

ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Галаченко Тетяна Олександрівна

здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права
м. Київ, Україна*

Контроль, як і будь-яка інша цілеспрямована управлінська діяльність держави, реалізується у визначених формах із застосуванням конкретних методів. Саме через поєднання методів, засобів, способів і прийомів, що набувають зовнішнього вираження у формах, державний контроль «виходить» у практику та набуває матеріального виміру. Від обґрунтованості вибору цих форм і методів – їх ефективності, доцільності й раціональності – істотно залежить досягнення цілей і виконання завдань, поставлених державою (суспільством), у тому числі у підприємницькому секторі.

Попри значний масив напрацювань (О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, І. М. Коросташова, Д. В. Лученко, А. А. Мухатаєв, В. В. Новіков та ін.), узгодженої доктринальної позиції щодо сутності та співвідношення форм і методів контрольної діяльності, а також вичерпного їх переліку саме у сфері підприємництва поки немає. Це зумовлює актуальність подальшого аналізу.

У правовій доктрині «форма» зазвичай трактується як зовнішньо виражене волевиявлення органу виконавчої влади чи посадової особи, вчинене в межах компетенції та режиму законності для досягнення управлінської мети. В руслі цього підходу, який послідовно відстоює, зокрема, В. К. Колпаков, форма виступає каналом юридичної комунікації між владним суб'єктом і адресатами регулювання, фіксуючи результат застосування владних повноважень (акт, припис, протокол, висновок, повідомлення тощо). На відміну від форми, «метод» описує спосіб впливу держави на підконтрольний об'єкт – сукупність прийомів і процедур (перевірка, огляд, аудит, моніторинг, експертиза, вимога пояснень, витребування документів), за допомогою яких реалізується зміст контрольної функції. Отже, форма відповідає за юридично значущий «контейнер» результату, тоді як метод – за технологію досягнення цього результату; у практиці вони діють у зв'язку: метод обирається з урахуванням мети та ризиків, а форма забезпечує належну процесуальну фіксацію і правові наслідки [1, с. 212].

Розгорнуте бачення «форми» у праві можна подати як зовнішні, стабільні та типізовані прояви практичної діяльності державних органів, спрямовані на формування й реалізацію управлінських цілей і функцій, а також на забезпечення їх внутрішнього функціонування. Наголос на ознаках стабільності та типізованості видається цілком виправданим. Водночас підхід, за яким «форми державного контролю» тлумачаться як способи здійснення контрольної діяльності, тобто фактично отожднюються з методами, навряд чи можна підтримати: у такій інтерпретації стирається межа між «контейнером» результату (формою) та інструментарієм його досягнення (методом). Стосовно «методів у праві» доцільним є ширше, інструментальне розуміння: це способи й юридичні засоби, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини та поведінку учасників, надаючи їм необхідної форми, спрямованості та динаміки розвитку [2; 3; 4].

Термін «метод» уживається для позначення способу чи прийому здійснення певної діяльності. Методи будь-якої діяльності – це сукупність способів, прийомів і засобів, що застосовуються для досягнення визначеної мети та становлять зміст цієї діяльності. В управлінській площині методи державного впливу – це різноманітні способи, прийоми та інструменти цілеспрямованого впливу органів влади й їх посадових осіб на свідомість, волю та поведінкові моделі підпорядкованих суб'єктів; через них матеріалізується державна воля, конкретизована уповноваженим органом у межах наданих повноважень. В іншій методологічній оптиці акцент робиться на процесі формування самих методів: під методами пропонується розуміти сукупність провідних теорій, доктрин, положень, концепцій, прийомів, методик і способів пізнання соціальних відносин, що використовуються під час перевірки законності, обґрунтованості й доцільності рішень та операцій у сфері формування і використання публічних фінансових ресурсів. Обидва підходи взаємодоповнюють один одного: перший описує інструментарій впливу, другий – його науково-методичну основу [5].

У науковому дискурсі існує багато підходів до розуміння правових методів. Втім, переважна логіка розмежування така: форма фіксує зовнішній вияв діяльності (її юридично значиме «оформлення»), тоді як метод відтворює засоби та способи її здійснення (інструментарій впливу). Це розрізнення корелює з етимологією понять: метод (від грец. *methodos* – «шлях дослідження») означає спосіб досягнення мети, вирішення завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності; форма – це зовнішні межі й конфігурація явища, спосіб існування його змісту, внутрішня організація та зовнішнє вираження. Такий підхід дозволяє послідовно розмежувати «контейнер» результату (форма) і технологію його досягнення (метод) у правозастосуванні [6, с. 1543].

Логічно, що в теорії метод зазвичай пов'язують із внутрішньою стороною явища, тоді як форма – із його зовнішньою характеристикою. Водночас, якщо переносити це розрізнення на сферу державного контролю, виникають численні колізії у тлумаченні конкретних проявів. Нерідко одні й ті самі заходи одні автори описують як форму, а інші – як метод: показовий приклад становить ревізія, яку трактують і як спосіб впливу, і як зовнішнє оформлення контрольної діяльності. До головних причин складності чіткого відмежування «методу державного контролю» від «форми державного контролю» зараховують постійну змінність організаційних практик контрольних органів, еволюцію цілей, завдань і змісту контрольних заходів; суб'єктивний вимір наукового аналізу, коли дослідник акцентує ті чи інші ознаки й відповідно відносить явище до форми або методу; а також органічну взаємозалежність і практичну нерозривність цих категорій як правових феноменів [7; 8; 9; 10; 11; 12]. У сукупності ці чинники зумовлюють методологічні розбіжності та варіативність класифікацій у доктрині.

На нашу думку, окреслені вище труднощі справді проявляються як у доктрині, так і на рівні позитивного права. Проблема розмежування форм і методів контролю не зводиться до теорії: вона фіксується й у законодавстві. Попри те, що низку очевидних колізій останніми роками усунуто, питання остаточно не вирішене. Показовим є визначення зі ст. 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», за яким інспектування здійснюється «у формі ревізії» і водночас «полягає у документальній і фактичній перевірці» комплексу питань фінансово-підприємницької діяльності, а його результат оформлюється актом. Така побудова фактично змішує рівні: ревізія подається як форма, тоді як її зміст розкривається через методи (документальна й фактична перевірка), а завершальним зовнішнім виразом знову виступає форма (акт). Невпорядкованість термінології ускладнює як правозастосування (вибір належної процедури й засобів впливу), так і судовий контроль за дотриманням процесуальних гарантій. Вирішення бачимо у нормативному розмежуванні: за формами слід закріплювати зовнішні юридичні результати (припис, акт ревізії, висновок, протокол), а за методами – інструментарій досягнення цих результатів (ревізія як процедура, документальна/фактична перевірка, інвентаризація, експертиза тощо) з уніфікованими дефініціями та стабільною ієрархією понять у профільних законах.

Література:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с. 220. Мурза В. В. Форми

та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116. 221. Андрієвський К.В. Деякі особливості методу правового регулювання у податковому праві України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 1 (8). С. 25–30.

3. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.

4. Андрієвський К.В. Деякі особливості методу правового регулювання у податковому праві України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 1 (8). С. 25–30

5. Гулько В. В. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні в контексті євроінтеграційних процесів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2012. 210 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов, ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

7. Контроль і ревізія діяльності суб'єктів підприємництва: навч. посібник / Є. М. Романів, С. В. Приймак. Львів : Ліга - Прес, 2016. 444 с.

8. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія: підручник. Київ : «Знання», 2007. 253 с.

9. Пожар Т.О. Роль фінансово-економічних методів державного фінансового контролю у забезпеченні бюджетної дисципліни. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. №8 (122). С. 327–333.

10. Шашенок Я.В. До питання щодо методів державного фінансового контролю. *Правова держава*. 2017. Вип № 28. С. 527–534

11. Коросташова І. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.

12. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>