому порядку він не надасть відомостей про підтвердження усунення порушень, що були виявлені в результаті попередньої перевірки; 3) реальна небезпека завдання або фактичне завдання істотної шкоди [1].

4. Видання адміністративним судом рішення про проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання на предмет відповідності чинному законодавству.

Виявлення за результатами проведення моніторингу відомостей, що прямо вказують або дають достатньо підстав вважати, що має місце порушення суб'єктом господарювання встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності у відповідній сфері, є підставою для проведення перевірки такого суб'єкта [1], тобто застосування до нього контрольних заходів. Відповідно, контроль – це наступна стадія «контрольно-наглядовою» процесу, яка характеризується застосуванням заходів примусового характеру, які чітко визначені судовим рішенням. До числа відповідних заходів віднесено: огляд територій або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності; огляд документів чи предметів; відбір зразків продукції; призначення експертизи; одержання пояснень, довідок, документів, відомостей із питань, що виникають під час державного контролю [1].

5. Здійснення перевірки діяльності суб'єкта господарювання.

На даному етапі уповноважені органи безпосередньо досліджують діяльність суб'єкта господарювання.

6. Результати перевірки уповноважений орган передає на розгляд адміністративному суду, який приймає рішення про проведення перевірки для подальшого вирішення справи – наявності чи відсутності ознак правопорушення в діях даного суб'єкта.

Цей етап вже набуває ознак позовного провадження, де господарюючий суб'єкт набуває прав відповідача та має можливість оскаржити процедуру проведення перевірки. Позивачем виступає контролюючий орган, який безпосередньо проводив перевірку.

7. Оскарження судового рішення про виявлення (відсутність) ознак правопорушення в діях суб'єкта господарювання.

Окремо слід вказати, що проаналізована процедура стосується саме контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації. На ній акцентується увага, тому що це специфічний різновид діяльності публічної адміністрації, який поєднує сервісну та адміністративну діяльність і слугує чинником не притягнення до відповідальності суб'єкта господарювання, а допомоги йому з метою зорієнтувати, а у випадку нехтування допомогою – притягнути до відповідальності.

У зв'язку з тим, що українське суспільство не в повному обсязі довіряє владі, не в останню чергу через те, що остання, зокрема, вдало користується своїм необґрунтованим привілейованим становищем, запропонована нами трансформація в чистому вигляді застосована бути не може. А тому поряд із контрольно-наглядними повноваженнями, як симбіотичними, які доповнюються одне одним, є сенс на початкових етапах реформаций зберегти сучасний стан контрольної діяльності публічної адміністрації в цій сфері, однак як виключення, а не правило. Вона має стосуватись лише конкретного переліку суб'єктів господарювання. Ризик настання негативних

наслідків від її провадження є надзвичайно високим. Такий контроль умовно можна назвати ризик-орієнтованим. Він допоможе концентрувати зусилля уповноважених органів на діяльності суб'єктів господарювання, яка становить реальну загрозу для життя, здоров'я людини, навколишнього середовища, а також інших охоронюваних законом цінностей [5].

Зокрема, перелік таких суб'єктів має бути затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України, в якій має бути визначено: 1) кількість суб'єктів господарювання, що підлягають державному контролю у відповідній сфері; 2) кількість порушень суб'єктами господарювання вимог законодавства у відповідній сфері, виявлених органом державного контролю, за період не менш як п'ять років; 3) випадки настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності за період не менш, як п'ять років, їх масштаб, причини (умови) та кількість; 4) кількісні та якісні показники (характеристики) господарської діяльності суб'єктів господарювання у відповідній сфері, що вказують на можливість настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності (масштаб, вид та сфера господарської діяльності, виробничий потенціал та виробничі ресурси, кількість працівників, технічне оснащення, технологія та організація виробництва, обсяг випуску продукції, виконання робіт, надання послуг, характеристика об'єктів, на яких провадиться господарська діяльність, кількість об'єктів підвищеної небезпеки, машин, механізмів, устаткування та робіт підвищеної небезпеки, інші фактори, що можуть призвести до настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності, можливий розмір втрат у разі їх настання) [6].

Стосовно таких суб'єктів зберігається порядок проведення контрольних заходів у вигляді планових та позапланових перевірок у відповідності до нинішнього спеціалізованого закону в аналізованій сфері. Однак предметне поле відносно їх здійснення має бути звуженим. Зокрема, до 1) екологічного – гранично допустима безпечність господарської діяльності для навколишнього природного середовища; 2) продовольчого – безпечність харчових продуктів масового виводження.

Таким чином, ризик-орієнтований контроль залишиться для представників великого бізнесу, так званих «олігархічних-монополістів», а середній та малий бізнес матимуть можливість для реалізації своєї господарської діяльності без надмірних адміністративних бар'єрів. Однак це не означає, що їхня діяльність буде безконтрольною. Запровадження контрольної-наглядової дії надасть можливість громаді самостійно моніторити провадження господарської діяльності конкретного суб'єкта. У цьому аспекті необхідно також на законодавчому рівні закріпити обов'язок таких (у розумінні всіх) суб'єктів публічно, завчасно висвітлювати свою діяльність на інформаційній платформі, держателем та управителем якого буде держава. Фактично він має існувати у вигляді реєстру з усіма відомостями про організаційний бік ходу здійснення провадження, починаючи із кадрових аспектів, закінчуючи фінансовими та іншими витратами із власного обслуговування. Єдиною вимогою до такої інформації є достовірність та законність джерела отримання ресурсу чи блага.

**Висновки.** Отже, адміністративна процедура контрольної-наглядової провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні має передбачати партнерські стосунки влади і бізнесу, а не виключно владної діяльності. Для того щоб адміністративна сервісність дійсно стала провідною ознакою діяльності української держави, необхідно здійснити ряд суттєвих реформаций.

Для виправлення такого стану речей для початку необхідно здійснити перегляд наявних поглядів на ефективне функціонування основних інститутів, які напряду мають взаємодіяти з бізнесом. У такому аспекті актуальним убачається внесення докорінних змін і окремих доповнень до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, який має чітко розрізняти категорії нагляду, контролю, контрольної-наглядової діяльності, а також ризик орієнтованого контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Карчевський К, Дрозач С., Бердніков Є., Коптева О. Державний контроль у сфері господарювання. *Юридичний вісник України*. 2016. URL : <https://yvu.com.ua/derzhavnij-kontrol-u-sferi-gospodaryu/>.
2. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Курс лекцій. Москва : БЕК, 1994. Т. 1. 301 с.
3. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(2). С. 73–76.

4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 29. С. 1001. Ст. 389.

5. Про затвердження Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р. Офіс ефективного регулювання. 2017. URL : <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Cstrategiya-reformuvannya-systemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-1.docx>.

6. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення [...] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018. № 342. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 893.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.30>

ЗОЛОТОНОША О.В.

## ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розкрито основні завдання та принципи організації діяльності органів місцевої влади в Україні через аналіз Конституції України та основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного законодавства. Зазначено, що загальні принципи інституту місцевого самоврядування включають у себе: колегіальність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; матеріально-фінансову, правову, організаційну самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державну підтримку, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.

Наголошено, що спеціальні принципи виокремлюються з-поміж загальних як специфічні форми влади, оскільки їм притаманні вихідні положення для окремо взятих сфер місцевого самоврядування, як приклад – сфера місцевих фінансів, «збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою». Визначено, що під завданнями та принципами потрібно розуміти законодавчо зафіксовані норми вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єктивно зумовлені, порівняно стабільні, науково та практично обґрунтовані, які визначають організаційну, нормотворчу та правотворчу структуру.

**Ключові слова:** органи місцевої влади, місцеве самоврядування, принципи, завдання, місцеве управління, законність, правопорядок.

The article describes the main tasks and principles of organizing the activity of local authorities in Ukraine through the analysis of the Constitution of Ukraine and the main normative legal acts of the current domestic legislation. It is noted that the general principles of the local government institute include: collegiality; publicity; combination of local and state interests; selectivity; financial, legal, organizational autonomy within the powers defined by law; accountability and responsibility of bodies and officials to the territorial community; State support, guarantees and judicial protection of local self-government rights.