

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

---

---

УДК 334.7

**М. Г. Ісаков**

кандидат юридичних наук,  
Консультаційна юридична фірма «Глобус», президент  
Харківська міська колегія адвокатів, голова  
вул. Університетська, 9, Харків, 61003, Україна

## ПОНЯТТЯ, ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Статтю присвячено узагальненню існуючих підходів до тлумачення державного контролю та визначення його особливості та значення в економічних відносинах.

**Ключові слова:** публічно-правові засади, державний контроль, економічна сфера.

Державний контроль є об'єктом досліджень вчених різних галузей науки. Під час розробки вивчення питання щодо сутності контролю сучасні дослідники застосовують різні підходи до цієї проблеми, залежно від галузі наукових знань, у яких ведуться дослідження. Тому існує розмаїття поглядів на сутність контролю загалом, та державного контролю, зокрема, що відображає багатогранність цього явища.

Дослідженням питань державного контролю загалом та окремих його видів займалися В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. Б. Гончаренко, С. В. Ківалов, О. В. Клим, Т. В. Корнякова, Є. А. Кочерін, О. П. Полінець, Т. Л. Стародубцева, М. С. Студенікіна, М. М. Тищенко, В. І. Туровцева, В. С. Шестак та ін. Метою даної статті є узагальнення існуючих підходів до тлумачення державного контролю та визначення його особливості та значення в економічних відносинах.

В перекладі з французької термін «контроль» («control») означає «перевірка». Виходячи з етимологічного розуміння терміну «контроль», поширеною в науковій літературі є позиція, що контроль — це лише перевірка певного об'єкта. Такий зміст, наприклад, вкладають в це поняття В. П. Суйц (розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чогонебудь) [1, с. 18], Е. І. Петрова, Р. Н. Марченко, Л. В. Барінова (контроль полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його розпорядження [2, с. 117].

Розглядаючи контроль як перевірку, Л. Ф. Зверенчук виділяє й інший аспект цього поняття, що визначається як виявлення відповідності дійсного стану запланованому [3, с. 33]. Позитивним аспектом наведеного визначення є наголошення на єдності контрольної діяльності на стадії прийняття рішень і їх виконання. Проте, автор розглядає контроль лише як засіб порівняння поставлених завдань і досягнутих результатів, що є спрощенням сутності контролю. Адже контроль є не просто способом перевірки з метою зіставлення планів та результатів, але й передбачає механізм активного впливу на об'єкт, що перевіряється (в тому числі, втручання в оперативно-господарську діяльність суб'єкта господарювання, якщо розглядати контроль у сфері підприємництва).

Більш широке трактування контролю як перевірки дає В. Г. Афанасьєв, який визначає, що контроль — це спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способи впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи [4, с. 33].

С. А. Єрохін зазначає, що правова природа державного контролю проявляється в тому, що він здійснюється органами держави в межах правових норм, які визначають сферу діяльності й повноваження контролюючого суб'єкта [5, с. 268]. В науці адміністративного права існують різноманітні підходи до визначення сутності державного контролю, що підтверджує багатогранність та комплексний характер досліджуваного явища. Розглянемо найбільш розповсюджені підходи до розуміння державного контролю.

Безперечно, найбільшого поширення дістало тлумачення державного контролю як функції державного управління, або, у більш широкому розумінні, як функції держави. На думку В. Б. Авер'янова, держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Це випливає з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого покладається на контроль. Саме він відіграє роль інтегруючого засобу перевірки загальної спрямованості державної діяльності і водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та здійснення її на певних етапах [6, с. 224].

На думку А. О. Сокіла, контроль є функцією державної діяльності, основною метою якої є підвищення ефективності діяльності шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів правовідносин відповідно до їх завдань та встановлених правових приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, дотримання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту населення [7, с. 15–16]. Схоже тлумачення дають також інші дослідники: П. М. Чистяков, З. С. Гладун, Л. А. Савченко тощо.

У більш вузькому розумінні контроль розглядається як функція державного управління [8, с. 350; 9, с. 35; 10, с. 144], що полягає у спостереженні за діяльністю об'єкта і перевірці її відповідності управлінським рішенням, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів [8, с. 349].

На думку В. І. Туровцева, контроль — важлива функція державного управління органічно пов'язаний з іншими його функціями і наявний як складовий елемент під час їх реалізації [9, с. 35]. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану галузі до вимог, що стоять перед нею, відхилень у виконанні поставлених завдань і причин таких відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю і дає можливість виділити його серед інших функцій управління [11, с. 291].

Деякі вчені розглядають контроль з процесуальної точки зору, як стадію управлінського процесу. Так, М. С. Студенікіна, погоджуючись з позицією авторів, які вважають контроль функцією управління, якщо його розглядати як вид діяльності, одночасно вказує, що контроль є стадією управлінського циклу, якщо розглядати його стосовно кожного конкретно прийнятого рішення [13, с. 12]. Таку точку зору поділяє і Ю. А. Тихомиров, який підкреслює наявність специфічних особливостей контролю стосовно управлінського рішення, в ході виконання якого контроль є стадією процесу управління [13, с. 31].

На думку І. Л. Бачило, контроль є етапом циклу управління з притаманними йому функціями [14, с. 47]. В. С. Основін визначає контроль як заключну стадію управлінського циклу, метою якого можна вважати перевірку правильності виконання рішення [15, с. 162]. Натомість, В. А. Юсупов хоч і називає контроль заключним елементом процесу управління, при цьому наголошує, що функцією цього виду діяльності є не тільки підбиття підсумків управлінського циклу [16, с. 204].

Водночас, при такому підході необхідно враховувати, що процесуально контроль може здійснювати і сам виконавець рішення (контроль за власними діями здійснюється, зокрема, підприємцями), і в такому випадку контроль не буде державним.

Наступним підходом до визначення державного контролю є його розуміння як засобу забезпечення законності [17, с. 215; 8, с. 348–349; 18] шляхом перевірки дотримання норм законодавства, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Він здійснюється з метою «застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб» [19, с. 192].

Існує також ще один підхід до розуміння державного контролю як діяльності. Так, на думку О. П. Полінець, державний контроль — це су-

купність дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [20, с. 6]. В. С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [21, с. 16]. В. М. Гаращук також доводить, що контроль необхідно розглядати як сукупність різних за формою дій, які здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [22, с. 89].

О. Ф. Андрійко тлумачить контроль як своєрідну форму зворотного зв'язку, що дозволяє визначити, наскільки точно дотримуються задані системі параметри, виявити відхилення та визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [24, с. 24].

Кожен з названих підходів до визначення контролю безперечно має значення для розуміння сутності цього явища, з огляду на що, державний контроль є багатограним явищем, тлумачення якого потребує комплексного підходу. Така позиція сьогодні підтримується багатьма вченими. Так, Є. А. Кочерин трактує поняття контролю як системне багатопланове явище, яке варто розглядати в трьох основних аспектах: 1) контроль як системна і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безупинно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення [25, с. 53].

Т. В. Маматова вважає, що термін державний контроль включає в себе правову, функціональну та інформаційну складові: правовий компонент — це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); функціональний компонент — це процес вироблення коригувальних дій, який базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; інформаційний компонент — це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [26, с. 25–26].

Отже, державний контроль є комплексним явищем, який можна розглядати як функцію державної діяльності, і зокрема державного управління; як засіб забезпечення законності; як стадію управлінського процесу (з процесуальної точки зору), а також, в найбільш загальному значенні — як діяльність спеціально уповноважених органів.

Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів [8, с. 348–349].

Виходячи з аналізу наведених визначень, виділимо основні ознаки державного контролю:

- є складовою державної діяльності, проявом його функції;
- здійснюється суб'єктами — уповноваженими органами державної влади, їх посадовими особами в межах правових норм, які визначають сферу діяльності й повноваження контролюючого суб'єкта;
- метою є перевірка дотримання законодавства (забезпечення законності) й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності
- носить постійний та превентивний характер;
- передбачає оперативне втручання контролюючого суб'єкта у діяльність об'єктів та можливість застосування заходів примусу у разі виявлення порушень законодавства;
- реалізується шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів праводносин відповідно до їх завдань та встановлених правових приписів;
- включає сукупність різних за формою дій.

Контроль не існує в ізольованому вигляді, тому погоджуємось з позицією С. В. Ківалова, що не повинно бути контролю заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління з її особливостями та конкретним змістом, а значить у певному обсягу і в певній формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності [11, с. 292].

Поняття контролю конкретизується відповідно до сфери дії контрольної функції. Є доцільним погодитися з позицією вчених, що в реальній дійсності не існує контролю взагалі, а є контроль конкретного змісту та форми, тобто адміністративний, технічний, господарський, а також фінансовий та інші [27, с. 47]. З огляду на це, об'єктом нашого розгляду є контроль, що здійснюється у сфері економіки загалом, та підприємницької діяльності, зокрема.

В науковій літературі контроль в економіці характеризується як встановлення відповідності фактичного стану справ визначеним вимогам і розглядається в якості однієї із правових форм здійснення державного регулювання економіки, або як функція державного управління економікою. Державний контроль в економічній сфері визнається невід'ємною, органічною складовою державного впливу на економічні процеси.

Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) — діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого

самоврядування 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, прийнятної рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища (ст. 1) [27].

На основі визначених вище підходів до тлумачення державного контролю, вважаємо, що державний контроль в економіці є комплексним явищем, який можна розглядати як:

- вияв економічної функції держави;
- функцію державного регулювання економіки;
- засіб забезпечення законності в економічних відносинах держави, суспільства та окремих осіб (в тому числі, суб'єктів господарювання);
- стадію процесу управління економікою;
- діяльність спеціально уповноважених контролюючих органів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та узгодження приватних та публічних інтересів в економічній сфері.

Лімською декларацією керівних принципів контролю, прийнятою IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році встановлено, що контроль є невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів та порушення принципів, законності, ефективності та економії використання матеріальних ресурсів на якомого більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість застосувати корегуючі заходи, притягнуті, в окремих випадках, винних до відповідальності, отримати компенсацію за завдану шкоду або здійснити заходи із запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [28].

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни [8, с. 349].

Контроль є явищем, що об'єктивно властиве суспільству. Він відіграє суттєву роль в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у державі, про стан виконання прийнятих рішень, про відповідність тієї чи іншої діяльності вимогам законодавства, розробки та здійснення заходів щодо усунення правопорушень, недоліків в організації управлінської, виробничої та іншої діяльності [29, с. 8–10].

О. І. Сушинський наголошує на тому, що головною метою контролю є недопущення відхилень та приведення у відповідність до програми розвитку об'єкта за допомогою відповідних засобів. Контроль є джерелом інформації про соціальні процеси з метою адаптації програм і моделей або вибору програм і моделей подальшого розвитку. Здійснення контролю з цих позицій спрямовує управління до суспільного прогресу, у чому і виявляється його «творча місія» [30, с. 60].

Погоджуємось з Т. Л. Стародубцевою, що здійснення контролю господарської та підприємницької діяльності спрямоване, по-перше, на дотримання встановленого правопорядку в ході підприємницької та господарської діяльності її суб'єктами, і по-друге, на економічну обґрунтованість та ефективність дій органів внутрішніх справ, відповідність їх цілям роботи держави [31, с. 23].

Державний контроль у сфері підприємництва є одним з механізмів забезпечення державою ефективної діяльності суб'єктів господарювання та економіки в цілому. Адже державний контроль направлений на узгодження, з одного боку, розвитку економіки та задоволення публічних потреб і інтересів, а, з іншого — засад ринкового господарства та приватних інтересів підприємців. За допомогою контролю також забезпечується своєчасність та отримання інформації про реальний стан справ у сфері підприємництва, виявлення і усунення порушень чинного законодавства та здійснення превентивних заходів щодо суб'єктів господарювання.

Поділяємо думку О. В. Клим, що контроль у сфері підприємництва сприяє забезпеченню дотримання правових норм у сфері здійснення підприємницької діяльності, принципу свободи підприємництва, добросовісної конкуренції, дотриманню правил ділової етики тощо [32, с. 10].

### Список літератури

1. Суйц В. П. Внутрипроизводственный контроль / В. П. Суйц. — М. : Финансы и статистика, 1987. — 224 с.
2. Петров Э. И. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений : учебное пособие / Э. И. Петров, Р. Н. Марченко, Л. В. Баринов. — М. : Академия МВД России, 1995. — 223 с.
3. Зверенчук Л. Ф. Контроль и ревизия в строительстве / Л. Ф. Зверенчук, Я. И. Гуральников и др. — М. : Финансы и статистика, 1989. — 217 с.
4. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1977. — 125 с.
5. Єрохін С. А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект) / С. А. Єрохін. — К. : Світ знань, 2002. — 528 с.
6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. Авер'янова В. Б. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
7. Сокіл А. О. Податковий апарат УРСР в період НЕПу (1921–1928 рр.) : автореф. дис. ... к. ю. н. / А. О. Сокіл. — Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2003. — 20 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручн. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.
9. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. — М. : Наука, 1970. — 336 с.
10. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1996. — 160 с.
11. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. — Х. : «Одиссей», 2004. — 880 с.
12. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. — М. : Юрид. лит., 1974. — 160 с.
13. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 1998. — 796 с.
14. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И. Л. — М., 1976. — 200 с.

15. Основин В. С. Основы науки социального управления / В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. — 260 с.
16. Юсупов В. А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы) / В. А. Юсупов. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1976. — 264 с.
17. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 336 с.
18. Гончаренко І. Б. Теоретичні засади здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України / І. Б. Гончаренко // Право і безпека : науковий журнал. — 2010. — № 1 (3) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pib/2010\\_1/PB-1/PB-1\\_16.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2010_1/PB-1/PB-1_16.pdf).
19. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. д.ю.н. / 12.00.07 / В. М. Гаращук. — Х., 2003. — 413 с.
20. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. к. ю. н. / 12.00.07 / О. П. Полінець. — К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2003. — 20 с.
21. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. — Х. : «Основа», 2003. — 208 с.
22. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В. М. Гаращук // Проблеми законності. — Х., 2002. — Вип. 54. — С. 83–90.
23. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія : дис. к. ю. н. / 12.00.10 / Т. В. Корнякова. — О., 2004. — 214 с.
24. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка ; ІДП НАН України, 2004. — 304 с.
25. Кочерин Е. А. Контроль как функция управления / Е. А. Кочергий — М. : Знание, 1982. — 78 с.
26. Маматова Т. Трактунання поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. — 2004. — № 1. — С. 23–26.
27. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
28. Лімска декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.3305.0>.
29. Андрійко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрійко. — К. : Научная мысль, 1994. — 116 с.
30. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади / О. Сушинський // Вісник УАДУ. — 2002. — № 2. — С. 54–61.
31. Стародубцева Т. Л. Щодо мети та принципів здійснення органами внутрішніх справ контролю господарської та підприємницької діяльності / Т. Л. Стародубцева // Митна справа. — 2011. — № 3 (75), частина 2. — С. 20–23.
32. Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н., 12.00.07. / О. В. Клим. — К., 2009. — 21 с.



**М. Г. Исаков**

Консультационная юридическая фирма «Глобус»,  
Харьковская городская коллегия адвокатов  
ул. Университетская, 9, Харьков, 61003, Украина

**ПОНЯТИЕ, ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ И ЗНАЧЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

**Резюме**

Статья посвящена обобщению существующих подходов к толкованию государственного контроля и определению его особенности и значения в экономических отношениях.

**Ключевые слова:** публично-правовые принципы, государственный контроль, экономическая сфера.

**M. G. Isakov**

Consultative legal firms «Globe»,  
Kharkiv municipal college of advocates  
Universitetskaja str., 9, Kharkiv, 61003, Ukraine

**THERE IS A CONCEPT, PUBLIC PRINCIPLES AND VALUES OF  
STATE CONTROL IN THE FIELD OF ECONOMIC**

**Summary**

The article is sanctified to generalization of the existent going near interpretation of state control and determination of his feature and value in economic relations.

**Key words:** public principles, state control, economic sphere.