

УДК 342.92:351.9:351.82

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.50>

ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Гаврік Р.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-1557-0594
e-mail: gavrik.roman@gmail.com*

Галус О.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0002-5474-3323
e-mail: elenhalus@gmail.com*

Гаврік Р., Галус О. Прикладні питання здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності в умовах правового режиму воєнного стану.

В науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження практичних особливостей здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності в умовах правового режиму воєнного стану. На підставі проведеного дослідження, авторський колектив дійшов висновку, що в умовах правового режиму воєнного стану було повністю припинено здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності – як планові, так і позапланові, за окремими виключеннями. Такі виключення із мораторію на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути викликані загрозою, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у відповідній сфері господарської діяльності. При цьому, для розблокування заборони на проведення заходів державного контролю у відповідній сфері господарської діяльності необхідним є прийняття відповідного рішення центральним органом виконавчої влади, який здійснює формування державної політики у відповідній сфері. Особливості проведення державного контролю у сфері господарської

діяльності можуть бути визначені самим органом, Кабінетом Міністрів України або в законі, але лише на період дії правового режиму воєнного стану. За відсутності визначення таких особливостей, при здійсненні відповідних заходів державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути дотримані вимоги Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». На жаль, мораторій на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності, встановлений постановами Кабінету Міністрів України №№ 303 та 550 не повною мірою відповідає положенню Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якому не передбачені виключення щодо встановлення особливостей у здійсненні заходів державного контролю на період дії правового режиму воєнного стану (у зв'язку із цим, запропоновано внести відповідні зміни до закону). На рівні закону передбачені лише особливості здійснення заходів митного та податкового контролю в умовах правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: орган державної влади; орган місцевого самоврядування; господарська діяльність; державний контроль; державний контроль у сфері господарської діяльності; суб'єкт господарювання; воєнний стан; перевірки; податковий контроль; митний контроль.

Gavrik R., Halus E. Example issues of implementation of state control in the sphere of economic activities in the conditions of the legal regime of the martial state.

In the scientific article, the author's team conducted a scientific study of the practical features of the implementation of state control in the field of economic activity under the conditions of the legal regime of martial law. On the basis of the conducted research, the author team came to the conclusion that under the conditions of the legal regime of martial law, the implementation of state control measures in the field of economic activity was completely stopped – both planned and unplanned, with some exceptions. Such exclusions from the moratorium on the implementation of state control measures in the sphere of economic activity must be caused by a threat that has a significant negative impact on the rights, legitimate interests, life and health of a person, protection of the natural environment and ensuring the security of the state in the relevant sphere of economic activity. At the same time, in order to unblock the ban on conducting state control measures in the relevant sphere of economic activity, it is necessary to make a corresponding decision by the central executive body, which carries out the formation of state policy in the relevant sphere. The specifics of state control in the field of economic activity can be determined by the body itself, the Cabinet of Ministers of Ukraine or in the law, but only for the period of the legal regime of martial law. In the absence of defining such features, the requirements of the Law of Ukraine "On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity" must be observed when implementing relevant state control measures in the sphere of economic activity. Unfortunately, the moratorium on state control measures in the sphere of economic activity, established by resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine Nos. 303 and 550, does not fully comply with the provisions of the Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity", which does not provide exception regarding the establishment of peculiarities in the implementation of state control measures during the period of the legal regime of martial law (in this regard, it is proposed to make appropriate changes to the law). At the level of the law, only the specifics of the implementation of customs and tax control measures in the conditions of the legal regime of martial law are provided for.

Key words: body of state power; local government; economic activity; state control; state control in the field of economic activity; entity; martial law; inspections; tax control; customs control.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України в лютому 2022 року, що відкрило наступний етап російсько-української війни, призвело до нових викликів та небезпек для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що проживають на території України, юридичних осіб та держави в цілому, в тому числі внесло істотні корективи у контрольні повноваження органів публічної адміністрації. Війна порушила нормальну роботу як органів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування) як суб'єктів державного контролю (в тому числі й у сфері господарської діяльності), так і самих суб'єктів господарювання (юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців). У зв'язку із цим, виникла необхідність внесення змін до законодавства, яке урегульовувало предмет, завдання та процедуру здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, приведення його до реалій військового часу. Важливе значення при цьому має як наукове опрацювання відповідних змін, щоб з одного боку продовжувати досягати мету здійснення контрольних заходів, з іншого – скасувати окремі з них в тих сферах, де відповідність господарської діяльності встановленим вимогам законодавства не може досягатися через дію обставин воєнного стану (а отже – доцільним є скасування контролю у цих сферах на період дії правового режиму воєнного стану). На наукове обґрунтування забезпечення цього балансу повинні бути спрямовані наукові дослідження у відповідній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика природи державного контролю у сфері господарської діяльності, його видів та форм досліджувалася рядом науковців, таких як В.Б. Авер'янов, Н.В. Барахтян, В.М. Василенко, Л.Ю. Вдовиченко, Н.А. Горбова, М.Г. Ісаков, С.І. Лучковська, С.М. Мельничук, О.М. Музичук, В.О. Невядовський, Н.В. Никитченко, І.С. Орехова, Г.М. Остапович, В.П. Попелюк, Л.Л. Савченко, В.А. Світличний, Л.В. Сорока. В той же час, ці дослідження не стосувалися прикладних питань здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, які виникли після запровадження правового режиму воєнного стану.

Метою статті є визначення практичних особливостей здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Державний контроль у сфері господарської діяльності у науковій літературі визначається як: діяльність уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо

визначення відповідності або невідповідності діяльності суб'єктів господарювання встановленим законом приписам з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства та забезпечення інтересів суспільства [1, с. 72]. Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний контроль у сфері господарської діяльності здійснюється через застосування заходів державного контролю – планових чи позапланових, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [2].

На початковому етапі запровадження правового режиму воєнного стану, було повністю припинено здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності – як планові, так і позапланові. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303, було дозволено проведення лише позапланових заходів за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у сфері запобігання неконтрольованому зростанню цін на товари, які мають істотну соціальну значущість. Було визначено, що відповідні заходи можуть бути проведені у разі, якщо відповідне рішення буде прийняте уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який забезпечує здійснення державної політики у відповідній сфері [3]. Тобто виключення із мораторію на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути викликані загрозою, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у відповідній сфері господарської діяльності. При цьому, для розблокування заборони на проведення заходів державного контролю у відповідній сфері господарської діяльності необхідним є прийняття відповідного рішення центральним органом виконавчої влади, який здійснює формування державної політики у відповідній сфері.

В подальшому мораторій на проведення планових та позапланових заходів державного контролю у сфері господарської діяльності було скасовано ще для ряду сфер господарської діяльності. Зокрема, були дозволені позапланові невізні перевірки за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов за рішенням відповідної Національної комісії (постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2022 року № 573), а згодом – інші планові та позапланові заходи кон-

тролю у сфері енергетики та комунальних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2022 року № 955). В подальшому були дозволені заходи державного контролю у сферах: а) медіа за дотриманням суб'єктами у сфері медіа вимог законодавства у сфері медіа за рішенням Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2023 року № 592); б) щодо побутових ламп неспрямованого випромінювання в частині їх відповідності вимогам технічних регламентів (постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2023 року № 852); в) у сфері організації та проведення азартних ігор (як позапланові заходи, у тому числі фактичні перевірки методом контрольних закупок) та у лотерейній сфері – за рішенням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2023 року № 1167); г) електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку за рішенням відповідної Національної комісії (постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2024 року № 59). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 березня 2024 року № 261 були дозволені позапланові заходи державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, захисту прав споживачів та метрологічного нагляду у сфері надання житлово-комунальних послуг за рішенням Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також розширено сферу державного контролю за дотриманням технічних регламентів не тільки на виробництво побутових ламп неспрямованого випромінювання, а й на виробництво низьковольтного електричного обладнання, обладнання в частині його відповідності вимогам Технічного регламенту з електромагнітної сумісності обладнання та машин та устаткування в частині їх відповідності вимогам Технічного регламенту безпеки машин [4]. У всіх цих випадках було збережено такі питання, як мета запровадження відповідних заходів (наявність загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у відповідній сфері господарської діяльності), підстава (наявність рішення уповноваженого органу виконавчої влади) та порядку проведення (відповідні особливості можуть бути визначені самим органом, Кабінетом Міністрів України або в законі, але лише на період дії правового режиму воєнного стану).

Окремо, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 травня 2022 року № 550

було встановлено мораторій на проведення заходів державного контролю нехарчової продукції, в подальшому до відповідної заборони були внесені ряд виключень, пов'язаних із можливістю здійснення митними органами державного контролю окремої нехарчової продукції щодо її відповідності вимогам державних регламентів [5]. Можливість встановлення такого мораторію впливає із положень п. 6-1 Прикінцевих положень Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», відповідно до якого тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного, надзвичайного стану в Україні, Кабінет Міністрів України може встановлювати особливості здійснення митними органами державного контролю нехарчової продукції [6].

На жаль, мораторій на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності, встановлений постановами Кабінету Міністрів України №№ 303 та 550 не повною мірою відповідає положенню Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якому не передбачені виключення щодо встановлення особливостей у здійсненні заходів державного контролю на період дії правового режиму воєнного стану (крім здійснення податковими органами податкового контролю за дотриманням вимог законодавства щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін). У зв'язку із цим виникає парадоксальна ситуація, коли Державна регуляторна служба України щорічно затверджує План здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю), який повинен бути виконаним відповідними органами державної влади, уповноваженими на здійснення перевірок (норми Закону є вищими за юридичною силою за норми постанов Кабінету Міністрів України №№ 303 та 550, які не є спеціальними нормами, оскільки Кабмін не уповноважувався на визначення особливостей здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності в умовах воєнного стану (крім здійснення митними органами державного контролю нехарчової продукції). На нашу думку, слід внести відповідні зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме до ст. 2, в якій передбачити, що на період до припинення або скасування воєнного стану в Україні, Кабінет Міністрів України може встановлювати особливості здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності.

Краще урегульованим залишається можливість здійснення митного та податкового контролю в умовах воєнного стану. Відповідно до

ст. 9-12 Митного кодексу України та Закону від 24 березня 2022 року було тимчасово зупинено проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі щодо своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів (здійснення відповідних заходів митного контролю поновлено з 1 травня 2024 року) [7]. Відповідно до ст. 69 Податкового кодексу України та Закону від 31 травня 2022 року було зупинено проведення податкових перевірок тимчасово до 1 серпня 2023 року, крім камеральних перевірок, документальних позапланових перевірок, що проводяться на звернення платника податків або на підставі інформації, що свідчить про порушення платником податкового законодавства, фактичних перевірок; при цьому, тимчасово, на період з 1 серпня 2023 року до 1 грудня 2023 року, документальні позапланові перевірки проводяться виключно на звернення платника податків та/або у разі наявності інформації, що свідчить про порушення платником податків податкового законодавства [8].

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити наступне. В умовах правового режиму воєнного стану, було повністю припинено здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності – як планові, так і позапланові, за окремими виключеннями. Такі виключення із мораторію на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути викликані загрозою, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави у відповідній сфері господарської діяльності. При цьому, для розблокування заборони на проведення заходів державного контролю у відповідній сфері господарської діяльності необхідним є прийняття відповідного рішення центральним органом виконавчої влади, який здійснює формування державної політики у відповідній сфері. Особливості проведення державного контролю у сфері господарської діяльності можуть бути визначені самим органом, Кабінетом Міністрів України або в законі, але лише на період дії правового режиму воєнного стану. За відсутності визначення таких особливостей, при здійсненні відповідних заходів державного контролю у сфері господарської діяльності повинні бути дотримані вимоги Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

На жаль, мораторій на проведення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності, встановлений постановами Кабінету

ту Міністрів України №№ 303 та 550 не повною мірою відповідає положенню Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якому не передбачені виключення щодо встановлення особливостей у здійсненні заходів державного контролю на період дії правового режиму воєнного стану. На нашу думку, слід внести відповідні зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме до ст. 2, в якій передбачити, що на період до припинення або скасування воєнного стану в Україні, Кабінет Міністрів України може встановлювати особливості здійснення заходів державного контролю у сфері господарської діяльності. Виняток становлять заходи митного та податкового контролю, які були частково зупинені в першій половині 2022 року тимчасово на період до кінця 2023 року – початку 2024 року. Відповідні виключення були встановлені не на рівні постанов Кабінету Міністрів України, а митному та податковому кодексам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барахтян Н.В. Поняття та форми державного контролю у сфері господарської діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 69–75.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
3. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 (оригінальний текст, без змін та доповнень). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>.
4. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>.
5. Про припинення здійснення державного контролю нехарчової продукції в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 2022 року № 550 (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2022-п#Text>.
6. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 року (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17#Text>.
7. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року (із змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.