

О. О. ЯКОВЕНКО. ЗМІСТ ТА ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розкрито зміст, завдання та функціональне призначення контролю у сфері прав споживачів, що є найбільш оперативним засобом впливу суб'єктів управління на об'єкти, а також основним засобом удосконалення діяльності у цій сфері; контрольної діяльності як складової частини державного управління. Визначено місце та роль контролю в сфері прав споживачів у системі функцій органів державного управління; його специфічну особливість як владного контролю.

Ключові слова: контроль, принцип, законність.

Раскрыто содержание, задание и функциональное назначение контроля в сфере прав потребителей, которые являются наиболее оперативным средством влияния субъектов управления на объекты, а также основным средством усовершенствования деятельности в этой сфере; контрольной деятельности как составной части государственного управления. Определено место и роль контроля в сфере прав потребителей в системе функций органов государственного управления; его специфическую особенность как властного контроля.

Ключевые слова: контроль, принцип, законность.

Maintenance, task and functional setting of control, is exposed in the field of rights for consumers which are the most operative means of influence of management subjects on objects, and also by the basic means of improvement of activity in this sphere; control activity as component part of state administration. The location and control role are determined in the field of rights for consumers in the system of functions of organs of state administration; him specific feature as imperious control.

Key words: control, principle, legality.

В сучасний період становлення і розвитку правової, демократичної, соціальної держави, та проведення в Україні реформ завданням кожного органу державної влади є забезпечення та реалізація визначених Конституцією основних принципів: верховенства права, захист інтересів, прав, свобод людини і громадянина, їх гарантованості державою; рівності усіх перед законом; законності в діяльності органів влади; виконання ними повноважень в межах Конституції та відповідно до Законів України. Дотримання вказаних принципів Конституції насамперед стосується органів виконавчої влади, які повинні здійснювати організацію та виконання Законів України в усіх сферах суспільного життя.

У нинішніх умовах соціально-економічного прогресу дедалі більшого значення набуває наукове управління суспільством. Невід'ємним елементом такого управління є контроль, як особливий вид діяльності органів державної влади.

Сучасна юридична література розглядає контроль найчастіше як функцію державних органів. Справедливо наголошується, що контроль, як специфічний вид діяльності, має складну структуру і виявляється в різних аспектах. Це обумовлює різні характеристики його поняття, а часом і не зовсім точні уявлення про нього, причому вказується на неправильне розуміння контролю як принципу діяльності органів держави. Представляється обґрунтованою точка зору, прихильники якої визначають контроль, як конкретну форму діяльності (роботу) певного органу держави, що має контрольні права і повноваження. Що стосується контрольної

діяльності органів державної влади у сфері прав споживачів і її місця в системі державно-правових форм, то в літературі справедливо вказується, що важливий елемент державного управління у цій сфері недостатньо досліджувався юридичною наукою. Про контроль же взагалі не згадувалося.

Термін «контроль» в науковій літературі і в повсякденному житті вживається досить часто.

Важко знайти автора, який би, вивчаючи та досліджуючи проблеми державного управління у різних сферах життя суспільства, не піднімав би питання змісту, завдання, цілей, принципів контролю, діяльності контрольно-наглядових органів. Таке часте звернення до поняття «контролю» створює ілюзію про достатність вивчення цього питання. Але, на жаль, це далеко не так. Навіть поверхове ознайомлення з літературою різних галузей права свідчить про те, що серед науковців немає одноставного визначення поняття контролю. Питання контролю в сфері захисту прав споживачів також недостатньо вивчене.

Науковці дають різне визначення поняття контролю. У словнику-довіднику контроль визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки виконання законів, ухвал, управлінських рішень і т. д.

Фахівці у сфері управління називають контроль-системою спостереження, перевірки процесу функціонування відповідного об'єкту з метою усунення його відхилення від параметрів. Контроль є засобом, за допомогою якого забезпечується нормальне функціонування системи відповідно до встановлених правил, зразків тощо. Контроль дає змогу отримати оперативну інформацію, що об'єктивно відображає стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності наміченій програмі, виявити недоліки в змісті схвалюваних рішень, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації.

У сучасній юридичній науці також відсутні загально визнані уявлення про поняття контролю.

Професор А.С. Луцьов визначає контроль як форму забезпечення законності, яка дозволяє активно втручатися в сферу управління шляхом ухвалення обов'язкових до виконання вказівок, про шляхи, способи і терміни усунення порушень законності і обставин, що сприяють цим порушенням¹. Контроль, з властивими йому методами і у властивих йому формах, сприяє дотриманню режиму діяльності органів державної влади, суб'єктів господарювання державного та недержавного типу.

Контроль – основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в різних сферах життя, держави та суспільства, у тому числі і у сфері прав споживачів. Він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота органів державної влади, інших структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у будь-якій сфері закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу.

Контроль є одним із основних факторів, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян у сфері прав споживачів, це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність органів державної влади, що проводять контрольну діяльність у сфері прав споживачів, а для держави – внутрішньо суспільні відносини, стан роботи окремих державних та інших утворень тощо.

У сфері прав споживачів сутність контролю в цілому полягає у перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих

відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Як підкреслює О.Ф. Андрійко, контроль є об'єктивним суспільним явищем, що є результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися в подальшому. Контроль виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства в усіх сферах життя².

Контроль у сфері прав споживачів – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень. Такий підхід дозволяє наголосити, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії контрольної діяльності, по-третє, що контроль здійснюється суб'єктами, що мають такі повноваження.

Призначення контролю в сфері прав споживачів полягає у виявленні фактичного стану справ, він має на меті дати об'єктивну інформацію про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності у вищезазначеній сфері. Контроль допомагає знайти найбільш доцільні та раціональні рішення з питань подальшого розвитку сфери прав споживачів. Поряд з широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, котрі в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. На нашу думку, таке поняття контролю досить чітко відповідає контролю, що здійснюється органами державної влади у сфері прав споживачів.

Російські науковці сутність та призначення контролю у сфері прав споживачів вбачають у: спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на ньому; прийнятті заходів щодо попередження та усунення порушень законності і дисципліни; встановленні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності та дисципліни.

Існує також інше тлумачення контролю, а саме, контроль – перевірка діяльності кого-небудь, чого-небудь, спостереження з метою перевірки. Так, В.М. Плішкін визначає поняття «контроль» як нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням і визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від вимог відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів тощо) принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється³. Дещо інше визначення поняття «контроль» пропонує В.М. Гарашук. Контроль він розглядає як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку як такої діяльності, що полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, надання, зміни чи скасування актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів⁴. Д.М. Бахрах стверджує, що контрольна діяльність – складова державного управління. Виходячи з цього, можна стверджувати, що контрольна діяльність органів державної влади у сфері захисту прав споживачів також є частиною державного управління в цілому. Головним завданням такої контрольної діяльності є забезпечення дотримання законодавства у цій сфері, конституційних прав та інтересів громадян-споживачів, а також забезпечення якості продукції, товарів, робіт, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави⁵.

Державний контроль є традиційним і досить вивченим засобом забезпечення законності і дисципліни в процесі реалізації влади. Громадський контроль як особлива форма в системі засобів забезпечення законності останніми роками істотно здав свої позиції. Більш поширеного явища набуває контроль з боку профспілкових, споживчих, екологічних, правозахисних та інших громадських організацій і органів місцевого самоврядування. Наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» дає право об'єднанням споживачів здійснювати контроль за додержанням прав громадян як споживачів, проводити незалежну експертизу та випробування продукції, разом з відповідними державними органами здійснювати контроль за якістю продукції, торгівельного та інших видів обслуговування, встановлених цін тощо.

Завдяки контролю, з врахуванням науково встановлених критеріїв, можна дати оцінку результативності управлінських дій і підготувати матеріали для прийняття відповідного рішення, вжиття необхідних заходів. Жодної мети не можливо досягти, якщо постійно не слідкувати за тим, наскільки зроблене відповідає поставленим завданням. Правильним і обґрунтованим є погляд О.Ф. Андрійко, яка стверджує, що «правова природа контролю проявляється у тому, що органи державної влади, їх посадові особи при здійсненні контролю діють у межах визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них⁶. Тому можна сказати, що контроль здійснюється у чітких правових межах, керується чинними нормами права і завжди викликає певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади».

Незалежно від того, який метод управління використовується для здійснення завдань і функцій, які стоять перед суб'єктом контролю, об'єктивно необхідним є контроль, суть якого полягає у перевірці виконання об'єктом контролю зазначених приписів. Контроль є самостійною стадією контрольної діяльності органів державної влади, що мають контрольні повноваження у сфері прав споживачів. Після здійснення контролю органи державної влади мають повне уявлення про об'єкт контролю, про недоліки виконання рішення, про існуючі порушення. Контроль відіграє не тільки попереджувальну роль, він є не лише засобом попередження правопорушень у сфері прав споживачів, він виконує і правозастосовну функцію, бо проводиться після відповідних дій, які мають ознаки правопорушення, а отже, суб'єкт контролю може застосовувати відповідні санкції до об'єкта. В такому вигляді контроль має і певні негативні риси, бо часто проводиться пізно, що не дає змоги своєчасно виявити і усунути недоліки, і він стає лише засобом попередження нових порушень.

Контроль – основний спосіб забезпечення законності в державі. Він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без правильної організації контролю неможлива робота органів влади, інших державних структур, суб'єктів господарювання. Будь-яке рішення закінчується контролем за виконанням цих рішень, інакше такі рішення не матимуть сенсу.

Здійснення політики, що спрямована на забезпечення захисту прав споживачів, покладено на систему органів державної влади, що здійснюють контроль у цій сфері. Однак нерідко в діяльності таких органів мають місце певні порушення і зловживання, тому актуальною є проблема забезпечення законності в діяльності таких органів та їх посадових осіб. Саме завдяки контролю у цій сфері можна виявити помилки, порушення та попередити їх; порівняти фактичну ситуацію з вимогами, що поставлені державою; завдяки контролю можна зробити оцінку відповідності діяльності підконтрольного об'єкту завданням, які перед ним поставлені. Для реалізації принципів Основного Закону держави та для забезпе-

чення законності в діяльності органів влади, що здійснюють захист прав споживачів, існують відповідні механізми державної влади, які повинні створювати певні умови та засоби законності, а також сприятимуть їх розвитку. Науковці усіх галузей права, у тому числі адміністративного права, досліджують проблеми забезпечення законності у діяльності органів влади. Більшість науковців вважають, що законність – наявність реально діючих норм права належної якості, їх послідовне та неухильне дотримання усіма суб'єктами.

На думку В.С. Основіна, контроль має певні особливості та специфіку. Так, він визначає, що «державний контроль у всіх сферах життя суспільства – це владний контроль, у цьому є його специфічна особливість»⁷. Таким чином, державний контроль здійснюється органами державної влади, що наділені владними повноваженнями та мають право давати певні вказівки для виконання підконтрольними організаціями. Контроль також забезпечує правильність та адекватність управління та здійснення його відповідно до прийнятих рішень. Завдяки контролю дисциплінується поведінка службовців органів державної влади, громадських утворень та громадян зокрема. В цілому зміст контролю полягає у перевірці відповідності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві нормам, у межах яких вони мають діяти. Метою контролю є виявлення результатів впливу суб'єктів та об'єкт, допущених порушень від встановлених вимог, встановленні причин цих порушень, а також відшкодування шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування цілої системи. Контроль має і значне юридичне значення, оскільки завдяки контролю відбувається регулювання суспільного життя та спостереження діяльності посадових осіб органів державної влади. Контроль, що здійснюється в сфері прав споживачів, спрямований на виявлення фактичного стану справ у цій сфері, його метою є надання об'єктивної інформації, виконання рішень що приймаються, про відповідність діяльності посадових осіб поставленим завданням, дотримання законності суб'єктами та об'єктами контролю. Завдяки контролю можна отримати значний обсяг інформації, аналіз якої допомагає знайти найбільш доцільні та раціональні рішення з питань подальшого розвитку цієї сфери.

Контроль у сфері прав споживачів можна визначити як діяльність спеціально уповноважених органів контролю, які у межах визначених повноважень наділені функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою форм та методів здійснюють контроль. Російські науковці зміст контролю вбачають у нагляді за діяльністю підконтрольного об'єкта; отриманні інформації про стан законності на ньому; прийнятті відповідних заходів щодо усунення порушень на об'єкті; визначення причин які сприяють порушенню вимог правових норм; прийнятті відповідних заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. На нашу думку, таку точку зору можна прийняти.

Науковці значення контролю у сфері захисту прав споживачів вбачають у: спостереженні за діяльністю конкретного підконтрольного об'єкта; отриманні повної, об'єктивної, достовірної інформації про стан законності та дисципліни на підконтрольному об'єкті; розробленні заходів попередження та усунення порушень законності; визначенні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили порушення закону та дисципліни у сфері прав споживачів⁸.

Таким чином контроль у сфері прав споживачів – це дії, спрямовані на спостереження за діяльністю певного об'єкта контролю з певною метою, а саме: одержання достовірної інформації про стан справ на ньому; використання заходів щодо попередження правопорушень, що можуть бути вчинені об'єктом; надання допомоги підконтрольному об'єкту у відновленні законності, дисципліни; визна-

чення умов та причин, що призводять до вчинення порушень; прийняття відповідних заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. Саме контроль є найбільш оперативним способом забезпечення законності в діяльності органів державної влади у сфері захисту прав споживачів. До того ж контроль у цій сфері має систему цілей, властивих лише йому, а саме: 1) аналіз, дослідження стану справ, як у центральних органах державної влади, що наділені повноваженнями контролю так і структурних підрозділах; 2) підвищення якості прийнятих рішень; 3) удосконалення управління і контролю зокрема у сфері захисту прав споживачів; 4) підвищення ефективності роботи органів державної влади з виконання повноважень у цій сфері.

Отже, контроль у сфері захисту прав споживачів є найбільш оперативним засобом впливу суб'єктів управління на підконтрольні об'єкти, а також основним засобом удосконалення діяльності у цій сфері. Оскільки сам процес діяльності є функціонуванням, то діяльність, що пов'язана з контролем у цій сфері з усіма її характеристиками можна назвати умовою функціонування системи органів державної влади, що здійснюють контроль у сфері захисту прав споживачів, спеціалізованих установ, організацій та їх посадових осіб.

Значення контролю у сфері захисту прав споживачів полягає у виявленні фактичного стану справ у цій сфері, він має за мету дати об'єктивну інформацію про якість та безпеку виготовленої продукції, про надані послуги та виконані роботи, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності органів контролю у сфері захисту прав споживачів поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності. Завдяки контролю можна отримати достатній обсяг інформації, проаналізувавши яку, можна знайти найбільш доцільні та раціональні рішення з питань подальшого розвитку цієї сфери.

1. Лунев О. Е. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. – С. 110.
2. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю. – К.: Факт, 2003. – С. 156.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 250.
4. Гараицук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Х.: Фоліо, 2002. – С. 58.
5. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Изд-во БЕК, 1997.
6. Андрійко О.Ф. Цит. праця. – С. 120.
7. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. – М., 1965. – С. 90.
8. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: Навч.-мет. посіб. – Одеса: Юрид. л-ра, 2003. – С. 56.