
РОЗДІЛ XII. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ НАУКИ

УДК 342.9:339.5:336.27

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.3.70>

МЕХАНІЗМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Возняковська К.А.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного, господарського права
та приватно-правових дисциплін
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-0351-7107

Біленець Д.А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського права
та приватно-правових дисциплін
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0003-0866-0698

Кубрак Г.О.,

доктор філософії (PhD),
Уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції
Київського університету інтелектуальної власності та права

Возняковська К.А., Біленець Д.А., Кубрак Г.О. Механізми адміністративного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності в контексті економічної безпеки держави.

У статті досліджено правову природу, структуру та функціональне навантаження інституту адміністративного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД). Актуальність теми зумовлена як загальним процесом трансформації державного управління, так і специфічними умовами правового режиму воєнного стану в Україні, в яких адміністративний контроль у сфері ЗЕД виконує не лише правозабезпечувальну, а й стратегічно-безпекову функцію.

Особливу увагу приділено нормативно-правовій основі адміністративного контролю: аналізу положень Господарського кодексу України, Митного кодексу України, Законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про валюту і валютні операції», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У межах дослідження визначено основні правові форми реалізації контролю, зокрема ліцензування, митний контроль, валютний контроль, перевірки та адміністративні процедури, які мають превентивну, санкційну або регуляторну природу.

Зазначено, що адміністративний контроль у сфері ЗЕД виконує роль регулятора публічного інтересу в умовах відкритої економіки. Він забезпечує баланс між свободою підприємницької ініціативи та державними пріоритетами у сфері безпеки, фінансової стабільності, валютного регулювання та митного режиму. У статті сформульовано авторське бачення необхідності переходу до моделі партнерського контролю, що ґрунтується на принципах правової визначеності, цифровізації процедур, мінімізації дублювання повноважень та розмежування контролюючих компетенцій органів виконавчої влади.

Узагальнено сучасні виклики реалізації адміністративного контролю: надмірне втручання, дублювання перевірок, низький рівень взаємодії контролюючих органів і недостатній розвиток електронних процедур. Обґрунтовано доцільність подальшої кодифікації адміністративно-правових інструментів контролю, що сприятиме посиленню економічної безпеки України в умовах зовнішніх загроз.

Ключові слова: адміністративне право, зовнішньоекономічна діяльність, державний контроль, економічна безпека, митне регулювання, валютний контроль, ліцензування, господарська діяльність, публічне управління, правовий режим.

Voznyakovska K.A., Bilenets D.A., Kubrak G.O. Mechanisms of administrative control over the activities of business entities in the sphere of foreign economic activity in the context of national economic security.

The article explores the legal nature, structure, and functional dimensions of the institution of administrative control over the activities of business entities engaged in foreign economic activity (FEA). The relevance of the topic arises both from the general process of transformation in public governance and the specific legal conditions imposed by the martial law regime in Ukraine, under which administrative control in the FEA sphere performs not only a legal-regulatory but also a strategic security function.

Particular attention is devoted to the regulatory framework of administrative control, including analysis of the provisions of the Commercial Code of Ukraine, the Customs Code of Ukraine, the Laws of Ukraine "On Foreign Economic Activity," "On Currency and Currency Operations," and "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity." Within the scope of the study, the main legal forms of control implementation are identified, including licensing, customs control, currency control, inspections, and administrative procedures, which may have preventive, punitive, or regulatory nature.

It is emphasized that administrative control in the field of FEA serves as a mechanism for safeguarding the public interest within an open economy. It ensures a balance between entrepreneurial freedom and state priorities in areas such as security, fiscal stability, currency regulation, and customs compliance. The article presents the author's perspective on the necessity of transitioning toward a partnership-based model of control, founded on principles of legal certainty, digitalization of procedures, minimization of duplication of authority, and delineation of control competences among executive bodies.

The article summarizes the current challenges in the implementation of administrative control: excessive interference, overlapping inspections, low inter-agency coordination, and underdeveloped electronic procedures. The study substantiates the expediency of further codification of administrative legal instruments of control, which would contribute to strengthening Ukraine's economic security amid external threats.

Key words: administrative law, foreign economic activity, state control, economic security, customs regulation, currency control, licensing, business activity, public administration, legal regime.

Постановка питання. Сфера зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) в Україні в умовах воєнного стану набуває нової ваги як з точки зору економічної доцільності, так і з позицій національної безпеки. Держава вимушено переглядає не лише економічну політику, а й підходи до адміністративного регулювання господарської активності. Особливої актуальності у цьому контексті набуває інститут адміністративного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері ЗЕД, що виступає інструментом забезпечення правопорядку, публічного інтересу та економічної стабільності.

Сучасні виклики, пов'язані з порушенням логістичних ланцюгів, обмеженням експорту й імпорту, валютними ризиками, потребують чітко налагодженого механізму державного втручання, яке не порушує базових засад підприємництва. Водночас адміністративний контроль у сфері ЗЕД нерідко зазнає критики за надмірну формалізованість, дублювання повноважень різними органами контролю та відсутність єдиної координаційної платформи. Це зумовлює необхідність перегляду правових засад і практичних механізмів здійснення адміністративного контролю з урахуванням конституційного принципу верховенства права та забезпечення балансу між приватною ініціативою та публічним порядком.

Аналіз наукових публікацій. Проблематика адміністративного контролю у сфері господарської діяльності розглядалася в працях таких українських дослідників, як В. Бевзенко, О. Бандурка, Н. Мішина, С. Герасимчук, В. Яцута, А. Соломаха та інших. У фокусі їхніх наукових студій перебувають загальні засади адміністративного впливу на суб'єктів господарювання, принципи правової визначеності, допустимості втручання в підприємницьку діяльність, а також контрольна компетенція органів виконавчої влади.

Окрему увагу було приділено питанням ліцензування, митного та валютного контролю, їх адмі-

ністративно-правовій природі, процедурним особливостям і ролі у формуванні безпечного господарського середовища. У працях В. Чернишова та І. Доценко акцентується на взаємозв'язку адміністративного контролю з економічною безпекою, особливо в умовах збройного конфлікту. Автори підкреслюють необхідність адаптації механізмів контролю до реалій воєнного часу, оскільки традиційні інструменти правозастосування не завжди ефективні у нових соціально-економічних умовах.

Водночас більшість наявних досліджень мають фрагментарний характер, не охоплюють у повному обсязі міжгалузеву природу адміністративного контролю у сфері ЗЕД, не враховують специфіку сучасного нормативного середовища, в якому функціонують підприємства під час дії особливого правового режиму. Потребує уточнення співвідношення адміністративного контролю з іншими формами публічного управління, а також розмежування контрольних повноважень органів державної влади.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності в умовах воєнного стану, виявлення прогалин у нормативному регулюванні, аналіз існуючих форм адміністративного впливу та розроблення пропозицій щодо вдосконалення контрольних механізмів з метою забезпечення економічної безпеки, правопорядку та балансу публічних і приватних інтересів.

Основний виклад матеріалу. Зовнішньоекономічна діяльність в Україні перебуває у сфері підвищеної уваги з боку органів державної влади. Це обумовлено як її стратегічним значенням для економічного розвитку держави, так і впливом на показники економічної безпеки, валютної стабільності та міжнародної торгівлі. Відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» зовнішньоекономічна діяльність - це діяльність суб'єктів господарювання України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, що ґрунтується на взаємовідносинах між ними й реалізується як на території України, так і за її межами [9]. У структурі правового регулювання ЗЕД поєднуються елементи господарського, митного, валютного та адміністративного права, що створює особливу комплексність режиму контролю над цими відносинами.

У наукових джерелах підкреслюється, що регулювання ЗЕД є не лише питанням комерційної свободи, а й інструментом захисту державних інтересів. Регулювання ЗЕД являє собою комплекс заходів щодо включення вітчизняної економічної системи у структуру світового ринку й глобальної економіки за умов збереження високої цінності державних інтересів та економічної безпеки [14].

Питання економічної безпеки розглядається як основоположне для формування стратегії державного втручання у ЗЕД. Згідно з дослідженнями, економічна безпека як стан економічної системи потребує вирішення потреб сукупного національного добробуту та стабільності внутрішнього ринку, незалежно від результатів впливу ряду економічних показників. Серед її ключових складових виокремлюють надійність збереження інформації, захист економічних інтересів та протидію негативним чинникам [16].

Важливо, що законодавство розглядає ЗЕД як сферу, у якій держава має право здійснювати публічне управління, використовуючи при цьому інструменти адміністративного впливу. Такі повноваження закріплені в Господарському кодексі України [3], Митному кодексі України, Законі України «Про валюту і валютні операції», а також у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У межах комплексного контролю держава застосовує заходи валютного, митного, технічного, податкового та адміністративного регулювання. Як справедливо зазначає С. Герасимчук, здійснюючи регулювання ЗЕД, держава використовує різноманітні засоби впливу, при цьому кожний напрям вимагає дотримання відповідних принципів правового впорядкування [2, с. 29].

ЗЕД як об'єкт адміністративно-правового контролю цікава саме тим, що поєднує загальногосподарські механізми з публічними обмеженнями. Держава не лише допускає чи стимулює цю діяльність, а й формує систему правил, при порушенні яких застосовуються владно-розпорядчі заходи. При цьому адміністративний контроль не має на меті блокувати ЗЕД, навпаки він виступає механізмом правової дисципліни, яка дає змогу зменшити ризики економічної дестабілізації та втрати державного впливу на стратегічні процеси у зовнішній торгівлі.

В умовах війни ЗЕД набуває подвійного статусу: з одного боку, це господарська активність, з іншого - потенційний канал стратегічної (в тому числі оборонної) кооперації з партнерами. Відтак, державний адміністративний контроль у цій сфері перестає бути формальністю і трансформується у реальний інструмент забезпечення економічного суверенітету.

Зовнішньоекономічна діяльність є не лише формою підприємницької активності, а й складовою системи національної економічної безпеки. Її правове регулювання на рівні законів і адміністративних рішень спрямоване на формування умов для стабільного функціонування держави в умовах відкритої економіки, з одночасним забезпеченням публічного інтересу та контролю за потенційними загрозами.

ЗЕД як сфера господарської активності безпосередньо пов'язана з реалізацією публічного інтересу, що, в свою чергу, зумовлює необхідність державного втручання шляхом адміністративного регулювання. Одним із головних правових інструментів у цьому контексті є адміністративний контроль.

Категорія «адміністративний контроль» посідає ключове місце в системі адміністративного права, оскільки вона характеризує одну з основних управлінських функцій держави у сфері виконавчої влади. З точки зору теорії управління, управління - це діяльність людей - суб'єктів управління, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань [13, с. 9].

Контроль є похідною категорією від управління, проте не менш значущою, оскільки саме через механізми контролю здійснюється правова оцінка фактичної поведінки суб'єктів, перевірка їхньої діяльності та, за необхідності, застосування адміністративного примусу. Як слушно зазначає Н.В. Мішина, слід нагадати, що, як правило, під державним контролем розуміють право певного державного органу перевіряти діяльність суб'єкта та самостійно усувати чи самостійно наполягати на усуненні виявлених недоліків, у тому числі відмінити акти підконтрольного органу [6, с. 160].

У законодавстві України термін «контроль» прямо використовується в таких актах, як Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Податковий кодекс України, Митний кодекс України тощо. У кожному з них під контролем розуміють набір публічних дій, які мають на меті дотримання обов'язкових норм.

У теорії адміністративного права тривають численні дискусії щодо співвідношення понять «адміністративний контроль» і «адміністративний нагляд». Відмінність у підходах полягає, зокрема, в тому, чи наглядова діяльність включає в себе контроль, чи є самостійною формою публічного впливу [1, с. 387].

Позиції вчених у цій частині розходяться. Одні вчені вважають нагляд вищою формою контролю, інші - абсолютно окремим видом владного впливу. Водночас нормативне регулювання, як правило, не розрізняє ці категорії чітко, що породжує проблеми правозастосування.

У зв'язку з цим актуалізується питання про місце адміністративного контролю в системі правових інститутів правової держави. У науковій літературі наголошується, що концепція правової держави суттєво впливає на розвиток адміністративного права, оскільки визначає теоретичні основи, які реалізуються потім на рівні практики. Адміністративне право забезпечує реалізацію основних положень правової держави [15, с. 567].

Інститут адміністративного контролю є не лише техніко-правовим елементом механізму державного управління, а й складовою реалізації конституційного принципу верховенства права. Він поєднує в собі елементи контролюючого, превентивного та правозахисного впливу з боку публічної адміністрації на діяльність суб'єктів господарювання. В умовах трансформації державного управління під впливом воєнних загроз та інтеграційних процесів, інститут адміністративного контролю продовжує еволюціонувати у напрямі балансу між свободою приватної ініціативи та публічним порядком.

Зовнішньоекономічна діяльність є такою сферою господарської активності, в якій особливо гостро проявляється необхідність балансу між приватною ініціативою та публічним інтересом. Саме тому інститут адміністративного контролю виконує не лише технічну функцію перевірки, але й ширшу - правозабезпечувальну, управлінську, економіко-безпекову. Через нього публічна адміністрація втілює державну політику щодо економічної стабільності, правопорядку та відповідальності в зовнішньоекономічних відносинах. Адміністративний контроль у цій сфері проявляється через чітко визначені форми, які мають правову природу і ґрунтуються на відповідних законодавчих актах. До таких форм належать: ліцензування, митний контроль, валютний контроль, реєстраційно-облікові процедури, а також планові та позапланові перевірки, що здійснюються органами виконавчої влади.

Однією з ключових форм є ліцензування. Його природа має безпосередній зв'язок з адміністративним правом. Як справедливо зауважують дослідники, ліцензування наділяє суб'єкта господарювання спеціальною правоздатністю у межах публічно встановлених заборон, реалізується через адміністративні процедури дозволу та контролю [4, с. 14]. Правове регулювання цієї форми здійснюється на основі Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [10]. Значна частина форм контролю пов'язана з митним регулюванням, що визначає режим переміщення товарів і валютних цінностей через митний кордон України. Митний контроль здійснюється відповідно до положень Митного кодексу України [5]. Саме тут держава реалізує політику тарифного та нетарифного регулювання, заходів технічного нагляду, оцінки відповідності, спостереження за дотриманням спеціальних режимів експорту, імпорту, реекспорту тощо.

Також важливою є сфера валютного контролю, зокрема у частині розрахунків за зовнішньоекономічними контрактами. Закон України «Про валюту і валютні операції» [8] визначає правовий режим таких операцій та компетенцію державних органів у разі порушення правил розрахунків, граничних строків, виведення капіталу за межі країни. Валютний контроль у цій площині стає засобом протидії незаконному виведенню активів з України в умовах зниження валютних резервів.

Контроль у сфері оподаткування зовнішньоекономічної діяльності здійснюється відповідно до Податкового кодексу України [7]. Державна податкова служба України реалізує функції перевірки валютного законодавства, наявності доходів від ЗЕД, дотримання трансфертного ціноутворення.

Законодавче підґрунтя контролю не обмежується профільними кодексами. В окремих випадках адміністративний контроль реалізується через загальні положення, як-от Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11], який забезпечує уніфікацію форм перевірок, чіткість процедур повідомлення, захист суб'єктів від надмірного втручання.

Сфера ЗЕД передбачає наявність міжнародної складової, а отже і підвищені ризики, пов'язані з тіньовими схемами, транскордонними порушеннями, ухиленням від сплати податків. Саме тому інститути адміністративного контролю у цій сфері мають бути особливо стійкими до ризиків корупції, тиску з боку приватних інтересів, політичних рішень, що не завжди базуються на правових принципах.

Саме через удосконалення адміністративно-правових форм реалізації контролю можливо забезпечити належний рівень економічної безпеки держави, при цьому не порушуючи засад ринкової свободи. Для цього необхідна модернізація процедур контролю відповідно до принципів правової визначеності, доступності та оперативності. Адміністративне право в такій моделі виступає не як репресивний інструмент, а як функціональна правова оболонка, що підтримує баланс між економічною доцільністю та суспільною справедливістю.

На сучасному етапі державного управління особливої ваги набувають ефективні механізми адміністративного контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Їх головне завдання полягає не лише у формальному здійсненні перевірок, а в реальному забезпеченні балансу між дотриманням господарської свободи суб'єктів і захистом публічного інтересу, економічної безпеки та добросовісної конкуренції.

В умовах воєнного стану до механізмів адміністративного контролю долучаються також елементи публічного управління в кризових умовах. Наприклад, згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [12], військові адміністрації можуть отримувати контрольні повноваження щодо переміщення товарів, функціонування підприємств критичної інфраструктури, застосування спеціальних обмежень. Це актуалізує потребу в гнучкому адмініструванні ЗЕД у надзвичайних умовах.

Якщо говорити про фактичний рівень реалізації зазначених норм, слід відзначити ряд проблем. Суб'єкти господарювання нерідко стикаються з дублюванням перевірок, непослідовністю підходів з боку різних контролюючих органів, затримками з отриманням погоджень та відсутністю чітких алгоритмів взаємодії. Часто адміністративний контроль набуває рис фіскального чи репресивного характеру, що суперечить його основному завданню – сприяти безпеці та стабільності господарського обороту.

Актуально виглядає потреба в цифровізації всіх процесів контролю. Це передбачає запровадження єдиних реєстрів перевірок, відкритих платформ обміну інформацією між контролюючими органами, а також механізмів електронного погодження та оскарження дій суб'єктів владних повноважень. Наприклад, адаптація Порталу «Дія» для погодження зовнішньоекономічних операцій у реальному часі з фіксацією відповідальності конкретного органу або посадової особи.

Висновки. Інститут адміністративного контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності є складовим елементом публічного управління економікою, який в умовах сучасних викликів набуває особливого змістового наповнення. Його значення суттєво посилюється в періоди кризових станів держави, зокрема під час воєнного стану, коли пріоритетними стають не лише інтереси господарюючих суб'єктів, а передусім економічна безпека та стратегічна стабільність країни. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що адміністративний контроль у сфері ЗЕД не є суто фіскальним або каральним інструментом. Його призначення полягає у створенні умов для прозорого, безпечного та прогнозованого ведення міжнародної господарської діяльності, із дотриманням національних економічних інтересів. У цьому контексті доцільним є розвиток електронних механізмів контролю, нормативна уніфікація процедур перевірки, запровадження консультативних форм контролю та формування партнерських відносин між суб'єктами господарювання і державними органами. Потребує уваги й уніфікація форм співпраці між суб'єктами контролю та суб'єктами господарювання, яка має ґрунтуватися на принципах партнерства, а не ієрархії. У цьому контексті

можливо доцільним є законодавче закріплення механізмів «попереджувального нагляду» з боку органів державного контролю, з метою уникнення санкцій на ранніх етапах виявлення порушень.

Інститут адміністративного контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності виступає правовим інструментом, який водночас забезпечує дотримання публічного порядку, сприяє економічному розвитку та формує передумови для інтеграції України у глобальну правову та економічну систему. Його ефективність залежить від збалансованості інтересів держави та бізнесу, прозорості процедур, нормативної узгодженості та здатності реагувати на виклики часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Банчук О.А. Поняття адміністративного контролю і нагляду: український досвід і європейські підходи. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 385–393. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2021_32_43.
2. Герасимчук С.С. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності: навчальний посібник. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2021. 164 с. (Серія «Митна політика»).
3. Господарський кодекс: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Кашперський О.В., Кашперский А.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні. 2011. URL: https://dspace.univd.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2632/aref_Kashperskyi_2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
5. Митний кодекс: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
6. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*, 2021, Вип. 29. С. 160–165.
7. Податковий кодекс: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
8. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text>.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>.
10. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
13. Середа В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
14. Скрипник С.В., Процевят О. С., Воронова О.В. Особливості регулювання зовнішньоекономічної діяльності в умовах воєнного стану. 2022. URL: <https://dspace.ksaeu.kherson.ua/handle/123456789/8088>.
15. Соломаха А.Г. Іманентний концепт правової держави та його вплив на трансформацію адміністративного права. *Право і суспільство*, 2024, № 2. С. 562–567.
16. Чернишов В. Економічна безпека зовнішньоекономічної діяльності підприємств. *Економіка та суспільство*. 2021. № 24. Режим доступу: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-24-50>.