

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

студентки Ревнівцевої Юлії Генадіївни

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Чикаренко І.А.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро  
2023

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні в Україні».

68 с., 2 табл., 63 джерела, 2 додатки.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ), ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ), ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, СУБ'ЄКТИ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ, МОРАТОРІЇ, АУДИТ І ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються під час реалізації функції державного нагляду (контролю) в Україні та світі.

Предмет дослідження – удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні в Україні.

Мета дослідження – проаналізувати сучасний стан і досвід реалізації функції державного нагляду (контролю) та надати рекомендації щодо його удосконалення під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні.

У першому розділі проаналізовано сутність, принципи та сфери реалізації державного нагляду (контролю); охарактеризовано нормативно-правові засади здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні.

У другому розділі проаналізовано стан та проблеми здійснення державного нагляду (контролю) в Україні у довоєнний період; досліджено європейський досвід організації діяльності з державного нагляду (контролю).

У третьому розділі обґрунтовано напрями удосконалення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні, а також надано рекомендації-роз'яснення щодо проведення державного фінансового контролю органів місцевого самоврядування у воєнний період.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління та адміністрування, а також організації та установи, що здійснюють діяльність у сфері державного нагляду (контролю).

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4	
РОЗДІЛ 1		
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ.....		7
1.1. Державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності: сутність, принципи та сфери реалізації .....	7	
1.2. Нормативно-правові засади здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні .....	17	
РОЗДІЛ 2		
ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) В УКРАЇНІ ТА СВІТІ .....		32
2.1. Здійснення державного нагляду (контролю) в Україні у довоєнний період: стан та проблеми .....	32	
2.2. Європейський досвід організації діяльності з державного нагляду (контролю) .....	38	
РОЗДІЛ 3		
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПО ЙОГО ЗАВЕРШЕННІ .....		47
3.1. Особливості реалізації функції державного нагляду (контролю) під час війни та у повоєнний період .....	47	
3.2. Державний фінансовий контроль і незалежний аудит діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного та повоєнного періоду .....	56	
ВИСНОВКИ.....	63	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	69	
ДОДАТКИ.....	77	

## ВСТУП

Однією з найважливіших управлінських функцій держави є функція державного нагляду (контролю), успішна реалізація якої забезпечує законність і дисципліну в публічному управлінні, господарській діяльності та у суспільстві загалом. Цей вид діяльності провадиться у вигляді планових та позапланових заходів, у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень як у сфері діяльності суб'єктів господарювання, так і у сфері публічного управління, зокрема, у вигляді державного фінансового контролю та незалежного аудиту діяльності органів місцевого самоврядування. В Україні державний нагляд (контроль) у відповідних сферах господарської діяльності здійснюють уповноважені органи державного нагляду і контролю, до яких віднесено декілька десятків організацій та установ. Разом із тим, у зв'язку з тим, що повноваження окремих структур дублюються, здійснюється реформування (реорганізація) сфери державного нагляду (контролю), відбуваються зміни в переліку таких органів, і цей перелік постійно вдосконалюється.

Діяльність з державного нагляду (контролю) сьогодні регламентується значною кількістю нормативно-правових документів – законів України, підзаконних актів тощо. Змістовно вони побудовані з позицій діяльності кожного окремого органу державного нагляду (контролю), що не сприяє досягненню їх спільної мети в реалізації нагляду та контролю за дотриманням чинного законодавства суб'єктами господарської діяльності. Крім того, постійно з'являються нові нормативно-правові акти, що ускладнює роботу органів державного нагляду (контролю), і іноді навіть створює передумови для дезінтеграції їхньої діяльності та дублювання сфер контролю і повноважень.

Слід зазначити, що питання щодо участі держави у господарській діяльності галузей промисловості, сфер виробництва, окремих суб'єктів господарювання, що діють у цих галузях та сферах, були та залишаються

завжди актуальними. Втім, із часом ставлення до цього питання значно змінилося. Якщо двісті і більше років тому роль держави в регулюванні економіки та діяльності окремих її інститутів не вважалася важливою, то сьогодні переважна більшість дослідників пропонує її і без того надзвичайно важливу роль безмежно підсилювати.

В умовах дії правового режиму воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення завдання системної реалізації діяльності з державного нагляду (контролю), що забезпечить одержання інформації про порушення суб'єктами господарської діяльності вимог законодавства та виконання комплексу заходів щодо запобігання порушенням цих вимог, набуло особливого значення. І хоча органи публічного управління (зокрема, місцевого самоврядування) не відносяться до суб'єктів господарської діяльності, сфера контролю (наприклад, за місцевими бюджетами), безпосередньо стосується і їх діяльності.

На основі визначеної актуальності магістерської роботи нами сформульовано об'єкт, предмет, мету та завдання даного дослідження.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються під час реалізації функції державного нагляду (контролю) в Україні та світі.

Предмет дослідження – удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні в Україні.

Мета дослідження – проаналізувати сучасний стан і досвід реалізації функції державного нагляду (контролю) та надати рекомендації щодо його удосконалення під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання наступних завдань:

– проаналізувати сутність, принципи та сфери реалізації державного нагляду (контролю);

- охарактеризувати нормативно-правові засади здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні;
- здійснити аналіз стану та проблем реалізації функції державного нагляду (контролю) в Україні у довоєнний період;
- дослідити європейський досвід організації діяльності з державного нагляду та контролю;
- обґрунтувати напрями удосконалення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні, а також надати рекомендації (роз'яснення) щодо проведення фінансового контролю та незалежного аудиту місцевих бюджетів під час дії правового режиму воєнного стану та по його завершенні.

Під час написання магістерської роботи використані сучасні загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Основними з них є системний підхід, аналіз і синтез, порівняння й аналогія, логіко-структурний підхід тощо. Також було досліджено та узагальнено широке коло різноманітних джерел інформації та нормативно-правових актів, а саме: вітчизняна та зарубіжна наукова та навчально-методична література з теорії, методології та технологій реалізації функції державного контролю та нагляду; відповідна законодавча та організаційно-розпорядча база; різноманітна статистична, аналітична та графічна інформація; брошури, в яких представлений або аналізується вітчизняний та зарубіжний досвід здійснення державного контролю та нагляду, інші інформаційні ресурси, зокрема, з інтернет-джерел.

Пропозиції щодо розвитку сфери державного нагляду (контролю), що розроблені під час проведення магістерського дослідження, можуть застосовуватися органами публічного управління та адміністрування для вдосконалення своєї діяльності, а також організаціями та установами (державними органами), що здійснюють діяльність у сфері державного нагляду (контролю).

## РОЗДІЛ 1

### ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

#### **1.1. Державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності: сутність, принципи та сфери реалізації**

Однією з найважливіших управлінських функцій держави є функція державного нагляду (контролю), успішна реалізація якої забезпечує законність і дисципліну в публічному управлінні, господарській діяльності та у суспільстві загалом. Цей вид діяльності провадиться у вигляді планових та позапланових заходів, у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень як у сфері діяльності суб'єктів господарювання, так і у сфері публічного управління (що не відноситься до діяльності суб'єктів господарювання), зокрема, у вигляді державного фінансового (бюджетного, податкового) контролю та незалежного аудиту діяльності органів місцевого самоврядування. В Україні державний нагляд (контроль) у відповідних сферах господарської діяльності здійснюють уповноважені органи державного нагляду (контролю), до яких віднесено декілька десятків організацій та установ, зокрема, Рахункову Палату України, яка є органом фінансово-бюджетного контролю, який утворено Верховною Радою України.

Разом із тим, у зв'язку з тим, що повноваження окремих структур дублюються, здійснюється реформування (реорганізація) сфери державного нагляду (контролю), відбуваються зміни в переліку таких органів, і цей перелік постійно вдосконалюється. Так, наприклад, станом на 2017 рік, таких органів було 33 [21] (додаток А), але сьогодні, з розвитком нормативної бази у цій сфері, цей перелік зазнав суттєвих змін.

Слід зазначити, що питання участі держави у господарській діяльності галузей промисловості, сфер виробництва, окремих суб'єктів господарювання, що діють у цих галузях та сферах, були та залишаються

завжди актуальними. Втім, із часом ставлення до цього питання значно змінилося. Якщо двісті і більше років тому роль держави в регулюванні економіки та діяльності окремих її інститутів не вважалася такою важливою, то сьогодні переважна більшість дослідників пропонує її і без того надзвичайно важливу роль безмежно підсилувати [4].

Наглядово-контролюючі функції держави прийнято структурувати за ступенем відкритості – як на гласні, так і на негласні. Безперечно, до гласних методів прибігають усі державні структури, які є відкритими і передбачають ознайомлення суб'єктів господарської діяльності з процедурою контролю. У свою чергу, негласний контроль, який переважно здійснюється правоохоронними органами, проводиться таємно, без повідомлення господарюючих суб'єктів [61].

Усі суб'єкти господарювання підлягають державній реєстрації відповідно до Господарського кодексу України [2] та Закону України від 05.04.2007 № 877-V (редакція від 31.03.2023, підстава – 2849-IX) «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45].

У ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] визначено, що державний нагляд (контроль) – це «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх 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, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [45].

Відповідно до ст. 19 Господарського кодексу України [2] суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати



господарську діяльність, що не суперечить законодавству. У практиці діяльності окремих суб'єктів господарювання найчастіше державний нагляд (контроль) згадується «добрим словом» лише тоді, коли таким суб'єктам потрібна державна допомога або захист від порушників [4]. Якщо господарській діяльності певного суб'єкта господарювання ніщо не загрожує, то він би взагалі не хотів згадувати про саму можливість застосування до нього явища під назвою «державний контроль». Втім, сьогодні ніхто не може гарантувати суб'єкту господарювання повну безпеку, навіть у мирний час господарська діяльність має бути застрахована від різного роду злочинців та рейдерських захватів.

Якщо спробувати розділити поняття «державний нагляд (контроль)» на дві складових, то можна надати такі визначення [6]: державний нагляд – це функція спеціальних державних органів та їх посадових осіб за систематичним спостереженням за точним і неухильним дотриманням законів, інших нормативних правових актів, що здійснюється за підвідомчим даними органам питань щодо непокора їм юридичних і фізичних осіб; а державний контроль – це одна з форм здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів і інших правових актів, що видаються органами держави.

Охарактеризуємо основні сфери державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання [6]:

- збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарської діяльності;
- стан і достовірність бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- фінансові, кредитні відносини, валютне регулювання та податкові відносини;
- дотримання суб'єктами господарської діяльності кредитних зобов'язань перед державою, дотримання розрахункової дисципліни, додержання вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

- ціни і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;
- монополізм та конкуренція – з питань дотримання антимонопольно-конкурентного законодавства;
- земельні відносини – за використанням і охороною земель;
- водні відносини і лісове господарство – за використанням, охороною та відтворенням водних і лісових ресурсів;
- виробництво і праця – за безпекою виробництва і праці, дотримання законодавства про працю; забезпечення пожежної, екологічної, санітарно-гігієнічної безпеки;
- дотримання норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;
- споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;
- зовнішньоекономічна діяльність – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки [6].

Слід зазначити, що обов'язки органів державної влади та посадових осіб, уповноважених здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду, визначаються вищевказаним Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] та іншими нормативно-правовим документами, про які буде йти далі у роботі. Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними функції державного нагляду (контролю) забороняються.

Також органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів господарювання.

За існуючої системи державного нагляду (контролю) органами державної влади та посадовими особами за суб'єктами господарювання, наявне закріплення повноважень контролюючих органів нормативними документами. Дане закріплення чітко конкретизує права та обов'язки державного органу та слугує інформаційною базою для прийняття ефективних управлінських рішень керівництвом країни [6].

У свою чергу, суб'єкти господарювання мають свої права, зокрема, на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніш як через 30 днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом. Дії та рішення державних органів нагляду (контролю), а також їх посадових осіб, що проводили інспектування і перевірку, можуть бути оскаржені суб'єктом господарювання у встановленому законодавством порядку [6].

Усі суб'єкти господарювання, відокремлені підрозділи юридичних осіб, виділені на окремий баланс, зобов'язані вести первинний (оперативний) облік результатів своєї роботи, складати та подавати відповідно до вимог закону статистичну інформацію та інші дані, визначені законом, а також вести (окрім громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які провадять господарську діяльність і зареєстровані відповідно до закону як підприємці) бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно із законодавством. Забороняється вимагати від суб'єктів господарської діяльності, відокремлених підрозділів юридичних осіб, виділених на окремий баланс, подання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом [6].

Разом із тим, тривалий час існувала значна кількість різноманітних державних органів, що можуть здійснювати нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, які мають різні повноваження та різний обсяг компетенцій. Через таку значну кількість контролюючих структур суб'єкти господарювання мали технічні труднощі із організацією своєї поточної діяльності та підготовкою до можливих перевірок власної діяльності [4].

Сьогодні держава має реалізувати таку економічну політику, яка спрямована на захист стратегічних інтересів, що іноді не співпадають або ідуть у розріз із інтересами сусідніх держав. Економічна політика держави реалізується різними компетентними органами та посадовими особами через прийняття та забезпечення виконання законів та підзаконних актів. І саме забезпечення їх виконання у багатьох випадках досягається через застосування державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю.

Єдність поглядів провідних вчених-господарників на роль держави в економіці зумовила розробку і прийняття значної кількості господарських законів, а також норм у Господарському Кодексі України [2]. Серед останніх значної уваги у частині забезпечення виконання нормативних актів і реалізації державної економічної політики потребують положення ст. 19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» [2].

Самого визначення державного контролю, рівно як і державного нагляду, у нормах Господарського Кодексу України не наведено. Проте у част. 3 ст. 19 визначено сфери (про які ми писали вище), в яких держава здійснює контроль та нагляд [2]. Цікавим також є застосування термінів «контроль» та «нагляд» як синонімів без визначення їх особливостей та відмінностей між собою. У навчальній літературі контроль зазвичай розуміють як встановлення компетентними органами ступеня відповідальності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановленим державою правилам, а також виявлення порушень в діяльності цих суб'єктів, застосування санкцій та ін. [62], або повніше: як встановлення компетентними органами ступеня відповідальності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановленим державою правилам, нормам і нормативам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в т.ч. застосування господарсько-правових санкцій [62]. А отже визначити (встановити) рівень відповідності результатів діяльності окремого суб'єкта господарювання у певній галузі економіки державним стандартам

(нормативам) повинні державні органи, громадські організації, а в окремих випадках – і недержавні організації чи суб'єкти господарювання на основі виданого державою дозволу (ліцензії) на це [4].

Питання стосовно останніх є дискусійним, і, можливо, потребує окремого дослідження. Нам же слід на підтвердження попередніх визначень державного контролю у сфері господарювання взагалі навести приклад у сфері здійснення інноваційної діяльності, в якій держава здійснює контроль за інноваційною діяльністю суб'єктів господарювання та інших учасників господарських відносин, її відповідністю вимогам законодавства і державним інноваційним програмам. Законом можуть бути передбачені галузі або об'єкти інноваційної діяльності, в яких обмежується чи забороняється використання іноземних інвестицій [4]. Тобто держава контролює виконання інноваційних завдань вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання. Особливо це стосується випадків, коли розробка інноваційних проєктів та / або виробництво інноваційних продуктів здійснюється за державні кошти. Тому (зокрема у таких випадках) державний контроль у сфері інноваційної діяльності здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності та органами місцевого самоврядування у межах їх повноважень [5].

Слід зазначити, що державний контроль є невід'ємним атрибутом ринкової економіки. Саме завдяки йому органи державної влади мають можливість запобігти порушенням і свавіллю в економіці. Але система має бути такою, щоб і самі контролюючі органи та посадові особи не повинні допускати порушень і зловживань своїми повноваженнями. Якщо по відношенню до суб'єктів господарювання діє принцип «дозволено усе, що не заборонено законом», то по відношенню до державних контролерів застосовується принцип «дозволено лише те, що прямо дозволено законом», який підтверджує у них наявність виключної компетенції [4]. Сказане підтверджує узгодження пункту 4 статті 19 «Державний контроль та нагляд

за господарською діяльністю» із одним із загальних принципів господарювання, наведених у статті 6 Господарського Кодексу України «Загальні принципи господарювання» – заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини [2].

Ще раз підкреслимо, що виконуючи свої завдання і функції щодо нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, органи державної влади і їх посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах повноважень, визначених законодавством. Перевищення цих повноважень або порушення інших встановлених законом вимог зі здійснення контролю і нагляду у сфері господарювання вважається незаконним втручанням або перешкоджанням господарській діяльності, і тягне відповідальність в залежності від суб'єкта, виду і ступеня суспільної небезпеки вчиненого порушення [3].

Слід звернути увагу на те, що діяльність державних органів зі здійснення нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання має спиратися на міжгалузеві конституційні та спеціальні принципи, серед яких вище названа стаття Господарського Кодексу України називає принципи неупередженості, об'єктивності й оперативності, дотримання вимог законодавства, поваги до прав і законних інтересів суб'єктів господарювання [2].

Названі принципи були доповнені більш спеціальними у нормі ст. 3 Закону України «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45].

Згідно із цією статтею державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами [45]:

– пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;

- підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
- рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- гарантування прав суб'єкту господарювання;
- об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;
- здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом;
- відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);
- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;
- невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється у межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;
- дотримання умов міжнародних договорів та меморандумів України;
- незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;
- наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади [45].

Значна кількість принципів свідчить про намагання держави захистити права суб'єктів, діяльність яких перевіряється. Проте багатогранність, складність та публічність діяльності суб'єктів господарювання призводять до того, що суб'єкту господарювання складно орієнтуватися на те, які саме

державні органи, в якому обсязі, яку частину діяльності і коли будуть контролювати [4]. Так само можуть перетинатися функції різних державних органів, а часто одні державні органи контролюють діяльність інших. Так, на прикладі банківської сфери можна зазначити, що НБУ, окрім здійснення нормативного регулювання, кредитування тощо, створює, координує електронні платіжні засоби, платіжні системи, бере участь у підготовці кадрів для банківської системи, надає рекомендації щодо діяльності банків тощо. На основі законів та власних нормативних актів безпосередньо НБУ управляє діяльністю банків, а саме: здійснює державну реєстрацію банків; видає ліцензії; надає дозволи; контролює дотримання банківського законодавства та економічних нормативів; відкликає банківську ліцензію тощо [23]. Тобто Національний банк виступає контролюючим державним органом по відношенню до комерційних банків як суб'єктів господарювання, діяльність яких контролює, а отже – є суб'єктом здійснення державного контролю. Водночас, діяльність НБУ підлягає загальнодержавному фінансовому контролю з боку Президента і Верховної Ради України, і серед іншого двічі на рік надає Президенту та Верховній Раді України інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі. Також державний контроль за діяльністю НБУ здійснюють Рахункова палата та Головне контрольно-ревізійне управління України, які мають право перевіряти виконання кошторису, Державна податкова служба, яка перевіряє дотримання податкового законодавства [23]. Тобто НБУ у цьому випадку виступає об'єктом державного контролю (нагляду) [4].

Отже, державний нагляд (контроль) у сфері як публічного управління, так і господарської діяльності (тобто, будь-якої діяльності, у тому числі підприємницької, пов'язаної з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару), є однією з найважливіших управлінських функцій держави. Його успішна реалізація забезпечує законність і дисципліну в публічному управлінні, діяльності суб'єктів господарювання та суспільстві загалом.



## **1.2. Нормативно-правові засади здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні**

Одним із визначальних принципів діяльності суб'єктів господарювання є реалізація права без обмежень здійснювати діяльність, що не заборонена законодавством і не суперечить йому. Конституція України [18] гарантує кожному право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. При цьому, держава, відповідно до ст. 42 Конституції України [18], захищає права споживачів, здійснює нагляд (контроль) за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Як зазначалося вище, нагляд (контроль) з боку держави за діяльністю суб'єктів господарювання, за дотриманням ними норм і приписів вітчизняного законодавства, за виконання правил і додержання стандартів, за якістю виробленої продукції та надаваних послуг є однією із найважливіших функцій держави. Основна мета нагляду (контролю) з боку держави за господарською діяльністю полягає у захисті життя й здоров'я як людини, так і навколишнього середовища. Тому порядок реалізації функції нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання має бути досконалим, прозорим та зрозумілим для всіх, а досягнення мети державного нагляду (контролю) буде відбуватися ефективніше.

На сайті Міністерства юстиції України охарактеризовано правові засади здійснення державного нагляду (контролю) [26], і зазначено, що система державного нагляду та контролю в Україні дуже тривалий час перебувала в процесі становлення. І однією з першочергових проблем державного нагляду (контролю) в Україні була недосконалість нормативно-правової бази.

Дійсно, протягом тривалого періоду головним недоліком чинного законодавства у сфері державного нагляду та контролю за господарською діяльністю було те, що правове регулювання цих відносин значною мірою здійснювалося за допомогою відомчих та інших підзаконних актів. Для

багатьох контролюючих органів закони визначають лише повноваження, а підстави та спосіб здійснення контрольної діяльності прописується у підзаконних актах [26].

Таким чином, проведення перевірок суб'єктів господарювання в Україні мало під собою доволі складне правове підґрунтя. Застарілість, неузгодженість та значна чисельність нормативних документів, що регулюють проведення перевірок контролюючими органами, була чинником, що призводив до суперечок між господарюючими суб'єктами та контролюючими органами і, як наслідок, – численні скарги від суб'єктів господарювання до органів влади усіх рівнів на дії контролюючих державних органів [26].

Тривалий час існування України як самостійної держави був відсутній єдиний законодавчий акт, який би системно регулював порядок проведення перевірок та визначав відповідні уніфіковані процедури. Надмірність та неефективність контролю за господарською діяльністю з боку органів державного нагляду (контролю), який здійснювався шляхом проведення планових, позапланових та інших перевірок, обстежень, інспекцій, моніторингів тощо, зумовили необхідність прийняття окремого закону у цій сфері.

Відтак, першим кроком у реформуванні системи державного нагляду (контролю) стало те, що у ст. 19 Господарського кодексу України [2] було визначено, що органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами [26]. Тим самим Господарський кодекс України окреслив правову площину, у якій можуть бути визначені контролюючі органи та їх повноваження. При цьому слід зазначити, що дана норма виходить з конституційного принципу, що встановлює: органи державної влади, органи місцевого самоврядування діють у межах повноважень, і засобами, передбаченими Конституцією України та законами України.

Отже, з набуттям чинності Господарським кодексом України [2], повноваження державних органів з контролю за окремими сторонами діяльності суб'єктів господарювання, посадових осіб цих органів повинні регламентуватися законодавчими актами [26]. Наступним кроком стало прийняття 05 квітня 2007 року Верховною Радою Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45], який визначає правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю) (див. п. 1.1).

З набуттям чинності зазначеного Закону України почався новий етап у формуванні цілісної загальнодержавної системи нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, у рамках єдиного узгодженого правового поля, яким регулюється порядок проведення контрольних перевірок різних видів господарської діяльності суб'єктів господарювання, механізму прийняття рішень та вчинення дій контролюючими органами за наслідками проведення ними перевірок [26].

Слід зазначити, що Закон є рамковим, встановлює загальні принципи і правила проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та регулює порядок проведення заходів державного нагляду (контролю), забезпечуючи цим самим можливість контролюючим органам працювати ефективно та результативно в рамках існуючої правової бази. Уперше на законодавчому рівні було запроваджено основні, єдині для всіх державних органів та суб'єктів господарювання, засади державного нагляду (контролю) та перспективні європейські принципи його здійснення. Дія Закону поширюється на всіх суб'єктів господарюванням та на всі державні органи, які здійснюють перевірки. Виняток становлять ті сфери господарювання, які визначені у ст. 2 Закону [45].

Контроль за діяльністю, яка не підпадає під дію Закону, регламентується профільним законодавством. До таких виключень Закон відносить валютний контроль, митний контроль на кордоні, контроль за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного та

комунального майна, банківський та страховий нагляд, ринок фінансових послуг, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оперативно-розшукову діяльність, дізнання, прокурорський нагляд, досудове слідство і правосуддя, державний нагляд за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки тощо [26].

Законом визначено два типи заходів державного нагляду (контролю) – плановий та позаплановий, які можуть відрізнятися за видами (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо), а також встановлені єдині граничні терміни тривалості проведення планових та позапланових заходів [45].

Одним із головних надбань зазначеного Закону України є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто ймовірності виникнення внаслідок діяльності суб'єкта господарювання негативних наслідків для здоров'я людей та безпеки навколишнього середовища [26].

З метою оптимального розподілу та використання ресурсів органів державного нагляду (контролю) та запобігання порушенню вимог законодавства орган державного нагляду (контролю) повинен визначити критерії віднесення суб'єктів господарювання до трьох груп ризику з огляду на його ступінь: високий, середній чи незначний. Залежно від групи ризику має бути встановлена періодичність проведення заходів державного нагляду (контролю). Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю) [45].

Система перевірки господарюючих суб'єктів, що ґрунтується на аналізі ризиків, пов'язаних з їх господарською діяльністю, закріплена Законом, безперечно є кращою альтернативою системи перевірок, яка передбачає постійний контроль та збір і аналізування великої кількості інформації.

Також з прийняттям цього Закону України було запроваджено прозорий порядок здійснення державного нагляду (контролю), відповідно до

якого плановий або позаплановий захід може бути здійснений за умови видання органом державного нагляду (контролю) належних визначених Законом розпорядчих документів, а саме: наказу на проведення заходу та оформленого відповідним чином посвідчення (направлення), в якому зазначається зокрема номер і дата наказу, на виконання якого проводиться захід; дати початку та закінчення заходу; перелік посадових осіб, які беруть участь у заході тощо [26].

Ще одним надзвичайно значимим досягненням Закону, яке неможливо залишити поза увагою, є те, що в ньому регламентовані не лише права та обов'язки органів, що уповноважені державою на здійснення заходів нагляду (контролю). Значну увагу у Законі приділено захисту прав суб'єктів господарювання, господарська діяльність яких перевіряється. Метою такого захисту є недопущення незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного нагляду (контролю) [26].

Разом із тим, не зважаючи на прийняття такого важливого Закону України, не можна було вирішити усі без виключення проблемні питання, які існують у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання. Низка питань, пов'язаних із здійсненням державного нагляду (контролю), має бути вирішена шляхом розробки та прийняття нових нормативно-правових актів.

У цьому контексті, на виконання прикінцевих положень Закону України [45] Кабінетом Міністрів України було прийнято наступні Постанови: № 1280 від 31.10.2007 «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції» [38] і № 1279 від 31.10.2007 «Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції» [39]. Також було продовжено роботу щодо розробки та прийняття постанов Кабінету Міністрів України

про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності.

Відправним пунктом реформування системи державного нагляду (контролю) було прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [44], якою було зменшено кількість органів державного нагляду (контролю). Також слід звернути увагу на те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» [30] було запроваджено з 2014 року норму щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання виключно за рішенням суду.

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

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 № 294 [55], передбачено подальше реформування контрольно-наглядових органів.

Слід зазначити, що з часу набуття чинності законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45], до нього неодноразово вносилися певні зміни та доповнення. На думку автора [61], особливої уваги заслуговує положення закону України від 03.11.2016 № 1726-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [31], який набрав чинності з 01.01.2017, було зменшено періодичність та тривалість заходів державного нагляду (контролю), розширено права суб'єктів господарювання,

започатковано переорієнтацію державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності, передбачено створення та функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю). Завдяки цьому закону було суттєво розширено обсяги прав суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а саме додалися такі права:

- бути поінформованим про свої права та обов'язки;
- вимагати від посадових осіб органу державного нагляду (контролю) додержання вимог законодавства;
- перевіряти наявність у посадових осіб органу державного нагляду (контролю) службового посвідчення та посвідчення (направлення) і одержувати копію направлення на проведення планового або позапланового заходу;
- не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо: державний нагляд (контроль) здійснюється з порушенням передбачених законом вимог щодо періодичності проведення таких заходів; посадова особа органу державного нагляду (контролю) не надала копії документів, передбачених цим Законом, або якщо надані документи не відповідають вимогам цього Закону; суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю) в порядку, передбаченому цим Законом; посадова особа органу державного нагляду (контролю) не внесла запис про здійснення заходу державного нагляду (контролю) до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю) (за наявності такого журналу в суб'єкта господарювання) тощо.

З метою активізації економічної ситуації в країні в умовах продовження воєнних дій на сході України, Президент України підписав указ

за № 761/2019 від 17.11.2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення сприятливих умов для діяльності фізичних осіб – підприємців» [43], яким запроваджено дворічний мораторій на проведення перевірок фізичних осіб – підприємців (крім тих, які здійснюють високорентабельні види діяльності з істотними ризиками ухилення від оподаткування) щодо дотримання ними порядку застосування реєстраторів розрахункових операцій [61].

Залежно від ступеня ризику при провадженні господарської діяльності, на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342 [42] було затверджено методику розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю). Періодичність проведення наступного планового заходу державного нагляду (контролю) щодо відповідного суб'єкта господарювання відраховується від дати закінчення планового періоду, в якому здійснювався захід державного нагляду (контролю). Періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) може змінюватися у разі відсутності суттєвих порушень суб'єктом господарювання вимог законодавства шляхом встановлення відповідного коефіцієнта. Це положення не застосовується до суб'єктів господарювання, віднесених до високого ступеня ризику [42]. На підтвердження цієї постанови Державною регуляторною службою України наприкінці 2021 року було сформовано план здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) на 2022, а потім і на 2023 рік, який було оприлюднене на сайті [12].

Як зазначає автор праці [61], з метою орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері охоронної діяльності та у зв'язку із встановленими системними порушеннями ліцензіатами основних принципів Законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про



охоронну діяльність», що також мають негативний вплив на життя та здоров'я людини, порушують її права та законні інтереси, за ініціативою Міністерства внутрішніх справ України було розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який Кабінетом Міністрів України було прийнято за основу та затверджено під № 567 від 18 липня 2018 р. [35].

Слід зазначити, що для удосконалення системи державного нагляду (контролю) та її реформування було застосовано стратегічний підхід: з розвитком реформи децентралізації та з метою її підтримки, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020 було схвалено Стратегію реформування системи державного нагляду (контролю) на період до 2022 року [51].

У зазначеному документі було визначено основні проблеми у сфері державного нагляду (контролю), до яких, зокрема, віднесено [51]:

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

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

- неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45];

- відсутність системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю);
- відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), та компенсації суб'єктам господарювання шкоди, завданої внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб;
- відсутність єдиного підходу щодо вжиття заходів реагування на правопорушення, які встановлені за результатами проведених заходів державного нагляду (контролю), і невизначеність критеріїв вжиття заходів реагування за адміністративним рішенням органу державного нагляду (контролю) та обставин, за яких заходи реагування повинні вживатися виключно за рішенням суду на підставі звернення органу, повноваження якого встановлено законом.

Передбачалося, що реалізація Стратегії буде здійснюватися п'ять років, двома етапами [45]:

- на першому етапі (1918 – 1920) – забезпечення переорієнтації системи державного нагляду (контролю) з домінуючої на сьогодні карально-репресивної на превентивну і ризик-орієнтовану, визначення базових засад модернізації та удосконалення системи державного нагляду (контролю);
- на другому етапі (2021 – 2022) – забезпечення створення системи державного нагляду (контролю), яка сприяє створенню сприятливого середовища для провадження господарської діяльності, розвитку малого і середнього підприємництва, залученню інвестицій, забезпечує уникнення або спотворення конкуренції на внутрішньому ринку, збалансовано захищає інтереси громадян, суб'єктів господарювання та держави.

Разом із тим, введення в Україні 24 лютого 2022 року правового режиму воєнного стану у зв'язку із збройною агресією РФ, не дало можливості реалізувати зазначену Стратегію повною мірою. Хоча, багато чого і вдалося.

Так, у Стратегії було визначено ключові напрямки її реалізації, а саме [45]:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері державного нагляду (контролю) з дотриманням кращих практик, викладених у рішеннях та регламентах ЄС;
- запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю) в усіх сферах;
- перегляд, упорядкування та регламентування контрольних функцій;
- переорієнтованість державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності;
- підвищення відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю);
- підвищення професійної компетентності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю).

У цьому контексті, реалізація I етапу Стратегії, яка здійснювалася шляхом затвердження Кабінетом Міністрів України та організації виконання відповідними органами програми реформування системи державного нагляду (контролю), до лютого 2022 року залишалася незавершеною, а після уведення воєнного стану Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України було прийнято низку інших нормативно-законодавчих актів щодо регулювання активності системи державного нагляду у нових умовах.

Ураховуючи стан повномасштабної війни з РФ, в якому знаходиться сьогодні Україна, та лібералізацію умов та критеріїв віднесення фізичних осіб – підприємців до першої групи спрощеної системи оподаткування, необхідно акцентувати на мораторіях, які були запроваджені в Україні.

Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії військового стану» від 03.03.2022 № 2118-IX [33] (далі – Закон № 2118) був одним із перших серед законодавчих актів, якими було передбачено низку тимчасових податкових послаблень на період

дії військового стану. Зокрема, Закон №2118 встановив, що в період дії військового стану нові податкові перевірки не розпочинаються, а ті, що вже розпочаті – зупиняються. Тобто зупинено проведення документальних, фактичних та камеральних перевірок, які було розпочато до 24.02.2022 та не було завершено. Така зупинка перериває термін проведення перевірки та не вимагає ухвалення будь-яких додаткових рішень контролюючим органом. Так, у зв'язку із запровадженням військового стану на території України органами державної влади було встановлено мораторій на проведення нових позапланових податкових перевірок.

Проте, 27.05.2022 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії військового, надзвичайного стану» від 12.05.2022 № 2260-IX (далі – Закон № 2260-IX) [32], яким дозволено проведення камеральної, документальної та фактичної перевірок. Так, Законом № 2260-IX встановлено строки на проведення камеральних перевірок у період воєнного стану:

– за звітні податкові періоди з лютого по травень 2022 р. перевірки починаються наступного дня після 20 липня 2022 р. та завершуються не пізніше 20 вересня 2022 р.;

– за звітні податкові періоди з червня по липень 2022 року перевірки розпочинаються наступного дня після 20 серпня 2022 року та завершуються не пізніше 20 жовтня 2022 року.

Також Законом № 2260-IX визначено особливості проведення документальних перевірок під час дії правового режиму воєнного стану. Документальні позапланові перевірки під час дії військового стану проводяться: за зверненням платника податків; у разі проведення реорганізації чи припинення юридичної особи; платником податку на додану вартість подано декларацію, в якій заявлено бюджетне відшкодування, та/або задекларовано негативний ПДВ понад 100 тис. грн; якщо отримано

податкову інформацію, що свідчить про порушення платником податків валютного законодавства про дотримання граничних термінів надходження товарів за імпортними операціями та/або валютної виручки за експортними операціями.

Крім того, документальні позапланові перевірки під час дії правового режиму військового стану проводяться лише за наявності:

- безпечного доступу, допуску до територій, приміщень та іншого майна, що використовуються для провадження господарської діяльності та/або є об'єктами оподаткування, або використовуються для отримання доходів (прибутку), або пов'язані з іншими об'єктами оподаткування такими платниками податків;

- доступу, допуску до документів, довідок про фінансово-господарську діяльність, отримані доходи, витрати платників податків та іншої інформації, пов'язаної з обчисленням та сплатою податків, зборів, платежів, про дотримання вимог законодавства, здійснення контролю за яким покладено на контролюючі органи, а також фінансової та статистичної звітності;

- проведення інвентаризації основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, коштів, зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки.

Документальні позапланові перевірки, які були розпочаті, але не можуть бути завершені у зв'язку з виникненням обставин, наведених вище, можуть бути зупинені до завершення дії таких обставин та/або усунення перешкод щодо їх проведення за рішенням керівника контролюючої органу, Документальні позапланові перевірки, що будуть розпочаті після набрання чинності Законом № 2260-ІХ, проводяться протягом 60 календарних днів, що настають після закінчення граничного строку проведення камеральної перевірки відповідної декларації чи уточнюючого розрахунку.

Черговою редакцією Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 29.10.2022 р. [45] запроваджено удосконалення та перебудову системи державного нагляду

(контролю) з карально-репресивної (перевірка – санкція) на превентивну (попереджувально-консультативну) та переорієнтування всіх, без виключень, органів державного нагляду (контролю) на ризик-орієнтований підхід при плануванні перевірок суб'єктів господарювання з урахуванням оцінки ризиковості їх діяльності, зокрема пропонується наступне [15]:

– законодавче визначення можливості заміни державного нагляду (контролю) добровільним страхуванням цивільної відповідальності діяльності суб'єктів господарювання (у разі укладення договору страхування цивільної відповідальності суб'єктам господарювання із середнім та незначним ступенем ризику спеціальним законом може бути встановлено більшу періодичність здійснення перевірок);

– посилення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю) (керівник органу контролю несе відповідальність за систематичне вчинення посадовими особами порушень вимог законодавства з питань державного нагляду (контролю) та застосовує до них заходи дисциплінарного стягнення);

– удосконалення процедури зупинення діяльності суб'єктів господарювання (надано право органу контролю зупиняти діяльність суб'єктів господарювання на 5 робочих днів у разі створення загрози суспільству);

– впровадження аудиту діяльності суб'єктів господарювання, як попереджувального заходу, підвищення сервісної складової контролю (проведення аудиту з метою усунення порушень без застосування санкцій, за результатами позитивного висновку аудиту зменшується частота планових заходів);

– впровадження інституту громадських Рад з питань державного нагляду (контролю) при органах контролю (участь громадськості у процедурі оскарження рішень органів контролю);

– діджиталізація процесів державного контролю (за допомогою Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)

здійснення перевірок та обмін документами в електронній формі; формування рейтингу суб'єктів господарювання; автоматичне формування річних; комплексного планів та звітів; складання актів за результатами перевірок; можливість спілкування з органом контролю через електронний кабінет);

– визначення в Кодексі адміністративного судочинства процедури скороченого провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) до суду (рішення суду про припинення максимум до 10 робочих днів).

Підсумовуючи вищевказане, можна зробити висновок, що в цілому, завдяки введенню в дію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] розпочався якісно новий етап розвитку у сфері державного нагляду (контролю). Держава застосовує контроль за господарською діяльністю з метою впровадження ефективної державної політики та забезпечення розвитку відносин у вказаній сфері. Саме це зумовлює потребу врегулювання контрольних функцій з використанням адміністративно-правових методів.

Отже, сповнений демократичних, прогресивних нововведень, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] забезпечив умови для встановлення прозорої процедури здійснення державного нагляду (контролю), ефективнішого використання ресурсів органів державного нагляду (контролю) завдяки зосередженню їхньої уваги на тих суб'єктах господарювання, діяльність яких становить найбільшу загрозу для населення і навколишнього природного середовища, а також зниження навантаження на суб'єктів господарювання завдяки зменшенню кількості перевірок та термінів їх проведення, що, у свою чергу, забезпечить створення сприятливого бізнес-клімату в Україні у повоєнний період.

## РОЗДІЛ 2

### ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

#### **2.1. Здійснення державного нагляду (контролю) в Україні у довоєнний період: стан та проблеми**

Сучасний стан відносин у сфері державного нагляду (контролю) на відміну від процедури його здійснення, яка проводилася у пострадянський період, має ґрунтуватися на принципах мінімізації державного впливу на діяльність суб'єктів господарювання. Справа в тому, що майже весь час існування України як незалежної держави державний нагляд (контроль) проводився з порушенням законності, прав людини, його інтересів [61], що негативно впливало і на імідж влади та країни в цілому.

Реформа децентралізації, інші реформи, що були започатковані в Україні до повномасштабної агресії з боку РФ, курс України на євроінтеграцію та інші фактори обумовили необхідність вдосконалення процесів здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання. Відповідно до завдань євроінтеграції України, відносини у сфері державного контролю насамперед мають ґрунтуватися на принципах мінімізації державного впливу до суб'єктів господарювання, на відміну від процедур його здійснення, які застосовувалися у пострадянський період та характеризувалися порушенням законності, прав людини, її інтересів [10]. Саме тому в останні роки розпочалося реформування (реорганізація) у сфері державного нагляду та контролю в Україні, і дотепер проблемним питанням залишалася кількість та розподіл повноважень контролюючих органів, деякі з яких і досі продовжують знаходитися на стадії реорганізації.



Необхідність виконання рекомендацій Європейської комісії щодо отримання Україною спочатку статусу країни-кандидата на вступ до ЄС (а з червня 2022 року – вже статусу країни-члена ЄС), а також кризисна ситуація, що склалася в державі унаслідок повномасштабної збройної агресії РФ, обумовили потребу в докорінному структурному удосконаленні функціональної складової діяльності органів публічного управління, які, як зазначалося вище, дуже важливу роль відводять ефективності здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання.

Слід зазначити, що саме державний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання розглядається як функціональна складова діяльності органів державної влади, і спрямовується на забезпечення дотримання законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність держави та всіх суб'єктів господарської діяльності, що функціонують на її території. На підставі результатів державного нагляду (контролю) можна визначити якість діяльності, з'ясувати обсяг виконаного завдання, виявити порушення законодавства при наявності його вчинення та обрати відповідні заходи щодо їх усунення або запобігання [61] (у додатку А наведено перелік контролюючих органів станом на 2017 рік, втім, на цей час, як нами зазначалося вище, їх кількість може змінюватися у зв'язку з реорганізацією, обумовленою необхідністю усунення дублювання повноважень окремими державними органами).

З моменту початку своєї діяльності у травні 2015 року та до початку 2022 року Рада бізнес-омбудсмена (далі – РБО) отримала на розгляд 23918 скарг на дії контролюючих органів, що становить 9% від усієї кількості скарг, що надійшли. РБО спостерігає тенденцію до зростання їх кількості. Зокрема, у 2019 році до РБО надійшло 74 скарги, у 2020 році – 67 скарг, а у 2021 році – 98 скарг [56; 61].

Лише тільки за 2021 рік Державною фіскальною службою України було проведено 5442 перевірки фізичних осіб-підприємців (далі – ФОП) щодо дотримання вимог податкового та іншого законодавства. Це всього 0,30% від загальної кількості ФОП. Перевірялися ФОП не лише фіскалами, а й півтора десятка іншими органами. Наприклад, Державна служба України з надзвичайних ситуацій – від початку 2018 року провела 24 тисячі перевірок ФОПів, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів – 19 226 перевірок, Державна служба України з питань праці – 2663 перевірок [61].

Визначена проблема щодо дублювання повноважень таких органів та подвійного навантаження на суб'єктів господарювання є вельми актуальною для України і сьогодні, під час воєнного стану, та набере особливої актуальності після перемоги під час реалізації процесів ревіталізації української економіки, адже попри спроби Уряду уніфікувати повноваження та кількість контролюючих органів залишається й дотепер невирішеною проблемою. Як свідчить світовий досвід: там, де повноваження багатьох контролюючих органів дублюються, бізнес незахищений перед свавіллям контролерів та віддає перевагу функціонуванню «у тіні», важко забезпечити стале економічне зростання, зменшення рівня корупції і належний рівень захисту споживачів [1; 10].

Слушною також є думка Т.С. Єдинака [13] про те, що незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю в Україні, на жаль, їхня діяльність відбувається за відсутності чіткої взаємодії. По суті, державний контроль діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами.

Відокремлені дії кожного суб'єкта владних повноважень не відтворюють цілісного стану справ чи то окремого підприємства, чи то галузі

в цілому і, як наслідок, не забезпечують ужиття повного переліку відповідних заходів на виконання управлінських рішень для подальшого розвитку соціально-економічних відносин.

Зрозуміло, що за таких умов трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності. Це свідчить про недосконалість чинної системи державного контролю взагалі, ця система не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого якісного реформування [10; 13].

Разом із тим, не зважаючи на схвалену у травні 2017 року Урядом методику розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів контролю, а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових та позапланових перевірок, у деяких сферах державного контролю і досі не запроваджено ризик-орієнтовний підхід – відсутні критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та не визначено періодичність проведення планових заходів контролю: лише у 17 сферах затверджено критерії, які відповідають вимогам законодавства; у 47 сферах затверджено критерії, проте вони не відповідають вимогам законодавства та вимагають перегляду; у 23 сферах контролю взагалі не затверджено критерії та відповідно не визначено періодичність проведення планових заходів контролю [59].

Разом із тим, нещодавно Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 03.01.2023 № 9 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економіки» [36], якою, відповідно до част. 2 ст. 5 Закону України «Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45], затверджено нові критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності.

Діяльність з оцінювання ступеню ризику від провадження господарської діяльності здійснюється органами з визначення технічної прийнятності. Також під час оцінювання визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економіки (у наступному розділі про це буде йти більш детально).

Також існують і певні проблеми у цьому напрямку із запровадженням уніфікованих актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів контролю: у 49 сферах нагляду (контролю) затверджено уніфіковані форми актів, проте вони не відповідають вимогам Закону про контроль та Постанови Кабінету Міністрів України №752 та потребують приведення у відповідність до законодавства; у 36 сфері контролю відсутні уніфіковані форми актів і лише у 3 сферах контролю затверджено уніфіковані форми актів, які відповідають Постанові Кабінету Міністрів України № 752 [59].

Крім того, назріла необхідність у розробці і прийнятті нового пакету законодавчих актів, які в умовах реформування в тому чи іншому вигляді нещодавно було прийнято, наприклад: «Про Єдину державну електронну систему у сфері будівництва» (схвалено Постанову Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [7]), «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з відокремленням діяльності з транспортування природного газу» (затверджено Закон України від 31.10.2019 № 264-IX [29]), «Про парламентський контроль за дотриманням положень законів в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів держави», «Про відновлення

державного регулювання цін на продукти харчування» тощо, а також законів в галузі інвестиції, інновації, кредитно-фінансової системи тощо, спрямованих на [61]:

- підтримку високої інвестиційної та інноваційної активності як основи економічного зростання;

- забезпечення стабільності і надійності кредитно-фінансової системи;

- підвищення господарської активності на основі розширення її свобод і розвитку відносин конкуренції на внутрішньому споживчому ринку;

- забезпечення високої соціальної захищеності, створення налагодженого механізму попередження зростання соціальної напруженості в суспільстві;

- розвиток системи державного субсидування окремих секторів (галузей) економіки, податкових пільг і преференцій;

- посилення заходів адміністративного впливу за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку господарської діяльності.

Отже, як зазначалося вище, держава застосовує нагляд і контроль за господарською діяльністю з метою забезпечення розвитку відносин у вказаній сфері. Саме це зумовлює потребу врегулювання контрольних функцій з використанням, насамперед, адміністративно-правових методів, а також удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) уповноваженими на це органами в цілому, за усіма сферами та напрямками діяльності.

## **2.2. Європейський досвід організації діяльності з державного нагляду (контролю)**

Найважливішою складовою підвищення прозорості, оперативності діяльності системи державного нагляду (контролю) України та підвищення її якості є розроблення нових дієвих підходів, інструментів, механізмів та методів його здійснення. Запровадження цих підходів та методів у різних сферах господарської діяльності має ураховувати кращі практики та провідний зарубіжний досвід відносин у цій сфері, зокрема, європейський.

У цьому контексті проаналізуємо досвід Швеції з реалізації функції енергетичного нагляду в країні.

Звертаємо увагу, що Україна і Швеція мають різні площі території, різну кількість населення та рівень соціально-економічного розвитку, що впливає на їхні енергетичні системи. Втім, для порівняння, станом на початок 2021 року [11]:

- Україна – одна з найбільших виробників електроенергії в Європі, яка має значний потенціал у виробництві електроенергії з вугілля, газу та ядерної енергії. У Швеції, у свою чергу, більшість електроенергії виробляється ядерною енергетикою та відновлюваними джерелами, такими як гідроелектростанції та вітрові ферми;

- в Україні загальна потужність станцій генерування електроенергії становила близько 55 гігават (ГВт). У Швеції ця цифра була приблизно 41 ГВт. Загальна потужність енергоблоків атомних станцій в Україні становила майже 14 ГВт, тоді як у Швеції – близько 9 ГВт;

- Швеція й Україна мають розгалужені та розвинуті електричні мережі, які охоплюють значні частини країн та забезпечують електропостачання населених пунктів і промислових об'єктів по всій країні.

Проте розмір та протяжність українських ліній електропередачі та розподілу неоднорідна і варіюється в різних регіонах.

Після набуття у червні 2022 року Україною статусу кандидата у члени Європейського співтовариства на країну покладено додаткові зобов'язання. Адже однією з основних умов прийняття нових членів до Європейського Союзу є приведення внутрішнього законодавства країни у відповідність до законодавства ЄС. Держенергонагляд, зі свого боку, з метою реалізації зазначених завдань, ретельно вивчає досвід країн ЄС у сфері енергетичного нагляду [11].

У країнах Європейського Союзу існують свої національні енергетичні регулятори (перелік), проте питання енергетичного нагляду країни реалізують у власний спосіб. Так, у сфері адміністрування енергетичної галузі Швеції діють два державних органи: Інспекція енергетичного ринку (Energimarknadsinspektionens) та Енергетичне агентство (Energimyndigheten) [11].

З огляду на те, що державний нагляд (контроль) може забезпечити безпеку та стабільність у певних сферах, особливо в таких критичних галузях, як енергетика, обидва шведські державні адміністративні органи підпорядковуються Міністерству клімату та підприємництва [11]. Адже регулятори, підпорядковані єдиному відомству, можуть повноцінно контролювати дотримання стандартів безпеки, встановлювати правила експлуатації та мінімізувати ризики для громадськості. Також у межах європейського співробітництва ці відомства готують документи для Європейської Комісії і визначають керівні принципи для регламентів ЄС [11].

На вищевказану Інспекцію енергетичного ринку покладено функції нагляду, зокрема у сфері реалізації технічних питань функціонування суб'єктів енергетики, перевірок дозволів, надання інформації для споживачів. По суті, цей орган є експертом у питаннях енергетики. Він є незалежним від

Енергетичного агентства (від якого він відокремився у 2008 році, коли став самостійним органом) [11].

Слід зазначити, що з 01 жовтня 2022 року Інспекція енергетичного ринку Швеції є органом реагування на надзвичайні ситуації та є частиною сектору аварійного енергопостачання. Відповідно до шведського законодавства, Інспекція енергетичного ринку опікується питаннями електроенергетики, природного газу, конкуренції, включно з регулюванням торгівлі електроенергією і наглядом за так званими природними монополіями у сфері електроенергетики та газу.

Нагляд охоплює, серед іншого, транскордонну торгівлю (переважно в межах ЄС) електроенергією та газом, справедливість тарифів мережевих компаній та якість постачання компаній, а також надання концесій (дозволів) для мережі, де різні суспільні інтереси (промисловість, споживачі, місцевість, навколишнє середовище, дика природа тощо) повинні бути зважені один проти одного [11]. Також зазначена Інспекція стежить за розвитком в країні ринків електроенергії, природного газу та централізованого теплопостачання, працює над підвищення ефективності функціонування зазначених ринків.

Що стосується діяльності Енергетичного агентства Швеції, то воно є адміністративним органом з питань використання та постачання енергії. Агентство несе відповідальність за зміну енергетичної системи Швеції, щоб вона стала економічно та екологічно стійкою та водночас забезпечувала безпечне енергопостачання [11].

Енергетичне агентство Швеції працює для сталого постачання, перетворення, розподілу та використання енергії. Влада координує роботу з перетворення енергетичної системи та працює над збільшенням використання відновлюваних джерел енергії, особливо вітрової [11]. Також Енергетичне агентство Швеції сприяє різноманітним науковим дослідженням, розробкам, інноваціям, розвитку бізнесу та комерціалізації,



виведенню на ринок нових енергетичних технологій, наданню нових послуг у цій сфері.

Цікаво, що Шведська система адміністрування енергетичної галузі дещо схожа на українську, але з суттєвою відмінністю – одиниць виміру ефективності здійснення державного регулювання та контролю. Якщо в Україні така ефективність обраховується суто в грошовому еквіваленті або в одиницях виробленої/зеконормованої енергії, то у Швеції така ефективність обраховується в одиницях парникових газів (еквівалент CO<sub>2</sub>) [11]. Саме через обрахування ефективності управління енергетикою в одиницях парникових газів лежить в основі третього та четвертого енергетичних пакетів Європейського Союзу, прийнятих, відповідно у 2009 та 2019 роках. Це дозволяє не тільки привести до одного знаменника ефективність регулювання в електро- та теплоенергетиці, газовій сфері тощо, а й порівняти управлінські дії у різних сферах енергетики та визначити прогрес (чи регрес) у галузі в цілому.

Мета енергопакетів «Чиста енергія для всіх європейців» – полегшити перехід від викопного палива до більш екологічно чистої енергії та виконати зобов'язання Паризької угоди ЄС щодо скорочення викидів парникових газів [11].

Вважається за доцільне, щоб на модель обрахунку ефективності публічного управління в одиницях парникових газів, перейшла й Україна. Адже наша країна має застосувати у національне законодавство норми пакета «Чиста енергія для всіх європейців». Втім, впровадження таких змін несе для України збитки економічного характеру, оскільки продукція, що не відповідатиме екологічним стандартам Євросоюзу, буде неконкурентоспроможною на європейському ринку [11].

Також цікавим є вітчизняний і зарубіжний досвід щодо вдосконалення функції державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарської діяльності на прикладі діяльності органів внутрішніх справ.

Слід зазначити, що ще у 2017 році з метою необхідності імплементації європейських норм і правил у діяльність ОВС України було прийнято Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р [51], яка була спрямована на зміцнення співробітництва у сфері технічного регулювання, стандартизації, ринкового нагляду, акредитації та робіт з оцінки відповідності з метою поглиблення взаєморозуміння відповідних систем та спрощення доступу до відповідних ринків [61].

Ця стратегія спиралася на Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ст. 55 [60]). У той же час розпочався діалог сторін Угоди з нормативно-правових питань як на горизонтальному, так і на галузевому рівнях.

Разом із тим, загальні принципи контролю поліції за суб'єктами господарської діяльності визначаються не тільки вищевказаними документами, а й іншими міжнародними нормативними актами. Так, основні принципи й завдання контролю за суб'єктами господарської діяльності визначені Директивами Європейського парламенту та Ради 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року «Щодо загальної безпеки продукції» і 85/374/ЄС від 25 липня 1985 року «Про відповідність за дефектну продукцію», а також настановами ЄС щодо виконання директив «Нового підходу» [61].

Так, Директивою Європейського парламенту та Ради 2001/95/ЄС від 03 грудня 2001 року «Щодо загальної безпеки продукції» передбачено, зокрема, такі положення [61]:

– 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 [61].

Охарактеризуємо, як відбувається контролююча діяльність, наприклад, європейської поліції, до функцій якої віднесено, зокрема, здійснення контролю за суб'єктами господарювання, тобто для неї притаманні вказані повноваження у сфері торгівлі продовольчими товарами, проведення лотерей, ігор, організації відпочинку, природоохоронних заходів. Для цього розглянемо приклад Польщі, а саме, польської поліції, яка сьогодні здійснює свою діяльність на підставі стратегії Community Policing [56]. Польські поліцейські розглядають Community Policing як «елемент поліцейської філософії відкритості та співпраці», засіб активізації локальних ініціатив у сфері запобігання правопорушенням і важливий чинник підвищення якості життя територіальних громад.

Community Policing також виступає стимулятором підвищення активності та ангажування локальних спільнот до співпраці з поліцією у підтриманні публічного порядку і боротьбі зі злочинністю. Налагодження партнерства між мешканцями, поліцією, урядовими і громадськими інституціями сприяє спільному визначенню проблем громади, їх аналізу та пошуку ефективних засобів вирішення [56].

Польська поліція, а саме її структура, функції та сфери впливу майже не відрізняється від вітчизняної Національної поліції, і складається з таких основних служб [61]: кримінальної, профілактичної, організаційної та

матеріально-технічної. До складу поліції також входять: судова поліція, поліцейські школи, вища поліцейська школа, підрозділи з профілактики злочинності, антитерористичні підрозділи, науково-дослідні установи. Крім поліції, до складу міністерства внутрішніх справ і управління також входять прикордонна охорона і пожежна служба [56]. Усі зазначені підрозділи наділені повноваженнями щодо здійснення державного контролю у таких специфічних сферах як: порятунку населення; управління з національних меншин, релігій; управління картографії та геодезії та контролю за технічним станом шахт.

Щодо досвіду Великобританії, то в цій країні діяльність поліції ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку і спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для покращення стану громадського порядку та громадської безпеки [60]. Крім охорони громадського порядку британська поліція наділена повноваженнями щодо підтримання порядку під час спортивних змагань і контроль за вживанням і продажем алкогольних напоїв під час їх проведення, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

У свою чергу, у такій розвинутій європейській країні, як Франція, здійснення контролю за суб'єктами господарювання поліцією, то для неї притаманні вказані повноваження у сфері торгівлі продовольчими товарами, проведення лотерей, ігор, організації відпочинку, природоохоронних заходів [14; 61].

Оцінюючи важливість значення стратегії Community Policing, вважаємо, що метою впровадження стратегії Community Policing в Україні в межах здійснення контролю за суб'єктами господарської діяльності повинно стати [14]:

- запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності;
- викорінення негативних соціальних явищ (стихійна торгівля, торгівля товарами неналежної якості, корупція, шахрайство тощо);
- підвищення рівня безпеки суб'єктів господарювання;
- ініціювання активності населення, створення дієвих спілок з метою попередження правопорушень у сфері господарської діяльності (наприклад, зупинення продажу алкогольних і тютюнових виробів неповнолітнім, припинення роботи ігрових закладів тощо);
- покращення ставлення населення до поліції;
- підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат діяльності).

Також цікавим є досвід Європейського Союзу у сфері державного контролю безпечності харчових продуктів. Дослідження європейського досвіду у цій сфері надає змогу визначити наступні напрями удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) в Україні [58]:

- подальша імплементація українського законодавства у сфері державного нагляду (контролю) безпечності харчових продуктів до вимог законодавства Європейського Союзу;
- запровадження ефективної системи державного нагляду (контролю) на кордонах України під час ввезення харчових продуктів, зокрема. шляхом створення відповідних прикордонних інспекційних постів;
- створення належної системи державного контролю (нагляду) у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції;
- боротьба з фальсифікацією харчових продуктів та харчовим шахрайством;
- покращення систематизації даних щодо державного нагляду (контролю) в цілому [58].

Отже, можемо констатувати, що виважене застосування провідного європейського досвіду допоможе переорієнтувати роботу контролюючих органів України із силових і адміністративних методів на більш демократичні, які спрямовані на забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, захист їх прав і свобод. Усе зазначене буде сприяти формуванню довіри до державних органів нагляду (контролю). Проте, як засвідчує аналіз сучасної практики здійснення державного контролю за суб'єктами господарювання, вона на сьогодні ще далека від вдосконалення її організаційної структури та адаптації до нових актуальних напрямів діяльності.

### РОЗДІЛ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПО ЙОГО ЗАВЕРШЕННІ

### **3.1. Особливості реалізації функції державного нагляду (контролю) під час війни та у повоєнний період**

Вище ми вже писали (див. п. 1.2), що урахувуючи стан повномасштабної війни з РФ, у якому знаходиться сьогодні Україна, та лібералізацію умов та критеріїв віднесення фізичних осіб – підприємців до першої групи спрощеної системи оподаткування, до діяльності з реалізації функції державного нагляду (контролю) було внесено певні зміни (так звані мораторії), які віддзеркалюють особливості реалізації зазначеної функції під час війни.

Дійсно, з 24 лютого 2022 року, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [45], у системі державного нагляду (контролю) з'явилися зміни, пов'язані зі збройною агресією РФ та введенням в Україні правового режиму воєнного стану. Зміни були пов'язані з різними сферами діяльності, зокрема, у сфері публічного управління. Саме в цей час на порядку денному постало питання: чи можливе проведення перевірок діяльності органів місцевого самоврядування під час воєнного стану контролюючими органами? Це питання досить часто постає перед органами місцевого самоврядування. Відповідь на зазначене питання, а також про те, які саме перевірки можуть бути проведені, де знайти інформацію щодо запланованих перевірок Державної аудиторської служби України та Рахункової палати України будемо розглядати далі у роботі (див. п. 3.2) [19]. Разом з тим, запропоновані зміни стосуються і здійснення державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарської діяльності.

Охарактеризуємо більш детально зміни та особливості, що виникли в системі державного нагляду (контролю) в умовах правового режиму воєнного стану.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [47] було припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [45].

Водночас, згідно з п. 2 цієї Постанови [47], протягом дії правового режиму воєнного стану дозволено здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) в окремих сферах, зокрема щодо запобігання неконтрольованому зростанню цін на товари, які мають істотну соціальну значущість, виключно на підставі рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України [6; 17; 47]. Таким чином, рішення щодо доцільності здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) в окремих сферах віднесено до компетенції центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах.

Крім того, протягом періоду воєнного стану за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави дозволено здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг,



законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов за рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [17].

Також, протягом періоду воєнного стану дозволено здійснення заходів державного нагляду та контролю за дотриманням суб'єктами у сфері медіа вимог законодавства у сфері медіа за рішенням Національної ради з питань телебачення і радіомовлення відповідно до Закону України «Про медіа» [41].

Звертаємо увагу, що здійснення заходів державного нагляду (контролю) за бажанням суб'єкта господарювання стосується, насамперед, його прав та законних інтересів. Отже, прийняття центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, рішення про проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням не суперечить Постанові [17].

Що стосується продовження здійснення заходів державного нагляду (контролю) після завершення періоду дії воєнного стану, то звертаємо увагу, що ст. 5 та 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] встановлено вимоги щодо проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Так, част. 5 ст. 5 цього Закону встановлено, що строк здійснення планового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів мікро-, малого підприємництва – п'яти робочих днів (у п.1.2 ми вже частково стосувалися цих питань). Абзацом першим частини четвертої ст. 6 Закону про контроль встановлено, що строк здійснення позапланового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва – двох робочих днів. Продовження строку здійснення

планового та позапланового заходів не допускається. Відповідно до першого абзацу част. 6 ст. 7 Закону за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт [17; 45].

Таким чином, у зв'язку з введенням в Україні правового режиму воєнного стану планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю), які не є завершеними, та за результатами здійснення яких не складено акт, не можуть бути продовжені після завершення дії воєнного стану, оскільки строки проведення таких заходів перевищуватимуть строки, встановлені Законом про контроль.

Додатково зазначимо, що відповідно до п. 2 Постанови за рішенням Мінекономіки, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначених сферах, дозволено протягом періоду воєнного стану проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) [17]:

– щодо суб'єктів господарювання роздрібною торгівлі у сфері формування, встановлення та застосування цін на товари, які мають істотну соціальну значущість, за переліком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 341 «Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення» [40] Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (наказ Мінекономіки від 02.04.2022 № 679) [50];

– у сфері охорони праці, гігієни праці, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю з підстав, визначених абзацами п'ятим, восьмим та дев'ятим част. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45] Державній службі України з питань праці (наказ Мінекономіки від 16.06.2023 № 5782) [20].

Нещодавно Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 03.01.2023 № 9 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економіки» [36], якою, відповідно до част. другої ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [45], затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економіки, що додаються.

Згідно з цією постановою, до таких критеріїв віднесено наступні критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності [36]:

- строк провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності;

- наявність виявлених порушень вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду;

- кількість розглянутих протягом останнього року, що передусє плановому періоду, скарг фізичних та юридичних осіб, у яких документально підтверджено інформацію про порушення вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності.

Також зазначеною постановою затверджено ризики настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Ризики настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності [36]**

Цілі державного нагляду (контролю) (код)	Ризик настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності		Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
	подія, що містить ризик настання негативних наслідків	негативний наслідок	
1. Життя та здоров'я людини (O1)	невідповідність органів з визначення технічної прийнятності вимогам, установленим статтею 30 Закону України “Про надання будівельної продукції на ринку”, та вимогам щодо компетентності органів з визначення технічної прийнятності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 р. № 1458 “Деякі питання надання будівельної продукції на ринку” (Офіційний вісник України, 2022 р., № 12, ст. 639)	смерть людини шкода, завдана здоров'ю людини	строк провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності
	невиконання органами з визначення технічної прийнятності своїх обов'язків, установлених <u>Законом</u>	смерть людини шкода, завдана здоров'ю людини	наявність виявлених порушень вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду
	невиконання органами з визначення технічної прийнятності правил і рішень національної організації органів з визначення технічної прийнятності та завдань, визначених	смерть людини шкода, завдана здоров'ю людини	кількість розглянутих протягом останнього року, що передує плановому, скарг фізичних та юридичних осіб, у яких документально

	Порядком розроблення та прийняття національних документів України з визначення прийнятності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 р. № 1458		підтверджено інформацію про порушення вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності
2. Належна якість продукції, робіт та послуг (майнові блага) (О3)	невідповідність органів з визначення технічної прийнятності вимогам, установленим статтею 30 Закону, та вимогам щодо компетентності органів з визначення технічної прийнятності	збитки, завдані виробнику, пов'язані з приведенням будівельної продукції у відповідність із встановленими вимогами або її вилученням з обігу	строк провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності
	невиконання органами з визначення технічної прийнятності своїх обов'язків, встановлених Законом	збитки, завдані виробнику, пов'язані з приведенням будівельної продукції у відповідність із встановленими вимогами або її вилученням з обігу	наявність виявлених порушень вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду
	невиконання органами з визначення технічної прийнятності правил і рішень національної організації органів з визначення технічної прийнятності та завдань, визначених Порядком розроблення та прийняття національних документів України з визначення прийнятності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 р. № 1458	збитки, завдані виробнику, пов'язані з приведенням будівельної продукції у відповідність із встановленими вимогами або її вилученням з обігу	кількість розглянутих протягом останнього року, що передують плановому, скарг фізичних та юридичних осіб, у яких документально підтверджено інформацію про порушення вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органами з визначення технічної прийнятності

Для оцінювання ступеню ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю) уповноваженими органами з визначення

технічної прийнятності, постановою [36] затверджено перелік критеріїв, їх показники та кількість балів за кожним показником (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Перелік критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності [36]**

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)	Показники критеріїв	Кількість балів
1. Строк провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності	менше одного року	41
	від одного до двох років включно	21
	більше двох років	10
2. Наявність виявлених порушень вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинених органом з визначення технічної прийнятності протягом останніх трьох років, що передують плановому	наявні порушення, які стали підставою для анулювання свідоцтва про призначення органу з визначення технічної прийнятності	31
	наявні порушення, які не стали підставою для анулювання свідоцтва про призначення органу з визначення технічної прийнятності	21
	відсутність порушень	0
3. Кількість розглянутих протягом останнього року, що передують плановому, скарг фізичних та юридичних осіб, у яких документально підтверджено інформацію про порушення вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, вчинені органами з визначення технічної прийнятності	розглянуто більше ніж одну скаргу	28
	розглянуто одну скаргу	21
	відсутність скарг	0

Згідно з вищевказаною постановою, віднесення органів з визначення технічної прийнятності до високого, середнього або незначного ступеня ризику здійснюється з урахуванням суми балів, нарахованих за всіма критеріями, (додаток Б), за такою шкалою [36]:

- від 41 до 100 балів – до високого ступеня ризику;
- від 21 до 40 балів – до середнього ступеня ризику;
- від 0 до 20 балів – до незначного ступеня ризику.

Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю органів з визначення технічної прийнятності здійснюються з такою періодичністю [36]:

- з високим ступенем ризику – не частіше одного разу на два роки;
- із середнім ступенем ризику – не частіше одного разу на три роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше одного разу на п'ять років.

У разі, коли за результатами планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) протягом останніх шести років для органів з визначення технічної прийнятності, які віднесені до середнього ступеня ризику, та протягом останніх десяти років для органів з визначення технічної прийнятності, які віднесені до незначного ступеня ризику, в органі з визначення технічної прийнятності не виявлено суттєвих порушень вимог законодавства у сфері надання будівельної продукції на ринку, наступний плановий захід державного нагляду (контролю) щодо такого органу з визначення технічної прийнятності проводиться не раніше ніж через період часу, встановлений для відповідного ступеня ризику, збільшений у 1,5 рази.

Підсумовуючи вище вказане, слід зазначити, що незважаючи на те, що після запровадження правового режиму воєнного стану нормативно-правовими актами було введено мораторій на проведення більшості заходів контролю, втім, на даний час їх проведення відновлюється, перелік напрямів можливих перевірок постійно збільшується, що підтверджується відповідними нормативно-правовими актами та іншими документами.

### **3.2. Державний фінансовий контроль і незалежний аудит діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного та повоєнного періоду**

В умовах дії правового режиму воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення особливого значення набуває завдання системної реалізації діяльності з державного нагляду (контролю), що забезпечить одержання інформації про порушення суб'єктами господарської діяльності вимог законодавства та виконання комплексу заходів щодо запобігання порушенням цих вимог. І хоча органи публічного управління (зокрема, місцевого самоврядування) не відносяться до суб'єктів господарської діяльності, сфера контролю (наприклад, фінансового або бюджетного – за місцевими бюджетами), безпосередньо стосується і їх діяльності (у додатку Б наведено так звані «за» і «проти» реалізації функції державного нагляду (контролю) за законністю рішень органів місцевого самоврядування [19]).

Слід зазначити, що такий різновид фінансового контролю, як бюджетний контроль, здійснюється в бюджетному процесі, та спрямований на встановлення законності, достовірності, економічної ефективності діяльності учасників бюджетного регулювання та бюджетного процесу загалом.

Головною метою бюджетного контролю є забезпечення законності бюджетної діяльності, тобто контроль за дотриманням бюджетного законодавства всіма учасниками бюджетних відносин в державі.

За своїм змістом бюджетний контроль являє собою систему заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації.



Об'єктом бюджетного контролю є відповідні бюджети (державний, місцеві) та бюджетна діяльність учасників бюджетних правовідносин.

Суб'єктами бюджетного контролю є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної та комунальної форми власності, їх посадові особи. Суб'єктів бюджетного контролю прийнято поділяти на контролюючих (ті, хто контролює) та підконтрольних осіб (ті, кого контролюють).

Під час дії правового режиму воєнного стану в Україні справедливо виникло питання: чи можливе проведення перевірок діяльності органів місцевого самоврядування контролюючими органами, а саме – чи плануються перевірки Державною аудиторською службою України та Рахунковою палатою України.

Як ми зазначали вище (див. п. 1.1), в Україні існує велика кількість органів (зокрема центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, органів місцевого самоврядування тощо), які мають повноваження згідно із законодавством проводити заходи контролю відповідних суб'єктів господарювання (об'єктів контролю) у межах своєї компетенції. Втім, після запровадження правового режиму воєнного стану на законодавчому рівні було введено мораторій на проведення більшості заходів контролю. На даний час їх проведення відновлюється, перелік напрямів можливих перевірок постійно збільшується, що підтверджується відповідними нормативно-правовими актами.

У рамках реалізації Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) [52] зазначене питання було досліджено та надано певні рекомендації й роз'яснення з цього питання відносно того, на які заходи контролю накладено мораторій, а які можуть проводитися упродовж воєнного стану [19].

Так, знов підкреслимо, що основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності регулює Закон України від 5 квітня 2007 року №877-V «Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності» [45]. Згідно з част. 4 ст. 4 цього Закону, орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Разом з тим, част. 2 ст. 2 Закону [45] прямо передбачено, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного нагляду, податкового контролю, митного контролю, державного експортного контролю (крім здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами космічної діяльності України приватної форми власності законодавства про космічну діяльність в Україні), контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного нагляду на ринках фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, державного нагляду (контролю) в галузі телебачення і радіомовлення, державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг, державного ринкового нагляду та контролю нехарчової продукції, державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері автомобільного транспорту, під час рейдових перевірок (перевірок на дорозі), що проводяться з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт» [27], державного нагляду за дотриманням вимог безпеки використання ядерної енергії, державного нагляду (контролю) у сфері безпеки торговельного мореплавства і судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині нагляду (контролю) за суднами) [19].

Дія цього Закону України також не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення податковими органами податкового контролю

за дотриманням вимог законодавства щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, що здійснюються ними у період дії воєнного, надзвичайного стану.

Виходячи із викладеного, остання редакція Постанови Кабінету Міністрів України № 303 від 13.03.2022 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [47], що набула чинності 10 грудня 2022 року, встановлює мораторій проведення планових та позапланових заходів контролю на період воєнного стану лише по окремих сферах господарської діяльності, до яких не відноситься, зокрема, ні податковий контроль, ні контроль за дотриманням бюджетного законодавства [19]. Інші відносини, що виокремлено у вищезазначеній статті як такі, що не пов'язані зі здійсненням саме державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності згідно із Законом України [45], можуть контролюватися з боку інших органів, які мають законні повноваження здійснювати відповідні контрольні заходи відносно органу місцевого самоврядування.

Так, у 2023 році на території України дозволено проводити податкові перевірки, які регулюються Податковим Кодексом України [24]. План-графік планових податкових перевірок був опублікований 23 грудня 2022 року як того вимагає п. 77.1 Податкового Кодексу (у частині оприлюднення на офіційному веб-сайті ДПСУ до 25 грудня року, що передує року, в якому вони будуть проводитися) [19]. Цей висновок підтверджується Постановою Кабінету Міністрів України № 1104 від 18.12.2017, якою затверджено Перелік органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [35].

Що стосується діяльності органів державного фінансового контролю і аудиту під час воєнного стану відносно місцевих бюджетів Рахункової палати України; Державної аудиторської служби України, то їхні повноваження кардинально не змінилися і продовжують виконуватися

відповідно до норм законів та інших нормативно-правових актів з урахуванням змін, прийнятих у воєнний час [19; 25; 49].

Так, в умовах воєнного стану діяльність Державної аудиторської служби України відбувається з урахуванням деяких особливостей, визначених Постановою Кабінету Міністрів України № 561 від 07.05.2022 «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану» [8]. У листі від 22.06.2022 № 003000-14/4488-2022 Державної аудиторської служби України наголошено, що заходи державного фінансового контролю, у тому числі, з питань дотримання законодавства у сфері закупівель, здійснюються за умови реального функціонування об'єктів контролю Державної аудиторської служби України, сервісів та інформаційних платформ (майданчиків), можливості забезпечення збереження життя та здоров'я працівників [19]. Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення моніторингу процедур закупівель відповідно до ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [48] та забезпечують реалізацію його результатів відповідно до законодавства.

Пунктом 2 Постанови Кабінету Міністрів України № 252 від 11.03.2022 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [9], який передбачав тимчасове припинення перевірок ДАСУ щодо виконання місцевих бюджетів до припинення чи скасування воєнного стану, виключено Постановою Кабінету Міністрів України України від 04.11.2022 № 1239.

Таким чином, до плану заходів державного фінансового контролю ДАСУ у 2023 році включаються заходи державного фінансового контролю, які можуть здійснюватися відповідно до нормативно-правових актів, відповідно до підстав та обмежень, установлених Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [45], Положенням про Державну аудиторську службу України, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів України № 43 від 03.02.2016 [25], Інструкцією з планування діяльності органів державного фінансового контролю у редакції наказу Державної аудиторської служби України № 366 від 26.12.2019 (зі змінами) [16], а також нормативно-правовими актами, які встановлюють порядок організації та проведення заходів державного фінансового контролю (зокрема, ревізій, аудитів) щодо різноманітних питань місцевого бюджету, зокрема, з його виконання [19]. Щоквартальні плани проведення заходів державного фінансового контролю (Наказ ДАСУ № 299 від 16.12.2022 із змінами) [22] щодо місцевих бюджетів на 2023 року розміщено на сайтах [19]: центрального апарату Державної аудиторської служби України (<https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/863>) та її територіальних органів (<https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1868>).

План заходів державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України складається на наступний квартал за наведеними в додатках 3 та 5 до Інструкції №366 формами окремо в розрізі державних фінансових аудитів та ревізій, які включаються до нього окремими розділами та мають містити інформацію щодо [19]:

- тем аудитів та/або тем ревізій;
- підстав їх проведення;
- органів ДАСУ та їх галузевих структурних підрозділів, відповідальних за проведення таких аудитів або ревізій;
- строків (місяць та рік) їх проведення та юридичні або фізичні особи, які будуть поінформовані про результати.

У свою чергу, повноваження Рахункової Палати України під час воєнного стану не змінювалися і не припинялися. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року №576-VIII [49], одним з об'єктів контролю Рахункової Палати України є органи місцевого самоврядування. Статтею 15 цього Закону зазначено, що РПУ має право здійснювати заходи державного фінансового контролю (аудиту) в органах місцевого самоврядування щодо:

- повноти надходжень до місцевих бюджетів закріплених за ними податків і зборів;
- законності використання місцевими бюджетами отриманих трансфертів;
- законності та ефективності здійснених видатків місцевих бюджетів.

Рахункова Палата України проводить заходи державного фінансового контролю (аудиту) відносно місцевих органів на підставі своїх планів роботи або окремих рішень про позапланові заходи. План заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) затверджено Рішенням Рахункової палати №29-1 від 29.12.2022 (зі змінами) на 2023 рік [57], із яким можна ознайомитися на сайті. Відповідно до цього плану передбачається здійснення декілька заходів аудиту ефективності щодо використання окремих субвенцій. Тому орган місцевого самоврядування заздалегідь може зробити самооцінку своїх управлінських рішень, підтвердних і первинних документів по відповідних господарських операціях, бюджетних програмах та інших напрямках роботи для впевненості у їх законності та ефективності.

Отже, слід звернути увагу на те, що і Державна аудиторська служба України, і Рахункова Палата України мають право вносити зміни до першочергово затверджених планів за наявності в них підстав, у зв'язку з чим рекомендується органам місцевого самоврядування здійснювати моніторинг їх змін для подальшої взаємодії і співпраці.

## ВИСНОВКИ

Завдання магістерського дослідження виконані у повному обсязі, а саме: проаналізовано сутність, принципи та сфери реалізації державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; охарактеризовано нормативно-правові засади здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні; проаналізовано стан та проблеми здійснення державного нагляду (контролю) в Україні у довоєнний період, а також досліджено європейський досвід організації діяльності з державного нагляду та контролю за суб'єктами господарювання; обґрунтовано напрями удосконалення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні; надано рекомендації щодо удосконалення діяльності контролюючих органів під час перевірки діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, зі здійснення державного фінансового контролю і незалежного аудиту діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного та повоєнного періоду.

Так, при написання роботи нами було досліджено теоретичні та нормативно-правові засади реалізації функції державного нагляду (контролю), охарактеризовано сучасний стан, тенденції та проблеми реалізації державного контролю і нагляду господарської діяльності в Україні.

Аналіз наукових публікацій та відповідної нормативно-правової бази свідчить, що сферою державного нагляду (контролю) є, насамперед, господарська діяльність держави – це будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару. Перелік контролюючих органів має близько 30 суб'єктів здійснення діяльності з державного нагляду (контролю). Разом із тим, у галузі публічного управління та адміністрування також здійснюється контроль та незалежний аудит, зокрема, у сфері

виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування. Безпосередньо за цей контроль відповідають такі органи, як Державна аудиторська служба України і Рахункова Палата України.

Показано, що державний нагляд (контроль) за суб'єктами господарювання є засобом регулюючого впливу через здійснення контролюючих заходів (перевірок, ревізій, інспектування) особами, які уповноважені на його здійснення, у порядку та на підставах, чітко встановлених нормами чинного законодавства. Державний контроль у сфері господарювання можливо розглядати у трьох аспектах: організаційному, підґрунтям якого є його засади (законність, рівність, недискримінація, взаємна відповідальність, паритет та превентивність); функціональному, який надає змогу виокремити і надати характеристику компетенції осіб, що наділені контролюючими повноваженнями на підставі закону або іншого документу, та підстави, умови, строки і процедуру проведення різноманітних заходів контролюючого характеру; інформаційно-консультаційного, мета якого полягає в наданні різноманітного роду консультацій і рекомендацій щодо контролюючих заходів, які за своїм характером сприяють налагодженню стимулюючих, недискримінаційних і превентивних зв'язків під час їх проведення.

Основним Законом, який регулює проведення заходів державного нагляду (контролю), є закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», згідно з яким, до заходів державного нагляду (контролю) віднесено планові та позапланові перевірки, ревізії, огляди, обстеження тощо. Разом з тим, дія закону не поширюється на деякі сфери (наприклад, податковий, митний контроль, контроль у галузі телебачення і радіомовлення, у сферах енергетики та комунальних послуг, деякі інші). А низка інших сфер контролю (наприклад, за додержанням законодавства про працю, за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, державний архітектурно-будівельний контроль тощо) регулюються з урахуванням особливостей, передбачених спеціальним



законодавством. Під час дії правового режиму воєнного стану прийнято низку законодавчих актів щодо мораторіїв на перевірки та лібералізації умов та критеріїв віднесення фізичних осіб – підприємців до першої групи спрощеної системи оподаткування.

Обґрунтовано, що децентралізація та реформи, що відбувалися в Україні у довоєнний час та обов'язково будуть продовжені після перемоги з метою забезпечення вимог Європейської Комісії задля отримання Україною статусу країни-члена ЄС, обумовили і необхідність вдосконалення діяльності з державного нагляду (контролю). Сучасний стан відносин у сфері державного контролю, на відміну від процедури його здійснення, яка проводилася у пострадянський період, з порушенням законності, прав людини, його інтересів, має ґрунтуватися на принципах мінімізації державного впливу до суб'єктів господарювання. Саме тому в останні роки, під час реалізації реформи децентралізації в Україні, було розпочато реформування і в сфері державного нагляду (контролю). І дотепер проблемним питанням залишалася кількість та повноваження контролюючих органів, деякі з яких і досі знаходяться на стадії реорганізації.

Охарактеризовано основні проблеми та ключові стратегічні цілі реформування системи державного нагляду (контролю), які наведені у відповідній стратегії реформування. До них відносяться: неоптимізований обсяг контрольно-наглядових функцій органів державного нагляду (контролю) зі здійснення заходів державного нагляду (контролю) певних видів господарської діяльності; спрямованість діяльності органів державного нагляду (контролю) на виявлення порушень та застосування санкцій, а не на запобігання правопорушенням; неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; відсутність системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю) та інші.

Проблема щодо дублювання повноважень таких органів та подвійного навантаження на суб'єктів господарювання, яка була визначена першою, є

дуже актуальною в умовах дії правового режиму воєнного стану, а після перемоги на шляху євроінтеграції України її актуальність буде тільки зростати, адже попри зроблені перед війною кроки щодо уніфікації повноважень та кількості контролюючих органів проблема залишається й дотепер невирішеною. Світовий досвід свідчить: там, де повноваження багатьох контролюючих органів дублюються, бізнес незахищений перед свавіллям контролерів і функціонує «у тіні». Тому важко забезпечити стале економічне зростання, зменшення рівня корупції і належний рівень захисту споживачів.

Незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю в Україні, на жаль, їхня діяльність, що відбувалася до лютого 2022 року, та продовжує відбуватися сьогодні, здійснюється за відсутності чіткої взаємодії. По суті, державний нагляд (контроль) діяв не як єдина система, а існував у формі відокремлених ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами. Відокремлені дії суб'єктів державного контролю не відтворюють цілісну картину стану справ чи то окремого підприємства, чи то галузі в цілому і, як наслідок, не забезпечують ужиття повного переліку відповідних заходів на виконання управлінських рішень для подальшого розвитку соціально-економічних відносин. За таких умов трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності. Це свідчить про недосконалість чинної системи державного контролю взагалі, ця система не враховує реалій сьогодення, які багаторазово загострилися під час воєнного стану, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує подальшого, належним чином опрацьованого якісного реформування.

Для обґрунтування напрямів удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) та надання рекомендацій (роз'яснень) органам місцевого самоврядування щодо проведення фінансового контролю та незалежного аудиту місцевих бюджетів під час дії правового режиму воєнного стану та по

його завершенні, нами був проаналізований європейський досвід діяльності у цій сфері за різними напрямками. Так, було досліджено досвід реалізації функції державного нагляду (контролю) за різними напрямками діяльності (зокрема, енергетичної, правоохоронної тощо) у таких країнах, як Швеція, Польща, Великобританія, Франція.

Результати досліджень дозволили дійти до висновку, що виважене застосування провідного європейського досвіду допоможе переорієнтувати у повоєнні часи роботу контролюючих органів України із силових і адміністративних методів на демократичніші, спрямовані на забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, захисту їхніх прав і свобод, що буде сприяти формуванню довіри до контролюючих органів.

Визначено особливості реалізації функції державного нагляду (контролю) під час війни та у повоєнний період, для чого було проаналізовано значну кількість нормативно-правових актів, що були прийняті у цей період. Показано, що після запровадження правового режиму воєнного стану на законодавчому рівні було введено мораторій на проведення більшості заходів контролю. На даний час їх проведення відновлюється, перелік напрямів можливих перевірок постійно збільшується, що підтверджується відповідними нормативно-правовими актами. Рішення щодо доцільності здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) в окремих сферах віднесено до компетенції центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних галузях.

Здійснено аналіз змін у нормативно-правовій базі щодо здійснення державного фінансового контролю і незалежного аудиту діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного та повоєнного періоду. Підготовлено рекомендації-роз'яснення щодо трактування цих норм. Показано, що повноваження органів державного фінансового контролю і аудиту під час воєнного стану відносно місцевих бюджетів, а саме, Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України,

кардинально не змінилися і продовжують виконуватися відповідно до норм законів та інших нормативно-правових актів з урахуванням змін, прийнятих у воєнний час.

Рекомендації та роз'яснення щодо розвитку сфери державного нагляду (контролю), що розроблені під час проведення магістерського дослідження, можуть застосовуватися органами публічного управління та адміністрування для вдосконалення своєї діяльності, а також організаціями та установами (державними органами), що здійснюють діяльність у сфері державного нагляду (контролю).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Віткін Л., Луценко Д. Удосконалення державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції відповідно до європейських підходів. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2012. № 5. С. 18–25.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
3. Господарський кодекс України : Науково-практичний коментар. Під заг. ред. А.Г. Бобкової. Харків: ФЛ-П Вапнярчук НН, 2008. 1296 с.
4. Деревянко Б. В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 99–102. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2015/26.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2015/26.pdf).
5. Деревянко Б.В. Правове регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності : навч. посібник. *МВС України, Донецький юридичний інститут*. Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2012. 204 с.
6. Державний контроль у сфері господарської діяльності: електронний ресурс. URL: <https://is.gd/7MhL3L>.
7. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text>.
8. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF#Text>.
9. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабміну від 11.03.2022 №252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.

10. Добровольська В. В. Поняття та ознаки державного контролю у сфері господарювання. *Право та суспільство*. 2020. № 1. С. 187–193. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/1\\_2020/part\\_1/30.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/1_2020/part_1/30.pdf).

11. Досвід енергетичного нагляду ЄС: Швеція. *Державна інспекція енергетичного нагляду України*. 30.05.2023. URL: <https://sies.gov.ua/news/dosvid-enerhetychnoho-nahliadu-ies-shvetsiia>.

12. ДПС оновлено план-графік проведення документальних планових перевірок платників податків на 2023 рік (станом на 27.06.2023 р.). URL: <https://medoc.ua/blog>.

13. Єдинак Т.С., Павлишен О.В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2011. № 1. С. 12–18.

14. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 250 с.

15. Зміни до законодавства України в сфері державного нагляду (контролю). *Департамент регуляторної політики та підприємництва*. 01.06.2021. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c5828ae4-1e54-4fb5-8a04-f3010e7fbaf3&title=ZminiDoZakonodavstvaUkrainiVSferiDerzhavnogoNagliadu-kontroliu-&isSpecial=true>.

16. Інструкція з планування діяльності органів державного фінансового контролю : наказ ДАСУ від 26.12.2019 № 366. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1673>.

17. Інформація щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) у період воєнного стану. *Міністерство економіки України*. URL: <https://is.gd/2taQ6H>.

18. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020, підстава 27-IX. *Відом. Верховної Ради України*. 1996.

№ 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

19. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: аналіз окремих положень нормативно-правових актів. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16241>.

20. Наказ Мінекономіки від 16.06.2023 № 5782. URL: <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/List?lang=uk-UA&id=6e190ba6-3c35-4244-8a3f-bc8733ca97de&tag=NormativnaBaza>.

21. Оприлюднено перелік органів нагляду (контролю) та критерії ризику, якими вони керуватимуться. 01.03.2017. URL: <https://news.dtkk.ua/law/inspections/42585-opriliudneno-perelik-organiv-nagliadu-kontroliu-ta-kriteriyi-riziku-iakimi-voni-keruvatimutsia>.

22. План проведення заходів державного фінансового контролю : наказ ДАСУ від 16.12.2022 № 299. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/863>.

23. Плотнікова М.В. Фінансовий контроль за діяльністю Національного банку України. *Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти* : зб. тез доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів і молодих вчених, 11-12 грудня 2009 р. Держ. ВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми, 2009. С. 303-305.

24. Податковий Кодекс України : Закон від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

25. Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 №43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.

26. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: *Міністерство юстиції України*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_24659](https://minjust.gov.ua/m/str_24659).

27. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. Редакція від 23.03.2023, підстава – 2956-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>.

28. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

29. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з відокремленням діяльності з транспортування природного газу : Закон України від 31.10.2019 № 264-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264-20#Text>.

30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання Закон України від 22.07.2014 № 1600-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 36. Ст. 1189.

31. Про внесення змін до закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19>.

32. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2260-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2260-20#Text>.

33. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії військового стану : Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20>.

34. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 № 1239 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239-2022-%D0%BF#Text>.



35. Про внесення зміни до переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 № 567. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmini-do-pereliku-organiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-na-yaki-ne-poshiruyetsya-diya-zakonu-ukrayini-pro-timchasovi-osoblivosti-zdijsnennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti>.

36. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності органами з визначення технічної прийнятності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2023 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9-2023-%D0%BF#Text>.

37. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. №1104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-%D0%BF#Text>.

38. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1280. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/96434266>.

39. Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.11.2007 № 1279. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/96434624>.

40. Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення постановою

Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/341-2020-%D0%BF>.

41. Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.

42. Про методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80/print>.

43. Про невідкладні заходи щодо забезпечення сприятливих умов для діяльності фізичних осіб – підприємців: Указ Президента України від 17.10.2019 № 761/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7612019-29993>.

44. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

45. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V № 877-V. Редакція від 31.03.2023, підстава – 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

46. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Редакція від 09.07.2023, підстава – 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

47. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>.

48. Про публічні закупівлі : Закон України . від 25.12.2015 N 922-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

49. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

50. Про рішення щодо проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) протягом періоду воєнного стану : наказ Мінекономіки від 02.04.2022 № 679. URL: <https://docs.dtkr.ua/doc/v0679930-22>.

51. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80/print>.

52. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017>.

53. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 03.11.2016 №1728-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1728-19#Text> (втрата чинності 01.01.2019).

54. Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>

55. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 № 294. *Офіційний вісник України*, 2016 р. № 31. Ст. 1244.

56. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Процес и прогрес. П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маринина. Київ : Задруга, 2005. 296 с.

57. Рішення Рахункової палати від 29.12.2022 №29-1 про План заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2023/?id=1473>.

58. Савостенко Т.О. Європейський досвід організації системи державного контролю безпечності харчових продуктів. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України* : матеріали XIX наук.-практ. конф. 16 червня 2022 р., м. Дніпро ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпро: НТУ ДП, 2022. С. 29 – 31.

59. Системний звіт «контроль за контролерами: стан впровадження реформи контролюючих органів» (січень 2022). URL: <https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1137-systemic-report-control-over-controllers-status-of/>.

60. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

61. Хитра О.Л. Проблеми удосконалення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/12345678903186/1/%D1%85%D0%B8%D1%82%D1%80%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F.pdf>.

62. Шелухін М. Л. Господарське право : навчальний посібник у схемах і таблицях. Київ : ЦНЛ, 2006. 616 с.

63. Щодо здійснення державного нагляду (контролю): Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6ef0c261-a62c-47cb-86ed-ba79d2f17474&title=SCodoZdiisnenniaDerzhavnogoNagliadu-kontroliu>.

## **ДОДАТКИ**

## Додаток А

## Перелік органів державного нагляду (контролю) [21]

№ з/п	Орган державного нагляду (контролю)	Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
<b>Міністерства</b>		
1.	<b>Міністерство аграрної політики та продовольства України</b>	26.10.2011 № 1113 «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням прав на сорти рослин, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»
2.	<b>Міністерство внутрішніх справ України</b>	07.07.2010 № 565 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 23.09.2014 № 480)  16.12.2015 № 1122 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, і визначається періодичність здійснення Міністерством внутрішніх справ планових заходів державного нагляду (контролю)»
3.	<b>Міністерство економічного розвитку і торгівлі України</b>	22.10.2008 № 935 «Про організацію державного контролю за ефективним (раціональним) використанням паливно-енергетичних ресурсів»  21.01.2009 № 25 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в туристичній сфері та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»

		<p>22.12.2010 № 1174 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, та визначається періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»</p> <p>26.10.2011 № 1104 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із заготівлі, переробки, металургійної переробки металобрухту кольорових і чорних металів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>26.12.2011 № 1404 «Про затвердження ступенів ризику видів нехарчової продукції та критеріїв, за якими визначається належність нехарчової продукції до відповідних ступенів ризику»</p>
4.	<b>Міністерство енергетики та вугільної промисловості України</b>	<p>26.10.2011 № 1116 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з торгівлею рідким паливом з біомаси (крім біоетанолу) і біогазом, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p>
5.	<b>Міністерство культури України</b>	<p>21.01.2009 № 21 «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) щодо об'єктів культурної спадщини»</p>
6.	<b>Міністерство молоді та спорту України</b>	<p>17.12.2008 № 1097 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p>
7.	<b>Міністерство охорони здоров'я України</b>	<p>16.10.2014 № 543 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я»</p> <p>12.11.2014 № 615 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із зайняття народною медициною (цілительством) і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я»</p> <p>11.02.2016 № 69 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я, і визначається періодичність здійснення</p>

зазначеним Міністерством планових заходів державного нагляду (контролю)»

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 8. | <b>Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</b> | <p>14.01.2009 № 16 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері питного водопостачання і водовідведення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>07.10.2009 № 1048 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, галузі поховання і сфері вивезення побутових відходів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>28.03.2012 № 259 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у житловій сфері та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> |
|----|--|---|

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 9. | <b>Міністерство соціальної політики України</b> | <p>26.10.2016 № 750 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством соціальної політики»</p> |
|----|---|---|

- |     |                                      |   |
|-----|--------------------------------------|---|
| 10. | <b>Міністерство фінансів України</b> | <p>02.04.2009 № 303 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 27.05.2013 № 367)</p> |
|-----|--------------------------------------|---|

#### Державні служби, агентства, інспекції, фонди

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 11. | <b>Державна архівна служба України</b> | <p>30.10.2014 № 575 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері створення, формування, ведення та використання страхового фонду документації і визначається періодичність здійснення планових заходів державного контролю Державною архівною службою»</p> |
|-----|--|--|

- |     |   |  |
|-----|---|--|
| 12. | <b>Державна служба геології та надр України</b> | <p>05.11.2014 № 593 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр і визначається періодичність здійснення планових заходів державного контролю Державною</p> |
|-----|---|--|



службою геології та надр»

13.	<b>Державна служба України лікарських засобів контролю наркотиками</b>	<b>з та за</b>	10.09.2008 № 843 «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»
14.	<b>Державна служба України безпеки транспорту</b>	<b>з на</b>	<p>17.04.2008 № 365 «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 04.02.2016 № 100)</p> <p>03.09.2008 № 790 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 02.03.2010 № 224)</p> <p>03.02.2010 № 100 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 06.08.2014 № 318, від 04.02.2016 № 100)</p> <p>30.03.2011 № 311 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі загальної середньої і професійно-технічної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 08.10.2014 № 523)</p>
15.	<b>Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів захисту споживачів</b>	<b>та</b>	<p>27.12.2008 № 1164 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, випуском і реалізацією продукції (виконанням робіт, наданням послуг), та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>26.10.2011 № 1113 «Про затвердження критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням прав на сорти рослин, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>30.11.2011 № 1405 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення</p>

---

планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 19.09.2012 № 869)

01.08.2013 № 533 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з продажем (реалізацією) товарів, щодо яких встановлено державне регулювання цін, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 02.11.2016 № 773)

17.06.2015 № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою»

30.06.2015 № 448 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері захисту рослин та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою»

16.12.2015 № 1058 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері метрології та метрологічної діяльності та визначається періодичність здійснення Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів планових заходів метрологічного нагляду за законодавчо регульованими засобами вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації, та кількістю фасованого товару в упаковках»

22.09.2016 № 651 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері карантину рослин і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»

06.03.2013 № 191 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)», якою затверджено:

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із зберігання зерна та продуктів його переробки і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю);

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері насінництва та розсадництва і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю);

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від

---

провадження господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією, ідентифікацією та реалізацією машин, підготовкою трактористів-машиністів, і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)

*Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» функції із здійснення реєстрації та обліку машин, державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану машин, функції із здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, здійснення державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки покладено на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів замість Державної інспекції сільського господарства, яка ліквідується*

16.

**Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру**

06.03.2013 № 191 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)», якою затверджено

Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, впливом на якісний стан земель та родючість ґрунтів, і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)

*Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладено на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру замість Державної інспекції сільського господарства, яка ліквідується*

17.

**Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру**

17.12.2012 № 1207 « Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері землеустрою і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру » (із змінами і доповненнями, внесеним ПКМУ від 27.05.2015 № 379, від 23.11.2016 № 917)

27.11.2013 № 976 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю Державною службою з питань геодезії, картографії та

кадастру» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 27.05.2015 № 379)

- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 18. | <b>Державна служба України з питань праці</b>          | <p>28.04.2009 № 413 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 16.01.2013 № 67)</p> <p>03.12.2009 № 1288 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання, що повинні виконувати норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>17.11.2010 № 1059 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»</p> |
| 19. | <b>Державна служба України надзвичайних ситуацій</b>   | <p>29.02.2012 № 306 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 04.06.2015 № 361)</p>   |
| 20. | <b>Державне агентство лісових ресурсів України</b>     | <p>23.01.2013 № 31 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням, охороною і відтворенням державного мисливського фонду, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством лісових ресурсів»</p>   |
| 21. | <b>Державне агентство рибного господарства України</b> | <p>14.10.2009 № 1126 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі рибного господарства та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості Державним агентством рибного господарства» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 03.09.2014 № 402)</p> <p>17.04.2013 № 276 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі рибного господарства та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державним агентством рибного господарства» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 16.12.2015 № 1095)</p>  |

---

22.	<b>Державне космічне агентство України</b>	06.04.2011 № 351 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, випробуванням, виробництвом, експлуатацією ракет-носіїв, космічних апаратів, наземного комплексу управління космічними апаратами і їх складових частин та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»
<hr/>		
23.	<b>Державна архітектурно-будівельна інспекція України</b>	30.12.2015 № 1164 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, яка підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»
<hr/>		
24.	<b>Державна екологічна інспекція України</b>	<p>19.03.2008 № 212 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)»</p> <p>27.12.2008 № 1139 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)»</p> <p>26.10.2011 № 1100 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України) та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 09.11.2016 № 805)</p> <p>09.11.2016 № 804 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів»</p>
<hr/>		
25.	<b>Державна інспекція енергетичного нагляду України</b>	22.02.2008 № 75 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 19.12.2012 № 1208)
<hr/>		
26.	<b>Державна інспекція</b>	02.03.2010 № 238 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської

---

**навчальних  
закладів  
України**

діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 08.10.2014 № 523)

30.03.2011 № 311 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі загальної середньої і професійно-технічної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 08.10.2014 № 523)

08.10.2012 № 910 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі дошкільної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 08.10.2014 № 519)

08.10.2012 № 911 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі позашкільної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 08.10.2014 № 519)

27. **Державна  
інспекція  
ядерного  
регулювання  
України**

13.11.2013 № 824 «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки»

28. **Пенсійний фонд  
України**

29.07.2015 № 528 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами Пенсійного фонду України»

29. **Служба безпеки  
України**

27.10.2010 № 977 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»

08.08.2016 № 503 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення

планових заходів державного нагляду (контролю) Службою безпеки України»

30. **Адміністрація  
Державної  
служби  
спеціального  
зв'язку  
та захисту  
інформації  
України**

22.08.2012 № 791 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузях криптографічного та технічного захисту інформації, що підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»

13.08.2014 № 329 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері послуг електронного цифрового підпису і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації»

#### Державні колегіальні органи

31. **Національна  
комісія,  
що здійснює  
державне  
регулювання у  
сферах  
енергетики та  
комунальних  
послуг**

05.08.2015 № 565 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»

32. **Національна  
комісія, що  
здійснює  
державне  
регулювання у  
сфері зв'язку та  
інформатизації**

09.04.2008 № 315 «Про затвердження критерію оцінки ступеня ризику діяльності суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку»

33. **Національна  
комісія, що  
здійснює  
державне  
регулювання у  
сфері ринків  
фінансових  
послуг**

15.04.2009 № 353 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності із збирання та використання інформації, яка складає кредитну історію, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» (із змінами і доповненнями, внесеними ПКМУ від 23.03.2016 № 221)

## Додаток Б

## Нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування: за і проти

# ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ЗА РІШЕННЯМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ\*

НАВІЩО І ЯК

## Чому потрібен закон про державний нагляд?

- Тому що державний нагляд за законністю рішень ОМС\*\* **передбачено** Конституцією і законами України, але чіткої процедури немає
- Тому що ОМС, які в результаті децентралізації отримали більш широке коло повноважень, можуть **несвідомо** виходити за рамки законів
- Тому що зараз місцеві держадміністрації можуть **зловживати** своїми повноваженнями щодо контролю рішень ОМС

## Як відбуватиметься державний нагляд?

ОМС на етапі підготовки рішення може **проконсультуватися** з органом держконтролю

Орган держконтролю **наглядає** за усіма рішеннями ОМС (крім внутрішньо-організаційних та тих, контроль за законністю яких вже здійснюється іншими держорганами – **наприклад, щодо використання місцевих фінансів**)

До набрання чинності рішення ОМС орган держконтролю може **порадити** привести його у відповідність законом

Орган держконтролю має **1 місяць** від набрання чинності рішення ОМС для перевірки його законності. Після спливу цього терміну – **рішення вважається законним**

У разі виявлення порушень орган держконтролю **зупиняє** рішення ОМС і одночасно **звертається до суду**

Остаточне рішення **приймає суд**

## Кому потрібен державний нагляд?



### Людам та місцевому бізнесу:

зменшує ймовірність прийняття місцевою владою рішень, що порушують права мешканців громад та підприємців



### Органам місцевого самоврядування:

- рішення проходять фахову юридичну експертизу
- нагляд відбуватиметься за законністю, а не доцільністю рішень
- документи перевірятимуться онлайн, а не фізично
- спірні ситуації вирішуватимуться у суді, а не у кабінеті чиновника



### Державним органам (ЦОВВ, ОДА, РДА):

запроваджується чітка, обмежена в часі процедура здійснення державного нагляду



### Країні в цілому – взаємодія

державної та місцевої влади базуватиметься на принципах відкритості, партнерства та рівності, що робить державу сильнішою перед зовнішніми і внутрішніми викликами



## Хто за чиїми рішеннями наглядатиме?



**Районні державні адміністрації**

Сільські, селищні ради та їх виконкоми

Міські ради (міста районного значення) та їх виконкоми



**Обласні державні адміністрації**

Ради об'єднаних громад та їх виконкоми

Міські, районні в містах (міста обласного значення) ради та їх виконкоми

Районні ради



**Центральний орган виконавчої влади, визначений Кабміном**

Київська міська рада та її виконком

Обласні ради

Законопроект повністю **відповідає** принципам **Європейської хартії місцевого самоврядування** та практиці організації державного контролю за законністю актів ОМС в країнах Європи



\* Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України»

\*\* ОМС – орган місцевого самоврядування