

УДК 346.7:339.338(477)

Володимира Добровольська,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

МЕТОДОЛОГІЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу визначення методологічно-правових засад контролю щодо сфери господарювання з окресленням основних їх чинників – предмета, методу, функцій, а також формулюванню висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення господарського законодавства щодо зазначеної тематики.

Ключові слова: ринкові відносини, суб'єкти господарювання, контроль, методологія контролю щодо сфери господарювання, предмет, метод, функції.

Постановка проблеми. Перехід економіки України до економіки нового типу сприяв виникненню і становленню ринкових відносин, створенню нових суб'єктів із різними формами власності й різних форм господарювання, що зумовило необхідність унесення кардинальних змін до раніше чинної системи контролю, яка ґрунтувалась на командно-адміністративній системі управління, у тому числі стосовно економічно-господарської сфери, однієї з найважливіших сфер успішного розвитку держави та суспільства.

Господарське законодавство встановлює, відповідно до Конституції України [1], правові основи господарської діяльності (господарювання), яка також базується на різноманітності наявних суб'єктів господарювання різних форм власності, які діють у її рамках на відповідних засадах та умовах. Їх «полем» діяльності є сфера господарювання, яка тісно пов'язана та взаємодіє з економічною та є її складовою частиною, а тому відповідні засади контролюючого характеру з боку держави та суспільства є невід'ємним елементом регулювання щодо зазначених понять. Контролюючий вплив є також невід'ємним чинником державної поточної економічної політики, її програмування і планування. Можна виділити поняття «контроль щодо сфери господарювання» як комплекс дій методично-організаційно-планового характеру, спрямованих на будь-які господарські відносини та пов'язані з ними інші відносини (діяльність) з метою забезпечення правопорядку в зазначеній сфері та дотримання норм (стандартів, нормативів, правил, умов договору тощо).

Проблемам, пов'язаним із теоретичними та практичними питаннями контролю щодо сфери господарювання, зокрема, присвячено чимало праць, серед яких найбільш вагомі праці В.Л. Андрущенко, О.В. Баклана, Ф.Ф. Бутинця, О.М. Вінник, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, Л.М. Крамаровського, В.Н. Кудрявцева, М.П. Кучерявенка, І.А. Орешкіна, Д.М. Рєви, В.С. Рудницького, В.Г. Румянцева, В.І. Туровцева, В.С. Щербини та інших. Проте в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення методологічних чинників зазначеного

контролю, що пояснюється тим, що він є своєрідною певною теоретично-юридичною конструкцією, яка має складну структуру (зміст), а отже, виявляється в різних аспектах (формах, видах) і має свою правову природу.

Метою статті є визначення методологічно-правових засад контролю щодо сфери господарювання з окресленням основних їх чинників – предмета, методу, функцій, джерел, з'ясування деяких проблемних моментів.

Виклад основного матеріалу. Контроль є важливою правовою категорією комплексного характеру, яка застосовується різноманітними галузями права і якому за своєю змістом, структурою, значенням і метою притаманні теоретично-правові чинники, що в сукупності становлять методологічне підґрунтя зазначеного поняття. Саме з методологічного погляду (аналізу) можливо повною мірою розкрити контроль у сфері господарювання як явище, структуру, поняття й категорію. Так, у літературі слушно зазначається, що «методологія не може бути зведена до якогось одного, навіть дуже важливого методу. Методологія не є також простою сумою окремих методів, їх механічною єдністю. Методологія – складна, динамічна, цілісна, субординована система способів, прийомів, принципів різних рівнів, сфери дії, спрямованості, евристичних можливостей, змістів, структур» [2, с. 33]. Саме методологія сприяє визначенню науки контролю щодо сфери господарювання, яка вирізняється цілісністю й самостійністю. Так, фахівцями зазначається, що «головною метою методології є вивчення засобів, методів і прийомів дослідження, за допомогою яких нове знання отримується в науці. Розвиток методології науки пов'язаний із розвитком методів наукового пізнання дійсності, загальними законами розвитку наукового знання, теорії й мови науки, перевіркою будь-якої теорії практикою. Усе це притаманне галузі науки про господарський контроль. Методологія господарського контролю як певна сфера наукового знання не зводиться лише до методу теоретичного пізнання причин і умов виникнення та розповсюдження господарських порушень і відхилень, прийомів і способів протидії цим явищам.

Метод пізнання становить лише серцевину (центральну частину) методології господарського контролю, кінцевий результат, отриманий у процесі відповідних наукових досліджень, що здобув своє визнання в науковому середовищі і придатний для практичного застосування. Більшу за обсягом частину методології становлять різного роду емпіричні знання, теоретичні положення, наукові припущення, обґрунтування та пояснення вже визнаних методів пізнання, без чого будь-яка теорія не може існувати й успішно розвиватися» [3, с. 65]. Зазначені емпірично-теоретичні положення допомагають сформулювати уявлення про контроль щодо сфери господарювання та встановити чинники його практичного втілення.

Предметом наукових досліджень є різні види контролю у сфері господарювання. Так, С.В. Івахненко виокремлює «фінансово-господарський контроль, що, з одного боку, є самостійним науковим напрямом, а з іншого – практичною діяльністю, як із позиції теорії, так і з позиції практики. У першому випадку мають на увазі насамперед концептуальні основи науки, в другому – конкретні методи та способи здійснення контролю». Також автор зазначає, що «метод фінансово-господарського контролю в широкому розумінні є системою теоретико-пізнавальних категорій, базових концепцій, наукового інструментарію, регулятивних принципів організації контролю» [4, с. 31]. Зазначена теза видається спірною, так як метод являє собою суто сукупність певних прийомів і засобів, за допомогою яких досліджується будь-яке правове явище, і є складником поняття методології. Так, слушно зазначається, що «методологія – це загальний підхід до вивчення економічних явищ, що включає систему методів і прийомів аналізу за визначеного філософського підходу. Методи являють собою інструменти, прийоми дослідження й відтворення результатів досліджень у системі економічних категорій і законів» [5, с. 623]. Методологія та метод застосовуються як рід і вид, загальне й особливе, ціле й частка. Саме методологія забезпечує визначення окремих теоретично-правових категорій і концепцій, виокремлює їх, за допомогою певного набору інструментарію визначає їх поняття, сутність, зміст, порядок та умови застосування, суб'єктно-об'єктний склад, нормативне підґрунтя тощо.

З огляду на вищезазначене, пропонується розглядати методологію контролю щодо сфери господарювання як певну самостійну правову категорію, якій притаманна складна науково обґрунтована структура, що складається з чинників – окремих елементів практично-пізнавального характеру, застосування й виокремлення яких сприяє також самостійності будь-якої галузі права – предмета, методу, функціям, принципам і джерелам. Ці складники дійсно виокремлюють зазначений вид контролю як певну науково-пізнавальну структуру, якій притаманний динамічно-змінний характер, у зв'язку з розвитком і реформуванням економіко-суспільних потреб і пріоритетів. Отже, можна виокремити окремий самостійний напрям

юридичної науки – науки щодо контролю у сфері господарювання, якій притаманний предмет, метод, функції та джерела.

Предметом контролю у сфері господарювання є сукупність відповідних правовідносин, що виникають між суб'єктами, які його здійснюють, – спеціально уповноваженими особами й тими особами, на яких він спрямований і які в такому випадку є підконтрольними особами або підлеглими. Аналіз норм чинного законодавства містить норми щодо численних суб'єктів, які наділені контролюючими повноваженнями та які можна виділити в три групи залежно від їх повноважень і компетенції. Першу групу становлять органи державної влади й місцевого самоврядування, другу – суспільство через здійснення громадського контролю, а третю – інші особи, наприклад, бенефіціари – контролери, які виступають у ролі засновників або учасників юридичної особи шляхом здійснення корпоративного контролю. Саме через суб'єктний складник контролю щодо сфери господарювання надається його легальне визначення, яке міститься в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. [6], який визначає державний контроль як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах передбачених законом повноважень щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт, послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Тобто зазначені суб'єкти на загальному нормативному рівні визначають і реалізують умови та процедуру здійснення контролюючих повноважень практично до всіх суб'єктів господарювання – підконтрольних осіб, шляхом здійснення перевірок (ревізій, інспектування тощо), які є формою предмета контролю щодо сфери господарювання.

Діяльність і відносини суб'єктів господарювання є об'єктом контролю суспільства через громадський контроль, визначення якого, на жаль, чинне законодавство не містить, але жваво обговорюється в літературі. Так, деякі вчені розглядають громадський контроль як контроль окремих громадян за діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб [7, с. 13]; інші його визначають як самостійний і встановлений законом вид соціального контролю компетентних суб'єктів, спрямований на забезпечення законності в діяльності органів державної влади [8, с. 22]. На думку автора, всі позиції заслуговують на увагу та відображають саме сутність громадського контролю, але можна виділити зазначений контроль у сфері господарювання, який здійснюється відповідними суб'єктами та які повною мірою зацікавлені в його практичному вияві й формі. Діяльність суб'єктів господарювання є предметом контролю численних державних органів та органів місцевого самоврядування, тому громадський

контроль, який вони здійснюють, є відповідним зворотним зв'язком, а саме головне перевіркою, наглядом і відповідністю на законність зазначеного кола осіб. Видається доречним тут застосування терміна «громадська думка», який, на думка О.В. Баклана, є індикатором соціально-політичних настроїв як усіх громадян держави, так й окремих верств суспільства – споживачів, підприємців та інших. Вона також характеризує громадянсько-політичний стан у країні; досягнення й недоліки щодо здійснення державної влади; наявність невирішених проблем, що існують у країні та суспільстві, ставлення громадян до вирішення цих проблем [9, с. 59]. Цікавим є вислів про те, що в перспективі, на думку Є.В. Шоріної, повинен бути здійснений перехід «від поєднання державного контролю з громадським до заміни першого другим, оскільки з часом громадському контролю належить залишитися складовою частиною самоврядування суспільства» [10, с. 44]. Але, як видається, повністю така заміна недоречна та неефективна в силу об'єктивних причин, сутності держави як цілісної гармонізованої системи, в якій громадський контроль посідає своє окреме місце та підлягає реалізації.

Корпоративний контроль притаманний юридичній особі, має право створювати відособлені підрозділи, які покликані здійснювати частину господарської діяльності зазначених осіб, при цьому бути їм підконтрольними й підзвітними. Між відособленими підрозділами та юридичною особою, що їх створила, складаються відносини контролю з метою ефективного регулювання діяльності підрозділів та управління діяльністю підрозділів, що можна визначити як форму корпоративного контролю, яку варто передбачити в установчих документах як підрозділів, так і юридичної особи. У зазначених відносинах провідну роль відіграють функціональні структурні підрозділи апарату управління (управління, відділи, бюро, служби тощо), які не беруть безпосередньої участі у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг, результатом їх діяльності не є виконання яких-небудь операцій у рамках технологічного циклу їх призначення – в організаційно-управлінському обслуговуванні виробництва (облік витрат на виробництво, правовий супровід діяльності підприємства тощо) [11, с. 89]. За справедливим виразом В. Лаптева, кожен госпрозрахунковий підрозділ може розглядатися як господарська система або підсистема, що володіє певними юридичними властивостями [12, с. 117].

Крім предмета контролю щодо сфери господарювання, наступного складника методології державного контролю щодо сфери господарювання стосується термін «метод», який можна розглянути в широкому сенсі як загальнотеоретичне поняття, як метод правового регулювання, що визначає існування зазначеного контролю, а в вузькому сенсі являє собою сукупність певних прийомів і способів, сукупність зовнішніх форм тощо. Так, Є.А. Кочерін слушно писав: «Метод дослідження об'єкта залежить від характеру об'єкта й окремих його елементів.

Стан і поведінка об'єкта контролю загалом визначається за допомогою загальних методів контролю, а окремих характеристик об'єкта – за допомогою часткових методів» [13, с. 54]. Імперативний метод правового регулювання притаманний контролю щодо сфери господарювання в силу чітко нормативно-визначеної компетенції й повноважень контролюючих суб'єктів, а також самої процедури. Під час застосування зазначеного методу «юридичні веління надходять «згори», від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; відступити від передбаченої нормою моделі поведінки не видається можливим, перевага надається обов'язкам» [14, с. 113].

У літературі жваво обговорюється метод із погляду вузького підходу до визначення його змісту й застосування. Так, зазначається, що «методи контролю – прийоми, що розробляються та застосовуються контрольними органами для досягнення необхідної мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт» [15, с. 256], або «сукупність способів і прийомів перевірки законності, достовірності й доцільності операцій господарюючого суб'єкта шляхом документального дослідження, визначення реального стану, порівняння та оцінювання результатів перевірок» [16, с. 47], чи «сукупність прийомів і способів, за допомогою яких вивчається його предмет» [17, с. 7]. Вузьким є визначення «методу господарського контролю як системи попереднього, поточного й наступного вивчення предмета господарського контролю з погляду дотримання законності, всенародної доцільності і якості управління» [18, с. 19]. Автор тільки відзначає напрям контролю, але не вказує на сутність методу, не розкриває його зміст як певного процесу. Видається, що зміст методу контролю щодо сфери господарювання становлять порядок та умови проведення перевірок та інших засобів і форм контролюючого характеру. Наведене свідчить також про тісний взаємозв'язок і взаємовплив предмета й методу контролю щодо сфери господарювання як невід'ємних чинників його як самостійного категорійно-правового поняття.

Функції контролю щодо сфери господарювання можна розглядати через компетенцію та повноваження як контролюючих осіб, так і підконтрольних суб'єктів. Так, головний законодавчий орган України – «парламент України здійснює низку функцій, напрямів діяльності й має для їх реалізації відповідні повноваження» [19, с. 190], які в тому числі містять як загальні, так і спеціальні правові положення щодо контролю стосовно сфери господарювання. Спеціально уповноваженим контролюючим органам державної виконавчої влади теж притаманні функції-повноваження, так як у літературі зазначається, що «сутність казначейства, як і будь якого іншого поняття чи категорії, виявляється у виконуваних функціях, які характеризують вияв його сутності в дії, а також завдання, права та обов'язки, пов'язані з його діяльністю» [20, с. 88]. Зазначене притаманне суб'єктному складу контролюючих органів, їх посадовим особам, так як «із позицій

психології праці успішність виконання всіх функцій та організації діяльності залежить від властивостей психічних явищ людини та багатьох умінь і навичок: максимальної концентрації уваги на певному завданні, переключення уваги, обсягу уваги; досконалого знання предметної галузі; оперативного вивчення ситуації; розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку; застосування різноманітних методів і прийомів аналізу; певного часу на виконання видів робіт; налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікацій і спілкування; планування, організації, управління персоналом, керівництва, координації, контролю; прийняття рішення; розроблення моделі «належного» відповідно до наявних ресурсів; співвіднесення управлінських проблем із загальним планом їх вирішення, допускаючи альтернативні шляхи й засоби досягнення мети; встановлення більш обґрунтованих тимчасових рамок виконання завдань, обумовлених характеристиками проблемної ситуації; формування певної системи дій, яка ґрунтується на процесах мислення та їх практичного впровадження в діяльність, що включає вибір цілей діяльності, методів їх досягнення й оцінювання здобутого результату тощо. Крім того, варто звернути увагу на стандартизацію процесів виконання завдань згідно зі змістом функцій. Варто проводити стандартизацію згідно з вимогами до терміна виконання того чи іншого виду робіт» [21, с. 54].

Висновки

На підставі вищезазначеного можна резюмувати так:

– різноманітність наявних суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм, які діють у її рамках на відповідних засадах та умовах у сфері господарювання, що тісно пов'язана та взаємодіє з економічною та є її складовою частиною, а тому відповідні засади контролюючого характеру з боку держави та суспільства є невід'ємним елементом регулювання щодо зазначених понять;

– контролюючий вплив будь-якого характеру є невід'ємним чинником державної сучасної поточної економічної політики на засадах програмування і планування;

– поняття «контроль щодо сфери господарювання» можна визначити як комплекс дій методично-організаційно-планового характеру, спрямованих на будь-які господарські відносини та пов'язані з ними інші відносини (діяльність), з метою забезпечення правопорядку (дисципліни) у зазначеній сфері та дотримання норм (норм, стандартів, нормативів, правил, умов договору тощо);

– методологію контролю щодо сфери господарювання можна виокремити як певну самостійну правову категорію, якій притаманна складна науково обґрунтована структура, що складається з чинників (елементів), застосування й виокремлення яких сприяє також самостійності будь-якої галузі права – предмета,

методу, функцій, принципів і джерел. Зазначені складники дійсно виокремлюють зазначений вид контролю як певну науково-пізнавальну структуру, якій притаманний динамічно-змінний характер, у зв'язку з розвитком і вдосконаленням економіко-суспільних потреб і пріоритетів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бірта Г.О. Методологія і організація наукових досліджень : [навчальний посібник] / Г.О. Бірта, Ю.Г. Бургу. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 142 с.
3. Петренко Н.І. Методологія і методика в господарському контролі / Н.І. Петренко, Т.А. Бутинець // Міжнародний збірник наукових праць. – 2015. – Випуск 3 (21). – С. 301–307.
4. Івахненко С.В. Методологія фінансово-господарського контролю / С.В. Івахненко // Наук. зап. НаУКМА. Сер. «Екон. науки». – 2007. – Т. 68. – С. 30–34.
5. Менеджмент для магістрів / под ред. А.А. Епифанова, С.Н. Кузьменко. – Суми : ИТД «Университетская книга», 2003. – 762 с.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
7. Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / П.В. Десятых. – М., 2009. – 21 с.
8. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С.М. Зубарев // Вопросы правоведения. – 2015. – № 3. – С. 75–120.
9. Баклан О.В. Громадський контроль і громадська думка у сфері підприємництва: теоретично-прикладні питання / О.В. Баклан // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 4. – С. 58–60.
10. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – С. 43–44.
11. Щербак И. Правовое регулирование хозяйственно-производственных отношений обособленных структурных подразделений предприятий / И. Щербак // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2008. – № 5. – С. 58–60.
12. Лаптев В.В. Правовая организация хозяйственных систем / В.В. Лаптев. – М., 1978. – 168 с.
13. Кочерин Е.А. Контроль в системе управления социалистическим производством / Е.А. Кочерин. – М. : Экономика, 1982. – 216 с.
14. Скаун О.Ф. Теория права и держави : [підручник] / О.Ф. Скаун. – К. : Правова єдність, 2013. – 524 с.
15. Андреев В.Д. Практический аудит : [справочное пособие] / В.Д. Андреев. – М. : Экономика, 1994. – 366 с.
16. Контроль і ревізія / [Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко]. – Житомир : ЖІТІ, 2000. – 512 с.

17. Дерій В.А. Контроль і ревізія в сільському господарстві / В.А. Дерій. – Тернопіль : Джура, 2002. – 64 с.

18. Шпиг А.А. Ревізія и контроль в торговле / А.А. Шпиг. – М. : Экономика, 1982. – 232 с.

19. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : [підручник] / Ф.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Правова єдність, 2010. – 432 с.

20. Попова Л.М. Казначейська справа : [навчальний посібник] / Л.М. Попова, С.М. Попова, В.І. Успенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2011. – 164 с.

21. Драгомирецька Н. Основні функції і повноваження керівника апарату як основа профілю професійної компетенції / Н. Драгомирецька // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1 (9). – С. 53–58.

Стаття посвячена аналізу определения методологически-правовых основ контроля в сфере хозяйствования с описанием основных их факторов – предмета, метода, функций, а также формулированию выводов и предложений, направленных на совершенствование законодательства относительно указанной тематики.

Ключевые слова: рыночные отношения, субъекты хозяйствования, контроль, методология контроля в сфере хозяйствования, предмет, метод, функции.

The article is devoted to the analysis of the definition of the methodological and legal bases of control over the sphere of management, with the outline of their main factors – the subject, method, functions, as well as the formulation of conclusions and proposals aimed at improving the economic legislation in relation to this topic.

Key words: market relations, business entities, control, methodology of control over the sphere of subsidization, subject, method, function.

