

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН КОНТРОЛЮ  
У СФЕРІ ГОСПОДАРИЮВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ**

**PROBLEMS OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR CONTROL RELATIONS  
IN THE ECONOMIC SPHERE DURING MARTIAL LAW**

Стаття присвячена проблемним аспектам правовідносин державного контролю в умовах воєнної економіки щодо сфери господарювання. Доведено, що саме господарсько-правовий підхід до вирішення проблем контрольних відносин має потенціал реалізації, що відсутній при спробі вирішити відповідні проблеми суто адміністративними способами, адже управлінський погляд на ефективність контролю позбавлений економічної складової, без урахування якої досягти зближення інтересів держави та бізнесу неможливо.

Запропоновано запровадження концепції «резильєнтного державного контролю», яка, на відміну від класичної регуляторної моделі, дозволяє підходити до контролю не як до механізму виявлення правопорушень, а як інструмента забезпечення економічної стійкості суб'єктів господарювання в умовах екстраординарних правових режимів, адже в умовах воєнного стану та поствоєнної відбудови пріоритет контролю зміщується з фіскальної результативності на безпековий супровід критичних господарських процесів.

Визначена теорія державного контролю щодо господарської діяльності потребує оновлення на підставі розщепленої відповідальності у «регуляторному партнерстві» та концепції «фідучіарного державного контролю», що базується на відмові від презумпції винуватості суб'єкта господарювання шляхом впровадження інституту «правової поблажливості» (Leniency policy) у господарських відносинах: суб'єкт, який добровільно надає доступ до своїх операційних даних у режимі реального часу, отримує статус «довіреного партнера», що передбачає повний імунітет від виїзних перевірок та заміну адміністративних санкцій на обов'язкові консультативні приписи.

**Ключові слова:** державний контроль, резильєнтний державний контроль, фідучіарний державний контроль, суб'єкт господарювання, державні перевірки, сфера господарювання, воєнний стан.

The article is devoted to the problematic aspects of legal relations of state control in the conditions of the war economy in the sphere of management. It is proved that it is the economic and legal approach to solving the problems of control relations that has the potential for implementation, which is absent when trying to solve the relevant problems by purely administrative means, because the managerial view of the effectiveness of control is devoid of the economic component, without which it is impossible to achieve convergence of the interests of the state and business.

The introduction of the concept of "resilient state control" is proposed, which, unlike the classical regulatory model, allows us to approach control not as a mechanism for

detecting violations, but as a tool for ensuring the economic stability of business entities in conditions of extraordinary legal regimes, because in conditions of martial law and post-war reconstruction, the priority of control shifts from fiscal effectiveness to security support of critical economic processes.

The established theory of state control over economic activity requires updating on the basis of split responsibility in the "regulatory partnership" and the concept of "fiduciary state control", which is based on the rejection of the presumption of guilt of the business entity by introducing the institute of "legal leniency" (Leniency policy) in economic relations: an entity that voluntarily provides access to its operational data in real time receives the status of a "trusted partner", which provides full immunity from on-site inspections and the replacement of administrative sanctions with mandatory advisory regulations.

**Key words:** *state control, resilient state control, fiduciary state control, business entity, state inspections, economic sphere, martial law.*

**Вступ.** Держава щодо сфери господарювання здійснює певні дії-засоби, серед яких контроль є провідним та ключовим, адже саме завдяки йому держава має можливість попереджати та виявляти різноманітні правопорушення у зазначеній сфері та вдосконалювати його порядок та умови проведення за сучасними потребами й викликами.

**Постановка завдання.** Метою статті є теоретично-практичне обґрунтування господарсько-правових засад правовідносин державного контролю в умовах воєнної економіки щодо господарської діяльності.

Дослідженням державного контролю щодо сфери господарювання займалося чимало правників різних галузей права, в силу комплексного характеру зазначеного поняття, як то: О. М. Гончаренко, В. М. Прасюк, О.В. Серафим, В. С. Щербина та інші. Проблемою є визначення господарсько-правових засад правовідносин державного контролю в умовах воєнного стану, їх ознак та єдиної концепції.

**Результати дослідження.** Контроль щодо сфери господарювання представляє собою практично певні дії власного характеру або контролюючий вплив, який є невід'ємним чинником державної поточної економічної політики, у тому числі і в умовах воєнного господарювання, її програмування і планування. Від системного регулювання цих питань залежить не лише дисципліна виконання оборонних замовлень, планів будівництва оборонних споруд та відновлення зруйнованих об'єктів, але загалом господарський правопорядок. Адже підсумковим результатом контролю є точне та системне додержання правил господарювання, без яких функціонування такого складного суспільного організму, як економіка, не може бути й мови. Саме тому, втрати чинності ГК України, який мав понад 20-річну практику застосування, виступав стрижнем усього господарського законодавства» [1, с. 6] виступило дестабілізуючим чинником у цій відносини.

Особливо вразливими у цьому контексті виявилися відносини щодо використання державної власності. Адже, як слушно зазначає В. Щербина «ухвалений Верховною Радою Закон України від 05.04.2007 № 877-V Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю), не містить жодної норми, яка б стосувалася контролю і нагляду за збереженням і ефективним використанням державного майна у сфері господарювання» [2, с. 6]. Зазначений законодавчий акт (надалі – Закон про контроль у сфері господарювання), який був призваний працювати у зв'язі із Господарським кодексом, залишився тепер без інституційного супроводу, позаяк поняття сфери господарювання, методів державного впливу на економіку, господарських зобов'язань суб'єктів господарювання державно сектору економіки, власне само поняття державних підприємств, залишаються тепер значною мірою нерегульованим. Це ставить питання про необхідність насичення Закону про контроль у сфері господарювання регуляторами, здатними не лише усунути наявні прогалини, але й пристосувати відносини контролю до потреб воєнної економіки. Не випадково, в літературі зазначається, що «враховуючи воєнний стан в державі, держава повинна регулювати господарську діяльність, при цьому не потрібно зменшувати державний нагляд за господарською діяльністю, але потрібно розробити додаткове стимулювання щоб залучити суб'єктів господарювання для ведення господарської діяльності. Це буде впливати на стабілізацію економічного розвитку держави» [3, с. 50].

Проблеми державного контролю у сфері господарювання під час воєнного стану мають комплексний характер, адже вони балансують між необхідністю підтримки бізнесу та обов'язком

держави запобігати критичним загрозам (мародерство, екологічні катастрофи, порушення оборонних замовлень). Як зазначає О.М. Гончаренко, «такий устрій передбачає більше втручання держави у економічну діяльність суб'єктів господарювання» [4, с. 19].

Фахівці висловлюють різноманітні думки з приводу ознак, процедури та умов державного контролю щодо різноманітних сфер господарювання. Зокрема, О.В. Серафін, досліджуючи контроль у сфері енергетики визначає певні стратегічні завдання державного контролю, серед яких він виділяє «забезпечення безпеки енергетичної інфраструктури», для вирішення якої важливо «розробити конкретні стратегії для захисту критично важливих об'єктів від військових загроз»; «оновлення законодавства», для чого пропонує «чітко визначити повноваження контрольних органів та запровадити прозорі процедури перевірок»; «впровадження цифрових інструментів шляхом створення електронних реєстрів і систем моніторингу в реальному часі для підвищення ефективності контролю»; співпрацю з бізнесом «шляхом налагодження діалогу з представниками енергетичного сектора та адаптувати європейські стандарти good governance» та оцінку ефективності контрольних заходів «шляхом визначення критеріїв для оцінки результативності контролю та підготовка кадрів» [5, с. 352]. До цих проблем воєнного часу додаються невирішені проблеми попередніх періодів. Зокрема, В. Прасюк, досліджуючи фінансовий контроль звертає увагу на те, що різні органи державного фінансового контролю мають однакові повноваження та підконтрольні об'єкти, це дає можливість стверджувати про необхідність уніфікації норм, які б чітко визначали правовий статус та аспекти діяльності всіх органів державного фінансового контролю в Україні [6, с. 181].

У період воєнного часу у сфері відносин контролю проявилися також інші проблеми. Проблема «правової роздвоєності» та мораторіїв, адже чинне законодавство (зокрема Постанова КМУ № 303) встановило мораторій на перевірки, але залишило широке поле для винятків, внаслідок чого виникла невизначеність підстав їх проведення. Наприклад, поняття «загроза життю та здоров'ю» або «захист навколишнього середовища» є занадто широкими, що дозволяє контролерам трактувати будь-яку дрібну невідповідність як підставу для позапланової перевірки та складність погодження, наприклад, отримання дозволу від профільного міністерства на перевірку часто перетворюється на непрозору бюрократичну процедуру, що створює корупційні ризики. Так, Верховний Суд вказав на те, що «на період дії воєнного стану та в межах застосування Постанови КМУ № 303 для проведення кожного позапланового заходу державного контролю територіальний орган Держпродспоживслужби зобов'язаний отримати окреме індивідуальне рішення (погодження) Міністерства аграрної політики та продовольства України. Повноваження представника суб'єкта господарювання під час перевірки можуть підтверджуватися не лише документально, а й фактичними діями (надання доступу до закритих зон, підписання актів); посилання підприємця на відсутність формального працевлаштування особи, яка фактично керувала закладом під час контролю, як недобросовісна поведінка [7].

Для вирішення цієї проблеми важливим стає конкретизація об'єкту контролю, в тому числі з урахуванням Директиви Європейського парламенту та Ради 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року «Щодо загальної безпеки продукції» передбачено, зокрема, такі положення [8], яка встановлює: країни-члени повинні контролювати, щоб виробники й дистриб'ютори виконували свої обов'язки щодо забезпечення безпеки виробів, розміщених на ринку; країни-члени утворюють чи призначають органи, які здійснюють постійний контроль за тим, як виконується обов'язок постачати на ринок лише безпечні вироби, і надають таким органам необхідні повноваження вживати заходів, що вимагаються від них цією Директивою; країни-члени мають установити правила про накладення штрафів, що застосовуються до порушників національних положень, прийнятих відповідно до цієї Директиви, та прийняти усі необхідні заходи для забезпечення їх виконання; штрафи мають бути ефективними, пропорційними й застережувальними. Так, Н. Атаманчук наголошує «на необхідності подальшого вдосконалення правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю через формування єдиних концептуальних засад організації такої діяльності з урахуванням Євроінтеграційного шляху України, а також формування єдиного правового поля та законодавчого закріплення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю» [9, с. 49].

Наступною проблемою є - дефіцит «фізичного» контролю, що підвищує вимоги до якості та кількості дистанційного моніторингу, адже в умовах бойових дій та окупації території виникає неможливість проведення традиційних виїзних перевірок. Внаслідок цього виникла проблема доказування у справах про застосування санкцій за порушення правил господарювання, важко встановити факт порушення (наприклад, нецільове використання майна або екологічне

забруднення) без виїзду на місце та цифровий розрив, адже не всі органи контролю мають доступ до супутникових даних або автоматизованих систем моніторингу, що робить контроль у прифронтових зонах або неможливим, або формальним. Не випадково, Наказом Державної Регуляторної служби України № 194 від 01.11.2022 року була введена в дію Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю), а 27.12.2022 року був зареєстрований Наказ № 220 Державної регуляторної служби України «Про затвердження Порядку здійснення заходів з блокування та надання доступу до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)» та слід внести зміни до Закону про контроль щодо створення та функціонування автоматизованої системи державного нагляду (контролю) та зобов'язальною нормою щодо обліку всіх діючих суб'єктів господарювання. Це дозволило закласти інституційний фундамент для переходу від розрізненого відомчого обліку до єдиного цифрового простору наглядової діяльності, що забезпечує транспарентність планування перевірок та мінімізує дублювання контрольних функцій різними органами. Проте говорити про вирішення проблеми дистанційного контролю зарано. Позаяк функціонування зазначеної системи наразі обмежене суто процесуальною реєстрацією актів та графіків перевірок (формальний аспект), у той час як змістовний аспект дистанційного моніторингу – безпосередній автоматизований аналіз операційних даних суб'єкта в режимі реального часу – залишається законодавчо та технічно нерегульованим. Більш того, існуюча модель не передбачає інтеграції з первинною бухгалтерською звітністю підприємств та системами індустриального інтернету речей (IIoT), що змушує контролерів навіть за наявності ІТ-системи вдаватися до фізичного витребування паперових копій документів, нівелюючи ідею безконтактного нагляду. Необхідність еволюції Інтегрованої системи від статусу «цифрового журналу реєстрації» до статусу «аналітичного ядра моніторингу». Це передбачає внесення змін до профільного Закону про контроль в частині легітимізації дистанційного зняття показників з автоматизованих систем суб'єкта господарювання як вичерпного доказу дотримання або порушення норм законодавства, що дозволить повністю виключити фізичну присутність інспектора на об'єкті у 80 % випадків.

Проблемою, що ускладнює належний контроль за законністю господарських операцій, є наявність «форс-мажору» та об'єктивна неможливість виконання підприємцями вимог законодавства, адже контролюючі органи продовжують вимагати документів, яких може фізично не існувати, а процедура їх відновлення в умовах війни часто не прописана у нормативному порядку. Крім того, не порядку денному стоїть вимога про модернізацію виробництва в умовах процесу підготовки до приєднання до ЄС, коли держава вимагає дотримання нових стандартів ЄС, але бізнесу не має капіталів, безпекових та організаційних можливостей для проведення комплексних експертиз виробництва та документації, використання належних добрив на землі, виконання стандартів будівництва, оновлення очисних споруд чи систем безпеки тощо. Підприємства намагаються вирішити проблеми «форс-мажору» у судових процесах. Разом із тим, «сам факт воєнних дій або запровадження обмежень воєнного часу не звільняє сторону від відповідальності, якщо такі обставини безпосередньо не перешкоджають особі фізично чи юридично виконати конкретне зобов'язання» [10]. За висновками, сформованими у судовій практиці «форс-мажорні обставини не мають преюдиційного характеру і при їх виникненні сторона, яка посилається на них як на підставу неможливості належного виконання зобов'язання, повинна довести їх наявність не тільки самих по собі, але і те, що вони були форс-мажорними саме для даного конкретного випадку. Сторона, яка посилається на форс-мажор, має довести причинно-наслідковий зв'язок між форс-мажором та неможливістю виконати конкретне зобов'язання. Той факт, що ТПП України засвідчила форс-мажорні обставини - військову агресію РФ проти України, сам по собі не є підставою для звільнення або зменшення відповідальності за невиконання/неналежне виконання договірних зобов'язань» [11]. Тому спроби використати посилення на «форс-мажор» не завжди є виправданим, особливо у випадках, коли масштаби розірвання господарських зв'язків та втрати документації є на стільки фатальними, що говорити про збір доказової бази, залучення юристів, експертів, часто-густо робить право на захист та належне доказування у відносинах контролю умовним. Тому маємо ставити питання про нормативно-правове послаблення процедур доказування фактів форс-мажору, про закладення у перемовному процесі щодо вступу України в ЄС таких запобіжників, які б врахували усі тяготи війни для українського бізнесу.

Саме господарсько-правовий підхід до вирішення проблем контрольних відносин має потенціал реалізації, що відсутній при спробі вирішити відповідні проблеми суто адміністративними способами. Саме тому, лише така організація контролю щодо сфери господарювання, яка підводить управлінські (адміністративно-правові) аспекти державного впливу під логіку та реалії економіко-правової (господарсько-правової) системи) на основі комплексного міжгалузевого

інституту державного регулювання, ґрунтується на пошуку балансу між публічним інтересом (безпека, законність, стабільність) та приватним інтересом суб'єкта господарювання (прибутковність, свобода підприємництва), найбільш повно відповідає потребам розвитку сучасного суспільства, особливо під час воєнного стану. Саме така «гібридна» природа контролю призводить до того, що останній стає здатним вбирати в себе різноспрямовані методи впливу на об'єкт контролю та будується на гнучкості відповідно до воєнно-економічної ситуації. Поєднання цих засад створює унікальний механізм, де адміністративна форма (перевірка, акт) наповнюється господарським змістом (аналіз ринку, аудит ресурсів) та у практичному сенсі означає: ризико-орієнтований підхід коли «управлінське» рішення (вибір об'єкта перевірки) на основі «господарських» критеріїв (ступінь ризику діяльності підприємства для економіки); господарські санкції, адже на відміну від чисто адміністративних штрафів, тут застосовуються заходи, що впливають на саму можливість господарювати (анулювання ліцензії, вилучення з реєстру, заборона експорту) та превентивність, тобто контроль зміщується від покарання (засади та принципи адміністративного права) до стимулювання (засоби та функції господарського права) – наприклад, через надання рекомендацій щодо усунення порушень без накладення стягнень.

Також, на підставі зазначених законодавчих ініціатив можливо говорити про стратегічно-важливий напрям державної економічної політики – концепцію «резильєнтного державного контролю», яка, на відміну від класичної регуляторної моделі, розглядає контроль не як механізм виявлення правопорушень, а як інструмент забезпечення економічної стійкості суб'єктів господарювання. Зокрема, досліджуючи розвиток місцевих громад вчені аналізують ознаки та принципи резильєнтності, які у повній мірі стосуються й державного контролю, наприклад, зазначається, що «особливу роль у забезпеченні резильєнтності відіграють фінансово-економічні важелі, що створюють підґрунтя для впровадження стратегічних ініціатив, розвитку інфраструктури та диверсифікації місцевої економіки» [12]. Водночас цифрова інфраструктура дедалі більше розглядається у працях сучасних науковців як драйвер модернізації системи управління, підвищення прозорості, оперативності управлінських рішень та ефективної комунікації з громадянами [13]. Не менш важливим аспектом є формування освітньо-наукових та аналітичних ресурсів, які слугують джерелом інновацій, забезпечують формування знаннєвої економіки, розвиток компетентнісного потенціалу громади та систематизацію найкращих практик адаптації до кризових впливів [14]. Як висновок, «синергія цих засад формує основу для побудови інституційно спроможної моделі публічного управління резильєнтністю територіальних громад» [15, с. 186].

**Висновки.** Потреби підвищення ефективності контрольних відносин у сфері господарювання потребують запровадження концепції «резильєнтного державного контролю», яка, на відміну від класичної регуляторної моделі, дозволяє підходити до контроль не як до механізму виявлення правопорушень, а як інструмента забезпечення економічної стійкості суб'єктів господарювання в умовах екстраординарних правових режимів, адже в умовах воєнного стану та поствоєнної відбудови пріоритет контролю зміщується з фіскальної результативності на безпековий супровід критичних господарських процесів.

Теорія державного контролю щодо господарської діяльності потребує оновлення на підставі розщепленої відповідальності у «регуляторному партнерстві» та концепції «фидуціарного державного контролю», що базується на відмові від презумпції винуватості суб'єкта господарювання. Доцільно впровадження інституту «правової поблажливості» (Leniency policy) у господарських відносинах: суб'єкт, який добровільно надає доступ до своїх операційних даних у режимі реального часу, отримує статус «довіреного партнера», що передбачає повний імунітет від виїзних перевірок та заміну адміністративних санкцій на обов'язкові консультативні приписи.

#### Список використаних джерел:

1. Господарське право : підручник / О. П. Подцерковний, В. Г. Олюха, О. О. Квасніцька [та ін.] ; за ред. О. П. Подцерковного. 4-те вид., доп. і перероб. Одеса: Фенікс, 2024. 584 с.
2. Гончаренко О.М. Приватне регулювання та саморегулювання господарської діяльності: зіставлення понять. *Економіка та право*. 2022. № 2. С. 13-24.
3. Щербина В. С. Правові форми здійснення контролю і нагляду за збереженням та ефективним використанням державного майна учасниками господарських відносин. *Економіка та право*. 2021, № 3 С. 3-9.
4. Гриценко Г. М., Солодченко С. В. Динаміка нагляду (контролю) регулювання господарської діяльності з боку державних органів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 1 (45). С. 41-54.

5. Серафін О.В. Державний контроль у сфері енергетики в умовах воєнного стану: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія ПРАВО. Випуск 92: частина 3. С. 349-355.

6. Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії). Запоріжжя, 2020. 227 с.

7. Постанова Верховного Суду від 26 листопада 2025 року у справі № 420/31220/24 (адміністративне провадження № К/990/22088/25). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

8. Директива Європейського Парламенту і Ради 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року про загальну безпечність продуктів № 2001/95/ЄС. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

9. Атаманчук Н.І. Органи державного фінансового контролю в Україні: особливості правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Нове українське право*. 2023. Вип. 4. С. 46-51.

10. Apalkova, I., Dobrovolska, V., Pavlova, Y., Yakymchuk, S., & Yarmaki, V. (2023). Force majeure as grounds for exemption from liability: International approach and Ukrainian experience in terms of the military conflict: La fuerza mayor como causal de exención de responsabilidad: enfoque internacional y experiencia ucraniana en materia de conflicto militar. *Cuestiones Políticas*, 41(79), 433-452.

11. Постанови КГС ВС від 01.06.2021 у справі № 910/9258/20; від 14.06.2022 у справі № 922/2394/21; від 14.03.2023 у справі № 923/878/21; від 07.06.2023 у справі № 912/750/22.

12. Блажівська М.А. Особливості упровадження публічно-управлінських механізмів розвитку територіальних громад. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 180–189.

13. Бульба В.Г. GAP-аналіз у публічному управлінні розвитком безпечного середовища в сільських територіальних громадах України. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Серія : *Актуальні проблеми розвитку українського суспільства*. 2024. № 1. С. 55–60.

14. Орлова Н.С. Реалізація механізмів публічного управління на рівні регіонів та територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 4. URL: <http://nbuv.gov.ua/>

15. Орел О.В. Ключові елементи системи публічного управління резильєнтністю територіальних громад. *Економіка, управління та адміністрування*. 2025. № 1 (111). С. 184-189.

*Дата першого надходження статті до видання: 13.10.2025*

*Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025*

*Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025*