

теорії та практики функціонування торгівлі у відповідних формах та проблематика торговельних відносин займають значне місце в економічній та правовій літературі у зв'язку з чим існує значна кількість різноманітних наукових підходів, які запропонували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені.

Щодо законодавства (ст. 263 ГК України<sup>85</sup>), то форми господарсько-торговельної діяльності можна поділити на основні та додаткові. До основних форм потрібно віднести ті за допомогою яких здійснюється безпосередньо реалізація продукції виробничо-технічного призначення і виробів народного споживання, а саме: матеріально-технічне постачання та збут; енергопостачання; міна (бартер); оптова торгівля; роздрібна торгівля; громадське харчування; торговельно-біржова діяльність; продаж засобів виробництва; заготівля. До додаткових форм господарсько-торговельної діяльності варто віднести ті форми, які допомагають реалізувати продукцію, а саме і оренду засобів виробництва; зберігання на товарному складі; комерційне посередництво (агентську діяльність); іншу допоміжну діяльність. Саме оренду, міну, лізинг можна віднести до специфічних форм забезпечення здійснення господарсько-торговельної діяльності через особливості їх правової природи.

### **1.3. Державний контроль у сфері господарсько-торговельної діяльності**

Згідно із ст. 19 ГК України<sup>86</sup> держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах: у сфері збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; у сфері цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги; у сфері монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства; у сфері споживання – за якістю і безпечністю продукції і послуг та в інших.

---

<sup>85</sup> Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>86</sup> Там само.

Потрібно погодитися з О. П. Віхровим<sup>87</sup>, що цей перелік сфер і галузей господарювання, де здійснюється державний контроль, не є вичерпним, не можна назвати сферу чи галузь економіки, де відсутній державний контроль і нагляд за здійсненням суб'єктами господарювання господарської діяльності. Такий контроль і нагляд здійснюється в усіх сферах і галузях господарювання. Не є винятком сфера торгівлі.

У цілому правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначені Законом України від 5 квітня 2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>88</sup>.

Державний контроль у господарсько-торговельній сфері здебільшого здійснюється шляхом інспектування господарської діяльності суб'єктів господарювання. Проте важливою умовою для удосконалення господарських відносин є гармонійне поєднання приватних і публічних інтересів, за яких суб'єкт господарювання, намагаючись задовольнити свій власний законний інтерес, відповідно, повинен сприяти досягненню інтересу певної громади, суспільства в цілому<sup>89</sup>. Тому положення вищезгаданого Закону спрямовані на захист насамперед прав і законних інтересів суб'єктів господарювання. Наприклад, ст. 4 цього Закону «Загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)» містить п. 4, який дозволяє встановлювати іншими законами: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд

---

<sup>87</sup> Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія. К. : ВД «Слово», 2008. 512 с.

<sup>88</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>89</sup> Знаменский Г. Л. В решении социально-экономических проблем без привлечения интеллектуальных ресурсов не обойтись. *Распределение полномочий – основа регионального и местного развития*: материалы круглого стола (Донецк, 6 февр. 2003 г.) / НАН Украины. Ин-т экон.-правов. исслед. Донецк : Юго-Восток Лтд, 2003. С. 9–12.

(контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю)<sup>90</sup>. Крім того, ця стаття визначає, що виключно законами встановлюються санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

З метою захисту інтересів суб'єктів господарювання п. 7 згаданої статті вводиться в дію норма, що передбачає можливість прийняти рішення на користь останнього у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта припускає неоднозначне тлумачення прав і обов'язків сторін<sup>91</sup>. Тобто в основу закону покладено принцип, який забороняє органу влади здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує відповідний орган та не визначає його повноваження під час здійснення контрольних заходів (ст. 4). Такі положення відповідають принципам господарського права щодо обмеження втручання державних органів у господарські відносини та сприяють зміцненню законності і правопорядку у господарській сфері, визначених ст. 8 Господарського кодексу України<sup>92</sup>. Цим Законом в основу ефективної реалізації контрольних повноважень у сфері господарської діяльності покладено встановлення господарсько-правового характеру прав і обов'язків між органами контролю та суб'єктами господарювання. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний

---

<sup>90</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>91</sup> Там само.

<sup>92</sup> Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

## **Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання**

---

нагляд (контроль) – 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]) у 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<sup>93</sup>.

Таке визначення не викликає особливих зауважень, якщо не аналізувати його відповідно до змісту цього Закону. Наприклад, якщо Закон регулює державний контроль, то він має містити положення про організацію, реєстрацію, постановку на облік суб'єкта господарювання (попередній контроль). Проте важко уявити, як органи реєстрації, ліцензування та інші можуть видавати господарюючим суб'єктам дозволи в плановому чи позаплановому порядку. Тобто особливості здійснення попереднього контролю вказаний вище Закон не регулює, а тому не може мати назви, яка об'єднує усі види державного контролю господарської діяльності.

Сутність прописаних положень зазначеного вище Закону полягає у врегулюванні порядку здійснення перевірок діяльності суб'єктів господарювання, а це не що інше як інспектування. Поняття інспектування найбільш наближення до стандартів ЄС, подано у п. 2 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550<sup>94</sup>. Зокрема, інспектування полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності

---

<sup>93</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>94</sup> Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

об'єкта контролю і забезпечує виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

З огляду на викладене зазначимо, що поняття «інспектування» значно вужче за поняття «державний контроль», оскільки відображає лише його частину, зокрема здійснення послідуочого контролю за дотриманням вимог чинного законодавства суб'єктами господарювання, а тому є підвидом державного контролю. У зв'язку з цим, на нашу думку, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» повинен мати назву – Закон України «Про основні засади здійснення інспектування у сфері господарської діяльності». Така назва буде відповідати суті положень, що лежать в основі закону. Однак контроль – це не лише проведення перевірок. Завдяки його специфіці останній впливає на правовідносини, які складаються під час організації контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, а саме їх реєстрація, у визначених законом випадках, ліцензування господарсько-торговельної діяльності, ведення звітності, сплата податків, встановлення порядку і правил виходу на ринок з товарами, роботами та послугами, взаємодія з іншими підприємствами і організаціями. З одного боку, контроль за здійсненням господарської діяльності, зокрема, за виконанням економічних функцій органів влади має господарсько-правовий характер і ставить за мету забезпечення активної участі суб'єктів господарювання у розвитку економіки, а тому не може зводитися до перевірок діяльності суб'єктів господарювання. З іншого – потребує інспектування, оскільки правовідносини, що складаються у результаті провадження господарсько-торговельної діяльності, проведення публічних закупівель, здійснення контрольних функцій власників щодо підприємств, що отримали від них майно для ведення господарської діяльності, а також встановлення норм і стандартів, антимонопольного нагляду становлять значний масив господарського регулювання, а тому повинні підлягати державному контролю у сфері господарської діяльності. Останній проводиться уповноваженими органами, до компетенції яких входить здійснення державного контролю за дотриманням встановлених стандартів якості продукції, послуг, виконання робіт, безпеки споживачів, а також інших вимог чинного законодавства.

## **Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання**

---

Такий підвид державного контролю проводиться по факту здійснення тієї чи іншої дії чи події, ґрунтується на зворотних зв'язках, що дозволяють корегувати управлінські рішення, і називається послідуочим контролем. Останній дає інформацію для подальшого планування роботи органів державного контролю з урахуванням ризикоорієнтовного підходу та створює мотивацію у суб'єкта господарювання до дотримання вимог законодавства.

Відповідно до п. 5 ст. 4 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду. Відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень<sup>95</sup>.

Потрібно зазначити, що внесення змін до цього Закону в частині зміни регулювання цієї норми є важливим, оскільки попередня норма дозволяла зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускалося за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного контролю чи його заступника. А такі норми дозволяють паралізувати роботу будь-якого суб'єкта господарювання повністю. По-перше, у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «вмотивоване письмове рішення», відповідно, відсутній порядок його реалізації. По-друге, кожен орган державного контролю, якому Законом надане право на зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг повинен розробити порядок реалізації і затвердити його постановою Кабінету Міністрів України. По-третє, право підпису на рішення щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг повинен мати лише керівник відповідного контролюючого органу (або

---

<sup>95</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

офіційно виконуючий його обов'язки). Цим підвищується персональна відповідальність керівника органу державного контролю за правомірність прийнятого рішення щодо суб'єкта господарювання.

Нині мають місце також інші проблемні питання. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати, в якій частині положення зазначеного Закону прописані неоднозначно, що дозволяє маніпулювати їх змістом у процесі проведення контрольних заходів. Наприклад, ст. 6 «Позапланові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)» Закону про державний контроль підставами для здійснення позапланових заходів визначає звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності)<sup>96</sup>. Позаплановий захід у такому разі здійснюється територіальним органом державного нагляду (контролю) за наявністю погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу. Разом з цим іноді органи державного контролю формально виконують цю вимогу Закону, наприклад, одним листом доводять до усіх своїх регіональних підрозділів, що дозволяє проведення позапланових заходів зі здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду». По суті, це не лише формальне виконання Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який вимагає згоди від центрального органу влади на проведення перевірки на підставі скарги, а свідоме небажання центрального органу державного контролю брати на себе відповідальність за діяльність її територіальних підрозділів. Якщо центральний орган приймає рішення про доцільність позапланової перевірки, він автоматично несе відповідальність за правомірність проведеного контрольного захисту, а тому зобов'язаний контролювати хід його проведення та реалізацію результатів. Якщо питання проведення позапланових заходів приймає територіальний орган, то такий тягар лежить на ньому.

---

<sup>96</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

Листи подібного змісту свідчать швидше про самоусунення центрального органу від виконання покладених на нього зобов'язань, а тому потребують зміни і положення статті 6 Закону про державний контроль. Зокрема, пропонуємо ч. 4 п. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>97</sup> викласти у редакції: «Підставами для здійснення позапланових заходів є звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому випадку здійснюється лише за наявності письмової згоди центрального органу виконавчої влади на його проведення з кожного конкретного факту порушення чинного законодавства, визначеного у скарзі з одночасним погодженням вищим органом переліку питань, які будуть досліджені під час позапланової перевірки».

Необхідно зазначити, що така ситуація є неприпустимою з огляду на зміст ознак правопорядку, які повинні бути покладені в основу здійснення державного контролю – це здатність вищих державних органів підтримувати правопорядок шляхом здійснення контролю за діяльністю нижчих органів. Щодо необхідності проводити позапланові перевірки, то їх важливість є незаперечною. З одного боку, внаслідок проведення позапланової перевірки за скаргою можна оцінити реальний стан речей і притягнути винних осіб до відповідальності. З іншого – недобросовісне виконання своїх службових обов'язків представниками органу контролю може стати інструментом фіскального тиску на суб'єкта господарювання.

Потребує удосконалення і зміст статті 5 «Планові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)» Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо періодичності проведення планового контролю діяльності суб'єктів господарювання. Так, у п. 2 ст. 5 цього Закону зазначено, що періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) визначається залежно від ступеня ризику. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджує

---

<sup>97</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).



## **Розділ 1. Доктринальні підходи до визначення господарсько-торговельної діяльності**

---

Кабінет Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю). Наприклад, Державна аудиторська служба досить давно у своїй роботі використовує інструменти ризикоорієнтованого відбору об'єктів контролю під час планування контрольних заходів. Це дало змогу переорієнтувати діяльність органу фінансового контролю з планування контрольної-ревізійної роботи на основі періодичності на виявлення значних порушень та зловживань. Так при відборі об'єктів контролю враховуються такі критерії (ризика): 1) характер фінансових операцій. Здебільшого такі ризики мають місце внаслідок недостатньої нормативно-правової урегульованості певних видів господарської діяльності, процедур здійснення фінансових операцій, складності механізму розрахунків, непрозорих схем розподілу розпорядником наданих йому бюджетних асигнувань, проведення бюджетними установами фінансових операцій через власні госпрозрахункові підрозділи тощо; 2) характер та специфіка діяльності об'єкта контролю. Такі ризики пов'язані з технологічними особливостями провадження об'єктами контролю своєї діяльності, зокрема наявність у його діяльності виробничих процесів, які передбачають складні схеми руху державних фінансових та/або матеріальних ресурсів, зокрема у зв'язку з розгалуженістю системи відповідного органу або підприємства; здійснення високовартісних безтоварних операцій (розміщення реклами, проведення маркетингових досліджень тощо; 3) практика здійснення господарської діяльності, яка склалася на об'єкті контролю. До таких ризиків можна віднести збиткову діяльність, незважаючи на значні обсяги власних активів або отримання державної допомоги; наявність нерухомого майна, земельних ресурсів, які не використовуються у виробничій діяльності; отримання державної підтримки у разі прибуткової діяльності або за наявності дебіторської заборгованості тощо; 4) особисті якості керівних та інших посадових осіб об'єкта контролю. Такі ризики виявляються у разі систематичного виявлення на об'єкті контролю однотипних фінансових порушень; недостатнього досвіду керівництва об'єкта в галузі або на аналогічних посадах; відомостей щодо доведення ним підприємства на попередньому місці роботи до кризового фінансового стану; наявність звернень правоохоронних органів щодо недотримання законності у діяльності підконтрольного об'єкта, скарг трудового колективу, судимостей відповідальних посадових осіб об'єкта тощо.

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

Аналіз положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» свідчить, що в його основу покладено принцип, який забороняє органу влади здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує відповідний орган та не визначає його повноваження під час здійснення контрольних заходів. Такі положення відповідають принципам господарського права щодо обмеження втручання державних органів у господарські відносини та сприяють зміцненню законності і правопорядку у господарській сфері, визначених ст. 8 Господарського кодексу України<sup>98</sup>. Цим Законом в основу ефективної реалізації контрольних повноважень у сфері господарської діяльності покладено встановлення господарсько-правового характеру прав і обов'язків між органами контролю та суб'єктами господарювання. Однак яким би досконалим не був будь-який закон, він не буде ефективним, якщо його положення не виконуються. А це залежить від того, наскільки його норми та вимоги враховують законні інтереси суб'єктів господарювання та потреби суспільства, а також відповідають загальнодержавним інтересам у напрямі зміцнення правопорядку у сфері господарської діяльності.

Також потрібно звернути увагу на те, що контроль за змістом цього Закону зводиться до нагляду, водночас контроль є змістовно ширшим поняттям. Відповідно, можна стверджувати про співвідношення понять контролю і нагляду, зокрема, у сфері господарсько-торговельної діяльності як загального і часткового, де перший опосередковує організаційно-господарські відносини суб'єктів господарювання з органами, що здійснюють контроль у сфері господарсько-торговельної діяльності, а другий – такий їх різновид, як адміністративні правовідносини. Адміністративно-господарські правовідносини контролю (нагляду) можна охарактеризувати як відносини, що виникають на стику адміністративного і господарського права та піддаються узгодженому впливу певної галузі щодо системо-організуючої ролі останньої. Нагляд орієнтований на контроль за дотриманням законності, водночас контроль у більш широкому значенні розглядається як функція управління, що має за мету забезпечення ефективності

---

<sup>98</sup> Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

господарювання. З урахуванням того, що поняття «інспектування» значно вужче за поняття «державний контроль» і відображає лише здійснення послідуочого контролю за дотриманням вимог чинного законодавства суб'єктами господарювання, а поняття нагляду вужче, ніж поняття контролю, доцільно було б змінити назву Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на назву «Про основні засади здійснення інспектування у сфері господарської діяльності», що буде відповідати суті положень, які лежать в основі закону. Подальшу систематизацію законодавства про державний контроль у сфері господарювання доцільно здійснювати в основі ГК України, що важливо для узгодження контрольного законодавства з господарським законодавством, а також з іншими галузями, що передбачає нарощення норм ГК України щодо правової основи відповідної діяльності та системної організації законодавства різних галузей.

Державний контроль у господарсько-торговельній сфері – це діяльність органів державного контролю. Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України<sup>99</sup> органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства регулюються Податковим кодексом України (далі – ПК України). Згідно з пп. 20.1.4 п. 20.1 ст. 20 ПК України контролюючі органи мають право проводити відповідно до законодавства перевірки і звірки платників податків (крім Національного банку України), зокрема після проведення процедур митного контролю та/або митного оформлення<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>100</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

Так, відповідно до ст. 62 ПК України одним із способів здійснення податкового контролю є перевірки та звірки відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірки щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин<sup>101</sup>. Згідно з п. 75.1 ст. 75 ПК України контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки<sup>102</sup>.

Згідно з пп. 75.1.3 п. 75.1 ст. 75 ПК України фактичною вважається перевірка, що здійснюється за місцем фактичного провадження платником податків діяльності, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника. Така перевірка здійснюється контролюючим органом щодо дотримання норм законодавства з питань регулювання обігу готівки, порядку здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності ліцензій, свідоцтв, зокрема про виробництво та обіг підакцизних товарів, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами)<sup>103</sup>.

Згідно з п. 80.1 ст. 80 ПК України фактична перевірка здійснюється без попередження платника податків (особи)<sup>104</sup>.

Відповідно до приписів п. 80.2 ст. 80 ПК України фактична перевірка може проводитися на підставі рішення керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, оформленого наказом, копія якого вручається платнику податків або його уповноваженому представнику, або особам, які фактично проводять розрахункові операції під розписку до початку проведення такої перевірки, та за наявності хоча б однієї з таких підстав:

– у разі коли за результатами перевірок інших платників податків виявлено факти, які свідчать про можливі порушення платником податків законодавства щодо виробництва та обігу підакцизних товарів, здійснення платником податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності патентів, ліцензій та інших документів,

---

<sup>101</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>102</sup> Там само.

<sup>103</sup> Там само.

<sup>104</sup> Там само.

## Розділ 1. Доктринальні підходи до визначення господарсько-торговельної діяльності

---

контроль за наявністю яких покладено на контролюючі органи, та виникає необхідність перевірки таких фактів;

– у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації від державних органів або органів місцевого самоврядування, яка свідчить про можливі порушення платником податків законодавства, контроль за яким покладено на контролюючі органи, зокрема, щодо здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності патентів, ліцензій та інших документів, контроль за наявністю яких покладено на контролюючі органи виробництва та обігу підакцизних товарів;

– письмового звернення покупця (споживача), оформленого відповідно до закону, про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій, касових операцій, патентування або ліцензування;

– неподання суб'єктом господарювання в установлений законом строк обов'язкової звітності про використання реєстраторів розрахункових операцій та/або програмних реєстраторів розрахункових операцій, розрахункових книжок та книг обліку розрахункових операцій, подання їх із нульовими показниками;

– у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про порушення вимог законодавства в частині виробництва, обліку, зберігання та транспортування спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів і цільового використання спирту платниками податків, обладнання акцизних складів витратомірами-лічильниками та/або рівномірами-лічильниками, а також здійснення функцій, визначених законодавством у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, пального;

– у разі виявлення за результатами попередньої перевірки порушення законодавства з питань, визначених у пункті 75.1.3;

– у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про використання праці найманих осіб без належного оформлення трудових відносин та виплати роботодавцями доходів у вигляді заробітної плати без сплати податків до бюджету, а також здійснення фізичною особою підприємницької діяльності без державної реєстрації<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

Відповідно до п. 80.5 ст. 80 ПК України допуск посадових осіб контролюючих органів до проведення фактичної перевірки здійснюється згідно із статтею 81 цього Кодексу<sup>106</sup>.

Відповідно до п. 81.1 ст. 81 ПК України посадові особи контролюючого органу мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки, фактичної перевірки за наявності підстав для їх проведення, визначених цим Кодексом, та за умови пред'явлення або надіслання у випадках, визначених цим Кодексом, таких документів:

– направлення на проведення такої перевірки, в якому зазначаються дата видачі, найменування контролюючого органу, реквізити наказу про проведення відповідної перевірки, найменування та реквізити суб'єкта (прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – платника податку, який перевіряється) або об'єкта, перевірка якого проводиться, мета, вид (документальна планова / позапланова або фактична), підстави, дата початку та тривалість перевірки, посада та прізвище посадової (службової) особи, яка проводитиме перевірку. Направлення на перевірку у такому випадку є дійсним за наявності підпису керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, що скріплений печаткою контролюючого органу;

– копії наказу про проведення перевірки, в якому зазначаються дата видачі, найменування контролюючого органу, найменування та реквізити суб'єкта (прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – платника податку, який перевіряється), та у разі проведення перевірки в іншому місці – адреса об'єкта, перевірка якого проводиться, мета, вид (документальна планова / позапланова або фактична перевірка), підстави для проведення перевірки, визначені цим Кодексом, дата початку і тривалість перевірки, період діяльності, який буде перевірятися. Наказ про проведення перевірки є дійсним за наявності підпису керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу та скріплення печаткою контролюючого органу;

– службового посвідчення осіб (належним чином оформленого відповідним контролюючим органом документа, що засвідчує посадову (службову) особу), які зазначені в направленні на проведення перевірки<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>107</sup> Там само.

Непред'явлення або ненадіслання у випадках, визначених ПК України, платнику податків (його посадовим (службовим) особам або його уповноваженому представнику, або особам, які фактично проводять розрахункові операції) цих документів або пред'явлення зазначених документів, що оформлені з порушенням вимог, встановлених цим пунктом, є підставою для недопущення посадових (службових) осіб контролюючого органу до проведення документальної виїзної або фактичної перевірки.

Під час пред'явлення направлення платнику податків та/або посадовим (службовим) особам платника податків (його представникам або особам, які фактично проводять розрахункові операції) такі особи розписуються у направленні із зазначенням свого прізвища, імені, по батькові, посади, дати і часу ознайомлення.

Державний контроль може також здійснюватися з метою вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів з відповідним інформуванням про це громадськості щодо продукції, яка під час її використання за призначенням або за обґрунтовано передбачуваних умов і за належного встановлення й технічного обслуговування становить загрозу суспільним інтересам чи яка в інший спосіб не відповідає встановленим вимогам. У цьому випадку йдеться про державний ринковий нагляд.

Основними нормативно-правовими актами в цій сфері є Конституція України, відповідно до ч. 4 ст. 42 якої держава захищає права споживачів і здійснює контроль за безпечністю продукції<sup>108</sup>, а також Закони України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»<sup>109</sup> (далі – Закон про ринковий нагляд), «Про загальну безпечність нехарчової продукції»<sup>110</sup>, «Про технічні регламенти та

---

<sup>108</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>109</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>110</sup> Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2736-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

оцінку відповідності»<sup>111</sup> і «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>112</sup>.

Законодавчі акти України в сфері державного ринкового нагляду розроблено на основі актів законодавства ЄС: 1) Регламенту (ЄС) № 765/2008 Європейського парламенту і ради (ЄС) від 09.07.2008, яким встановлюються вимоги щодо акредитації та ринкового нагляду, пов'язаних з реалізацією продуктів, та про скасування Регламенту (ЄС) № 339/93<sup>113</sup>; 2) Рішення Європейського парламенту і ради № 768/2008/ЄС від 09.07.2008 про спільні рамки для реалізації продукції та про скасування Рішення ради 93/465/ЄС<sup>114</sup>; 3) Регламенту Європейського парламенту і ради (ЄС) 2019/1020 від 20.06.2019 про ринковий нагляд та відповідність продуктів, а також про внесення змін до Директиви 2004/42/ЄС та Регламенту (ЄС) № 765/2008 і Регламенту (ЄС) № 305/2011<sup>115</sup>.

Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»<sup>116</sup>, ринковий нагляд здійснюється органами ринкового нагляду в межах сфер їх відповідальності.

---

<sup>111</sup> Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>112</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>113</sup> Про встановлення вимог до акредитації та ринкового нагляду, пов'язаних з реалізацією продуктів, та про скасування Регламенту (ЄС) № 339/93 : Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) від 09.07.2008 № 765/2008 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_938#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_938#Text) (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>114</sup> Про спільні рамки для реалізації продуктів та про скасування Рішення Ради 93/465/ЄС : Рішення Європейського парламенту і ради від 09.07.2008 № 768/2008/ЄС // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b42#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b42#Text) (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>115</sup> Про ринковий нагляд та відповідність продуктів, а також про внесення змін до Директиви 2004/42/ЄС та Регламенту (ЄС) № 765/2008 і Регламенту (ЄС) № 305/2011 : Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) від 20.06.2019 № 2019/1020 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_012-19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-19#Text) (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>116</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).



Сфери відповідальності органів ринкового нагляду включають види продукції, що є об'єктами технічних регламентів, і можуть включати види продукції, що не є об'єктами технічних регламентів. Водночас перелік видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд, регламентується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд» від 28.12.2016 № 1069<sup>117</sup>.

Державний ринковий нагляд як одна зі складових системи технічного регулювання має важливе значення для виробництва безпечної продукції, оскільки забезпечує виявлення та запобігання введенню в обіг небезпечної продукції, захист споживачів від небезпечної продукції шляхом встановлення відповідності продукції вимогам технічних регламентів.

Разом з тим державний ринковий нагляд здійснюється не за діяльністю суб'єктів господарювання, а за продукцією, яка є об'єктом відповідних технічних регламентів, а також за продукцією, яка не є об'єктом технічних регламентів з метою забезпечення її відповідності встановленим вимогам.

Державний ринковий нагляд здійснюється шляхом проведення планових та позапланових перевірок характеристик продукції. Планові перевірки характеристик продукції проводяться у розповсюджувачів цієї продукції згідно із секторальними планами, а позапланові – у розповсюджувачів та виробників такої продукції за зверненнями споживачів (користувачів) відповідної продукції, а також органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, правоохоронних органів, громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів), у яких міститься інформація про розповсюдження продукції, що завдала шкоди суспільним інтересам.

У разі встановлення факту невідповідності продукції встановленим вимогам орган ринкового нагляду невідкладно вимагає від відповідного суб'єкта господарювання вжити протягом визначеного

---

<sup>117</sup> Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

терміну заходів щодо приведення такої продукції у відповідність. Усунення з ринку суб'єктів господарювання із сумнівною репутацією до повноважень органів ринкового нагляду не входить.

Водночас Законом про ринковий нагляд<sup>118</sup> встановлено право посадових осіб, які здійснюють ринковий нагляд, вимагати від суб'єктів господарювання надання документів і матеріалів, необхідних для здійснення ринкового нагляду, одержувати копії таких документів і матеріалів. Також у разі, якщо під час проведення органами ринкового нагляду перевірок характеристик продукції суб'єктом господарювання надано висновки експертизи, протоколи випробувань продукції, сертифікати відповідності або інші документи про відповідність, видані за результатами добровільної оцінки відповідності акредитованими органами з оцінки відповідності, органи ринкового нагляду зобов'язані враховувати ці документи.

Моніторинг продукції здійснюється органами ринкового нагляду після введення її в обіг. Відповідно, ринковий нагляд формально не здійснюється на стадіях проектування та виробництва, тобто до того, як виробник взяв на себе відповідальність за відповідність продукції, здебільшого через складання декларації про відповідність та нанесення знака відповідності. Проте співпраця на стадіях проектування та виробництва можлива між органами з оцінки відповідності та суб'єктами господарювання. Таке співробітництво може використовуватися як превентивний контроль задля виявлення проблем, пов'язаних із безпечністю та відповідністю продукції. Здійснюючи державний ринковий нагляд, органи ринкового нагляду перевіряють відповідність продукції правовим вимогам, які чинні на момент її введення в обіг або, у разі потреби, введення в експлуатацію.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»<sup>119</sup> заходами ринкового нагляду є: 1) перевірки характеристик продукції, зокрема відбір зразків продукції та їх експертиза (випробування); 2) обмежувальні (корегувальні) заходи; 3) контроль стану виконання рішень про вжиття

---

<sup>118</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>119</sup> Там само.

обмежувальних (корегувальних) заходів; 4) попередження органами ринкового нагляду споживачів (користувачів) про виявлену цими органами небезпеку, що становить продукція. Такі заходи ринкового нагляду є не що інше як здійснення попереднього контролю щодо виявлення продукції, яка може становити небезпеку для споживача.

У літературі виділяють такі стадії: 1) стадія порушення контрольного провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольних дій і винесення рішень; 3) виконання рішень<sup>120</sup>.

Початкова стадія починаються з відбору суб'єктів господарювання, стосовно яких буде проводитися перевірка. Водночас існують певні відмінності у питаннях як організації, так і проведення перевірок, які обумовлені видом перевірки – планової чи позапланової, і від цього залежить об'єкт перевірки. Так, органами ринкового нагляду планові перевірки характеристик продукції проводяться у розповсюджувачів цієї продукції, а позапланові – у розповсюджувачів і виробників такої продукції.

Крім того, перевірку характеристик продукції, відповідно до вимог чинного законодавства, можна класифікувати на невиїзну (за місцезнаходженням органу ринкового нагляду) або виїзну та комбіновану (у разі потреби органи ринкового нагляду для перевірки характеристик продукції можуть поєднувати невиїзні та виїзні перевірки).

Організація здійснення планових заходів здійснюється відповідно до секторальних планів ринкового нагляду, які щорічно затверджуються органами ринкового нагляду згідно зі сферами її відповідальності. Секторальний план органу ринкового нагляду розробляється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1410 «Про затвердження Порядку розроблення та перегляду секторальних планів ринкового нагляду, моніторингу та звітування про їх виконання»<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Віткін Л., Луценко Д. Удосконалення державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції відповідно до європейських підходів. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2018. № 5. С. 18–25.

<sup>121</sup> Про затвердження Порядку розроблення та перегляду секторальних планів ринкового нагляду, моніторингу та звітування про їх виконання : постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 № 1410 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

Важливим етапом стадії порушення контрольного провадження є підготовка документів на перевірку. Перевірка характеристики продукції проводиться на підставі наказу органу ринкового нагляду та посвідчень (направлень) на проведення перевірки, що видаються й оформляються згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>122</sup>. Водночас Законом України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» передбачено, що в разі одержання інформації про попадання на ринок продукції, яка становить серйозний ризик, відповідні накази та посвідчення (направлення) видаються й оформляються невідкладно. Ключовим етапом першої стадії процедури державного ринкового нагляду про проведення перевірки є повідомлення розповсюджувачів і виробників продукції про таку перевірку з метою підготовки до проведення зазначених заходів<sup>123</sup>.

Відповідно до законодавства<sup>124</sup> суб'єкт господарювання має право не допускати посадову особу органу ринкового нагляду до здійснення планового заходу в разі неодержання повідомлення про здійснення планового заходу за 10 днів до початку перевірки.

Наступною стадією процедури державного ринкового нагляду є здійснення контрольних дій і винесення рішень<sup>125</sup>.

Стадія безпосереднього здійснення контрольних дій і винесення рішень у межах окремих процесуальних дій, які послідовно вчиняються, відбувається поетапно. Серед таких у порядку виникнення

---

<sup>122</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022)

<sup>123</sup> Каплюченко Т. В. Правове регулювання ринкового нагляду на внутрішньому споживчому ринку непродовольчих товарів ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 / наук. кер. М. Д. Василенко ; НУ «ОЮА». Одеса, 2016. 24 с.

<sup>124</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>125</sup> Каплюченко Т. В. Правове регулювання ринкового нагляду на внутрішньому споживчому ринку непродовольчих товарів ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11 / наук. кер. М. Д. Василенко ; НУ «ОЮА». Одеса, 2016. 24 с.

варто виділити: 1) вирішення організаційних питань; 2) документальну перевірку; 3) відвідування й огляд виробничих приміщень або інших місць, де може бути представлена продукція (ярмарки, виставки, покази та демонстрації продукції в інший спосіб); 4) обстеження зразків продукції; 5) відбір та експертизу (випробування) зразків продукції; 6) застосування обмежувальних (корегувальних) заходів<sup>126</sup>.

У рішенні органів ринкового нагляду про заборону чи обмеження надання продукції на ринку, вилучення продукції з обігу або її відкликання зазначено: 1) обґрунтування підстав прийняття такого рішення; 2) конкретні обмежувальні (корегувальні) заходи та пов'язані з ними дії, що має виконати суб'єкт господарювання, до якого застосовуються такі заходи; 3) потребу в ужитті відповідних обмежувальних (корегувальних) заходів щодо всього обсягу продукції певної марки (моделі, артикулу, модифікації) або її окремих партій чи серій; 4) строк виконання рішення; 5) способи, порядок і строки оскарження суб'єктом господарювання цього рішення; 6) строк повідомлення відповідним суб'єктом господарювання органів ринкового нагляду про виконання рішення<sup>127</sup>.

Особливо важливим моментом є реалізація третьої стадії процедури державного ринкового контролю, а саме виконання рішення.

З метою контролю стану виконання рішень про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів орган ринкового нагляду: 1) аналізує повідомлення про виконання цих рішень, надані (надіслані) суб'єктами господарювання, яких стосувалися такі рішення; 2) проводить перевірки стану виконання суб'єктами господарювання цих рішень; 3) здійснює моніторинг результативності вжитих обмежувальних (корегувальних) заходів<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Віткін Л., Луценко Д. Удосконалення державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції відповідно до європейських підходів. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2018. № 5. С. 18–25.

<sup>127</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>128</sup> Віткін Л., Луценко Д. Удосконалення державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції відповідно до європейських підходів. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2018. № 5. С. 18–25.

Якщо інформація, що міститься у повідомленні суб'єкта господарювання про виконання рішення про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів, і надані докази є недостатніми, органи ринкового нагляду мають право проводити перевірку стану виконання суб'єктом господарювання рішення органу державного контролю. Перевірка стану виконання рішення починається не пізніше десяти робочих днів з дня одержання органом ринкового нагляду повідомлення суб'єкта господарювання про виконання відповідного рішення, а в разі ненадання суб'єктом господарювання такого повідомлення у визначений у рішенні строк – не пізніше десяти робочих днів з дня настання визначеного строку. Під час проведення перевірки стану виконання рішення орган ринкового нагляду встановлює ступінь виконання суб'єктом господарювання рішення про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів і результативність їх виконання. Якщо за результатами аналізу повідомлення суб'єкта господарювання про виконання рішення про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів або перевірки стану виконання цього рішення встановлено факт повного та результативного виконання суб'єктом господарювання відповідного рішення (крім рішення про заборону надання продукції на ринку), орган ринкового нагляду невідкладно приймає рішення про скасування такого рішення.

Якщо за результатами аналізу повідомлення суб'єкта господарювання про виконання рішення про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів або перевірки стану виконання цього рішення встановлено факт невиконання або часткового виконання суб'єктом господарювання відповідного рішення чи виконання рішення не може бути визнано результативним, орган ринкового нагляду невідкладно приймає рішення про внесення змін до зазначеного рішення. Такі зміни можуть передбачати вжиття нових обмежувальних (корегувальних) заходів<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 219 с.

Відповідальність суб'єктів господарювання передбачена ст. 44 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»<sup>130</sup>. До особи, яка ввела продукцію в обіг або відповідно до цього Закону вважається такою, що ввела в обіг продукцію, що становить серйозний ризик, або продукцію, яка не відповідає встановленим вимогам, застосовуються адміністративно-господарські санкції у вигляді штрафу.

Адміністративно-господарські санкції накладаються на особу, яка ввела продукцію в обіг або відповідно до цього Закону вважається такою, що ввела продукцію в обіг, та/або на розповсюджувача за кожну модель, артикул чи партію продукції, яка є небезпечною, становить ризик та/або не відповідає встановленим вимогам, незалежно від кількості одиниць такої продукції та/або місць її реалізації<sup>131</sup>.

Судова практика в цій частині також має свої напрацювання. Потрібно зазначити пропозицію Верховного Суду від 24 жовтня 2019 року у справі № 815/1729/16. Так, виведення з обігу виробів, які є небезпечними для дітей, та застосування до суб'єкта господарювання за введення в обіг небезпечної нехарчової продукції штрафних санкцій спрямоване на досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства, які полягають у створенні безпечних умов для фізичного розвитку дітей, захисту їх здоров'я від негативного впливу небезпечної нехарчової продукції, та вимогами захисту економічних інтересів окремої особи, зокрема, гарантованого ч. 1 ст. 42 Конституції України права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Сутність спору полягає у тому, що відповідач вжив обмежувальних (корегувальних) заходів і застосував штрафні санкції до суб'єкта господарської діяльності за введення в обіг небезпечної нехарчової продукції, а саме дитячого одягу. Товариство просило визнати протиправними та скасувати вказані рішення з посиланням на недотримання справедливого балансу між прийнятим рішенням

---

<sup>130</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>131</sup> Що необхідно знати про перевірки у сфері державного ринкового нагляду. URL : <https://www.gudpss-zp.gov.ua/?page=news&id=1322>

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

(вжитими заходами) та суспільною небезпекою від допущеного порушення. Відповідно до ст. 4, ч. 1 ст. 5 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції»<sup>132</sup> виробники зобов'язані вводити в обіг лише безпечну продукцію; продукція вважається безпечною, якщо вона відповідає вимогам щодо забезпечення безпечності продукції, встановленим законодавством. Згідно з положеннями ст. 15 ГК України у сфері господарювання застосовуються технічні регламенти, стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови<sup>133</sup>. Так, пункти 2 і 3 Технічного регламенту щодо назв текстильних волокон і маркування текстильних виробів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 року № 13, який розроблений на підставі Директиви Європейського парламенту і ради ЄС 96/74/ЄС від 16 грудня 1996 року, передбачено, що дія цього Регламенту поширюється на всі види текстильних волокон, інформацію, яка наноситься під час маркування текстильних виробів, і супровідну документацію на такі вироби на різних стадіях їх виготовлення та введення в обіг; вимоги цього Регламенту є обов'язковими для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, сфера діяльності яких поширюється на текстильні волокна і вироби на різних стадіях їх виготовлення та введення в обіг на території України. У цій справі Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої введення в обіг дитячого одягу, виготовленого з використанням неорганічних хімічних волокон, без дотримання встановлених державних стандартів або технічних умов, які можуть бути джерелом негативної дії комплексу хімічних речовин різних за класом небезпечності та впливом на організм дитини, становить ризики для споживачів (користувачів), несумісні із загальною вимогою щодо безпечності продукції.

Також законодавець, крім державного контролю у сфері господарської діяльності, може вводити інші види контролю.

---

<sup>132</sup> Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2736-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-17#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>133</sup> Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).



Згідно зі ст. 38 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»<sup>134</sup> контроль у сфері благоустрою населених пунктів спрямований на забезпечення дотримання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами, зокрема іноземцями та особами без громадянства, вимог цього Закону, Правил благоустрою території населеного пункту та інших нормативно-правових актів.

На практиці склалася така ситуація, що сільські, селищні, міські ради не є органами державного контролю, однак відповідно до ст. 26 «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>135</sup> та виконання правил благоустрою території міста, які приймаються рішенням сесії міської ради, можуть вимагати демонтаж встановленого суб'єктом господарювання майданчика для харчування біля стаціонарного закладу ресторанного господарства у випадку відсутності в суб'єкта господарювання передбачених законодавством документів.

Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами (п. 4 ст. 19 Господарського кодексу України).

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом (ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>136</sup>).

Виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності та санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису,

---

<sup>134</sup> Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.03.2005 № 2807-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#n380> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>135</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

<sup>136</sup> Там само.

## **Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання**

---

розпорядження або іншого розпорядчого документа (п. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»)<sup>137</sup>.

Цей пункт також наголошує, що 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).

Отже, органи державного контролю (нагляду) мають право здійснювати контрольні (наглядові) заходи лише в тому випадку, коли такі повноваження передбачені саме законами України.

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»<sup>138</sup> державний контроль за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів здійснюється місцевими державними адміністраціями. Цей орган державного контролю (нагляду) має право надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання про усунення порушень і недоліків та застосовувати санкції до суб'єктів господарювання (п. 1 ст. 8 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»)<sup>139</sup>.

Щодо контрольних повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, то згідно з п. 1 ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»<sup>140</sup> ними здійснюється самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів. Водночас п. 3

---

<sup>137</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

<sup>138</sup> Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.03.2005 № 2807-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#n380> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>139</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

<sup>140</sup> Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.03.2005 № 2807-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#n380> (дата звернення: 15.11.2022).

ст. 40 цього Закону встановлено виключний перелік заходів здійснення, доступних для здійснення самоврядного контролю: 1) проведення перевірок території; 2) розгляд звернень підприємств, установ, організацій та громадян; 3) участь в обговоренні проєктів благоустрою територій населених пунктів, іншої технічної документації з питань благоустрою і внесення відповідних пропозицій на розгляд органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; 4) подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, правил благоустрою території населеного пункту.

Тобто жоден із вказаних вище законів не передбачає право органу місцевого самоврядування за результатами здійснення самоврядного контролю надавати суб'єктам господарювання обов'язкові до виконання приписи та застосовувати санкції. За Законом України «Про благоустрій населених пунктів»<sup>141</sup> логічним продовженням проведення перевірок є подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, правил благоустрою території населеного пункту.

Щодо громадського контролю, то згідно з п. 2 ст. 41 «Про благоустрій населених пунктів»<sup>142</sup> громадські інспектори проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, однак для притягнення винних осіб до відповідальності вони подають такі протоколи до органів державного контролю або правоохоронних органів.

З огляду на вищезазначене сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи не є органами державного контролю.

Однак законодавець Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>143</sup>, зокрема ст. 26, встановив виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад. Так, виключно на пленарних

---

<sup>141</sup> Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.03.2005 № 2807-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#n380> (дата звернення: 15.11.2022).

<sup>142</sup> Там само.

<sup>143</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.12.2022).

## Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

---

засіданнях сільської, селищної, міської ради можуть вирішуються такі питання:

— прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель (п. 34<sup>1</sup>);

— встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 44).

Функціонування органів державного контролю змінюється залежно від розвитку форм і методів діяльності суб'єктів господарювання. Відповідно, цій зміні підлягають процедури, порядки та інші особливості здійснення державного контролю. Останні повинні впроваджуватися у життя відповідно до змін за допомогою законодавчих актів (законів, постанов уряду, указів Президента України). У разі дотримання цих умов зменшується некерована нормотворчість органів влади, оскільки процедури контролю, що не відповідають діючій системі права і зміст яких суперечить основним принципам права, мінімізується внаслідок вжиття заходів з оновлення правової бази. Проте причиною неефективності здійснення державного контролю може стати і неналежна професійна підготовка перевіряючого. Часто посадові особи контролюючого органу не мають достатніх знань, що дозволяють ефективно використовувати інструменти державного контролю чи нагляду. Наприклад, невміння перевіряючого правильно задокументувати виявлені правопорушення породжує проблеми як для суб'єкта господарювання, так і для відповідного контролюючого органу, оскільки представник контролюючого органу допускає помилки у визначенні юридично важливих фактів, що свідчать про наявність (відсутність) правопорушення. Юридичний факт – це факт реальної дійсності, з яким законодавство пов'язує певні правові наслідки<sup>144</sup>. На практиці існує декілька етапів, які передують визначенню важливих юридичних фактів. Зокрема, вихідну інформацію посадові особи

---

<sup>144</sup>Бартунаева Н. Л. Предмет доказывания по налоговым спорам, связанным с привлечением субъектов хозяйствования к ответственности. 2007. 152 с.

фіскальних органів отримують на підставі показників бухгалтерського обліку суб'єкта господарювання, які характеризують результати його господарської діяльності. В обліковій діяльності суб'єкта господарювання виділяють три етапи формування відомостей про його майнове і фінансове положення.

На першому етапі перевірки вивчаються первинні документи, які засвідчують наявність певних фактів (дій) здійснення господарської діяльності. У бухгалтерському обліку завжди діє правило Швайкера: «немає документа – немає факту»<sup>145</sup>. Отже, орган контролю має право зробити висновок про порушення законодавства лише на підставі правильно оформлених документів.

На другому етапі аналізують облікові реєстри господарюючих суб'єктів, які містять узагальнену інформацію про факти здійснення господарської діяльності. Останні формуються і систематизують за правилами ведення бухгалтерського обліку на основі даних первинних документів.

На третьому – формується звітність, яка містить підсумкові дані про результати господарської діяльності. Тобто наявність трьох блоків (документ – реєстр – звітність) визначають послідовність перевірки звітності та дозволяють виявити приховування відповідних фактів чи їх фальсифікацію. Саме цим повинні керуватися контролюючі органи для виявлення юридично важливих фактів під час проведення контрольних дій<sup>146</sup>.

Завдання, які ставлять перед контролюючими органами у разі здійснення контрольних заходів, за своїм спрямуванням ідентичні роботі юрисдикційних органів. Науковці під юрисдикцією розуміють правоохоронну, правозастосовну діяльність, спрямовану на захист суб'єктивних прав і інтересів громадян, організацій, що полягає у розгляді та вирішенні компетентним органом (посадовою особою) спеціальними способами і засобами правового питання (юридичної справи) по суті. Зокрема, структура юрисдикційного процесу для всіх

---

<sup>145</sup> Соколов Я. Б., С. М. Бычкова. Бухгалтерский учет, аудит и судебная бухгалтерия. *Аудиторские ведомости*. 2000. № 4. С. 7.

<sup>146</sup> Никитченко Н. В. Методи виявлення юридично важливих фактів при проведенні податкового контролю. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2010. № 2 (49). С. 237–241.

## **Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання**

---

видів юрисдикції є незмінною і складається з дій, спрямованих на формування інформаційної бази (юридичне пізнання), і дій з винесення владного акта, яким визначається обсяг суб'єктивних прав і обов'язків сторін конфлікту, види і заходи впливу з метою притягнення до юридичної відповідальності (прийняття рішення)<sup>147</sup>. Тому завданням фахівців контролюючого органу на стадії проведення перевірки є зібрати належні докази (факти) правопорушень і правильно їх задокументувати. Однак на практиці досить поширеними є випадки, коли працівники контролюючих органів не оцінюють зібраний фактичний матеріал про правопорушення з погляду дотримання вимог процесуального права. Нерідко це призводить до того, що, оцінюючи рішення контролюючого органу в суді, факт предмета доказу не може бути доведений. Причиною такої ситуації, як правило, є нерозуміння перевіряючими особливостей закріплення доказу того чи іншого правопорушення у матеріалах справи на стадії перевірки, адже після її завершення виправити помилку практично неможливо.

Отже, повнота предмета доказу на стадії судового провадження залежить від того, які обставини працівниками контролюючого органу були визнані юридично важливими під час проведення перевірки. Саме тому для підвищення ефективності контрольних дій і економії часу суб'єкта господарювання, насамперед, необхідно підвищувати фаховість перевіряючих, а саме: забезпечувати можливості для вивчення останніми особливостей процесуального права, оскільки посадові особи контролюючих органів під час проведення перевірок повинні вміти виявити усі юридично важливі факти, які пізніше дозволять притягнути правопорушника до відповідальності, зокрема за допомогою суду. Тобто під час проведення контрольних заходів повинні збиратися лише такі докази, які в майбутньому можуть бути визнані судом достовірними та такими, що відповідають вимогам процесуального законодавства. У разі встановлення перевіряючими неповних або помилкових юридично важливих обставин справи суд не має можливості сформулювати достовірні дані про юридичні факти і зібрати відповідні докази, необхідні для винесення законного й обґрунтованого рішення щодо скоєного правопорушення.

---

<sup>147</sup> Никитченко Н. В. Державний контроль як складова забезпечення господарського правопорядку: проблеми теорії і практики : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2014. 342 с.