

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351.811.12

Кучеренко Олексій Миколайович
кандидат юридичних наук
провідний фахівець відділу кадрового забезпечення
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД, ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Стаття присвячена аналізу контролю, як методу забезпечення захисту у сфері прав споживачів. Визначено особливості наглядової діяльності, у тому числі проведений аналіз повноважень відповідних органів державної влади та управління. Проаналізовано зміст та основні функції контролю у сфері захисту прав споживачів. Визначено стадії у контрольно-перевірочному процесі та детально проаналізовані їх особливості. Наголошено, що Закон України «Про захист прав споживачів» необхідно доповнити статтями, присвяченими захисту прав споживачів у сфері надання конкретних послуг, передбачити істотні умови договору з надання послуг за участю споживачів, встановити вимоги стосовно строків та якості послуг, визначити окремо перелік способів захисту прав споживачів та міри відповідальності та співвідношення їх застосування.

Ключові слова: контроль, нагляд, захист прав споживачів, органи державної влади.

Kucherenko A.N. CONTROL AND SUPERVISION AS A CONSUMER PROTECTION MANAGER

The article is devoted to the analysis of control as a method of providing protection in the field of consumer rights. The peculiarities of supervisory activity are determined, including analysis of the powers of the respective bodies of state power and administration. The content and basic functions of control in the field of protection of the rights of breeders are analyzed. The stages are determined in the control and verification process and their features are analyzed in detail.

It is emphasized that the Law of Ukraine "On Consumer Rights Protection" should be supplemented with articles devoted to the protection of consumers' rights in the field of providing specific services, to provide essential terms of the contract on the provision of services with the participation of consumers, to establish requirements regarding terms and quality of services, to separately determine the list of ways to protect rights consumers and levels of responsibility and the relation of their application.

Keywords: control, supervision, protection of consumer rights, public authorities.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [1]. Разом з тим, на сьогоднішній день виникає ціла низка проблемних питань щодо контрольно-наглядової діяльності уповноважених органів державної влади та управління у сфері захисту прав споживачів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо визначення ролі такого засобу захисту як контроль досліджували відомі вчені: О. Андрійко, В. Шестак, М. Савчин, В. Шкарупа, Р. Калюжний, С. Гончарук, Є. Додіна, Г. Осетинська, В. Опришко та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є характеристика та значення контролю та нагляду, як засобу захисту прав споживачів.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення завдань, направлених на визначення змісту та стадії контрольно-перевірочному процесі уповноважених на це органів публічної влади та управління.

Викладення основного матеріалу. Необхідно наголосити на тому, що під державним контролем слід розуміти комплекс заходів, проведених компетентним органом з метою запобігання і припинення

порушень законодавства, одержання достовірної інформації про фактичний стан дотримання суб'єктами господарської діяльності встановлених норм і правил, що забезпечують безпеку і захист законних прав та інтересів громадян і держави в цілому. Результативність функціонування державного контролю багато в чому визначається кількістю і цінністю інформації, одержаної в результаті проведених перевірок, що може бути використана для внесення коректив у регулюючий процес. При цьому вона повинна бути отримана при найменших затратах часу, матеріальних і фінансових засобів.

У сфері захисту прав споживачів держава здійснює також і наглядову діяльність. Нагляд – це відмінний від контролю, інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і державної дисципліни в сфері адміністративно-правового регулювання. Він являє собою особливу специфічну форму діяльності відповідних державних органів, також спрямовану на систематичне спостереження і постійний догляд за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їхніх рішень і дій нормам чинного законодавства. На думку М. К. Савчин, нагляд – це свого роду звужений контроль, а розходження між адміністративним наглядом і контролем проявляється в широті охоплення обстеженням сфери діяльності, а також у специфіці методів і правових форм впливу [2, с. 36]. Нагляд як один зі способів забезпечення законності відрізняється від контролю насамперед тим, що органи нагляду і піднаглядних органів не перебувають у відносинах підпорядкованості крім того, виявляють у піднаглядних тільки порушення законності, але не доцільності.

Відповідно до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» органами виконавчої влади по нагляду в сфері захисту прав споживачів і благополуччя людини здійснюється державний санітарно-епідеміологічний нагляд за відповідністю державним санітарно-епідеміологічним правилам, нормам і гігієнічним нормативам, а саме:

- харчової цінності харчових продуктів;
- безпеки харчових продуктів, матеріалів і виробів, що контактують із харчовими продуктами, парфумерної й косметичної продукції, коштів гігієни, а також тютюнових виробів;
- безпеки умов розробки, підготовки до виробництва й виготовлення продукції, її зберігання, транспортування, реалізації та використання;
- безпеки послуг, надаваних у сфері роздрібною торгівлі й сфері громадського харчування;
- умов утилізації або знищення неякісної, небезпечної продукції;
- організації й проведення санітарно-протиепідемічних (профілактичних) заходів, спрямованих на запобігання захворювань (отруєнь) людей, пов'язаних із використанням продукції;
- умов і якості харчування населення [3].

Зазначений орган також здійснює державний контроль за відповідністю державним стандартам якості, упакування, маркування, інформації про продукцію, реалізованої в торгівлі, якості послуг, надаваних у сфері торгівлі та сфері громадського харчування, а також за дотриманням правил продажу окремих видів товарів, правил надання послуг у сфері громадського харчування.

Контроль за дотриманням прав споживачів також здійснюється уповноваженими державними органами у формі: розглядів звітів за результатами діяльності підконтрольних об'єктів, всебічного цільового інспектування, перевірок за скаргам споживачів, повідомленням засобів масової інформації, правоохоронних органів; ревізій господарчої або фінансово господарської діяльності [4].

Пропонуємо виділити наступні основні функції контролю та нагляду у сфері захисту прав споживачів:

- здійснення дій щодо контролю й нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними особами й громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;
- видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій юридичним особам і громадянам;
- реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Кожна функціональна стадія у контрольному процесі має свої просторово-тимчасові межі, складається зі специфічної діяльності, здійснюваної спеціальними суб'єктами, і тих контрольно-процесуальних правовідносин, які тут виникають, розвиваються, одержують своє завершення або переходять у наступні стадії процесу, де в специфічних умовах перевіряється законність і обґрунтованість їхнього виникнення, наявність достатніх підстав для їхнього продовження і розвитку.

З огляду на викладене вище, ми пропонуємо у контрольно-перевірочному процесі виділити чотири стадії.

1. Організаційно-підготовча стадія, на якій визначається суб'єкт контрольної діяльності, вибирається підконтрольний об'єкт, аналізується технічна документація, що ставиться до предмета

перевірки, розробляється програма перевірки. Численність підконтрольних об'єктів, багатогранність їхньої діяльності, значний обсяг роботи контрольно-наглядових органів, неузгодженість, дублювання діяльності ускладнюють відбір об'єкта контролю. На законодавчому рівні закріплено, що можуть проводитися планові та позапланові виїзні перевірки. Для усунення адміністративних перешкод на шляху розвитку малого бізнесу, а також з метою виключення дублювання у ст. 2 Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» визначено, що плановою виїзною перевіркою вважається перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка передбачена у плані роботи контролюючого органу і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта чи за місцем розташування об'єкта власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна перевірка. Планова виїзна перевірка проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності за письмовим рішенням керівника відповідного контролюючого органу не частіше одного разу на календарний рік у межах компетенції відповідного контролюючого органу [5].

Забороняється проведення планових виїзних перевірок за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами.

Право на проведення планової виїзної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності надається лише у тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати її проведення.

З метою зменшення незаконних перевірок, відповідно до ст. 4 Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» вищестоящий контролюючий орган може прийняти рішення щодо повторної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності лише у тому разі, коли стосовно посадових або службових осіб контролюючого органу, які проводили планову або позапланову перевірку зазначеного суб'єкта, розпочато службове розслідування або порушено кримінальну справу [5].

Ще одним зі шляхів вирішення проблеми дублювання при проведенні перевірок може бути закріплення груп об'єктів за суб'єктами контрольно-наглядової діяльності. На нашу думку, аналізуючи численність державних органів виконавчої влади, що здійснюють контрольно-наглядові повноваження на споживчому ринку, при визначенні оптимальної сфери їхньої діяльності необхідно керуватися наступними критеріями: професійною компетентністю, так як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності повинен мати спеціальні знання і відповідний досвід; юридичною та економічною незалежністю; наявністю необхідного арсеналу засобів для забезпечення захисту прав споживачів, а також для активної і доцільної допомоги підконтрольним органам в усуненні і попередженні порушень і недоглядів. За результатами першої стадії керівником контрольно-наглядового органу видається дозвіл на перевірку.

2. Стадія, на якій встановлюються фактичні обставини справи, аналізуються факти. «Фактичні обставини, – як зазначає І. В. Болокан, – є тією основою, фактичною базою, відносно якої потім застосовуються юридичні норми [6, с. 61]. Разом із тим аналіз фактів на певному шаблі (зокрема, коли відбувається оцінка доказів) нерозривно пов'язаний з рішенням юридичної справи». Певні вимоги до проведення перевірок визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Як було зазначено раніше, орган державного нагляду контролю у межах свої повноважень визначає критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності.

З урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, що підлягають контролю, відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним.

Залежно від ступеня ризику органом державного контролю визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі плеїнної справи у тваринництві та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 24 лютого 2010 року планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються з такою періодичністю:

- з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік;
- із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на два роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше ніж один раз на п'ять років [7].

Відповідно до визначених норм і залежно від ступеня ризику органом державного контролю визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються його наказом.

У межах переліку питань кожен орган державного контролю залежно від цілей заходу має визначити ті питання, відповідно до яких буде здійснюватися державний контроль.

Уніфіковані форми актів, в яких передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику, затверджуються органом державного контролю і публікуються в мережі Інтернет у порядку, визначеному

законодавством. Орган державного нагляду (контролю) оприлюднює критерії та періодичність проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) шляхом розміщення інформації в мережі Інтернет у порядку, визначеному законодавством [1].

3. Стадія розробки та застосування заходів, що носять попереджувальний або припинювальний характер. Відповідно до п. 6 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю), у разі виявлення порушень вимог законодавства складає акт, який повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід.

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) повинна зазначити в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства.

В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями.

Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) є невід'ємною частиною акта органу державного нагляду (контролю). У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис.

По закінченню один примірник акта вручається суб'єкту господарювання або уповноваженій ним особі, а другий – зберігається в органі державного нагляду (контролю).

4. Остання стадія полягає у перевірці виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

Як зазначає Д. В. Сухінін та Г. П. Єрмоленко, з огляду на те, що державний контроль у сфері забезпечення захисту прав споживачів у наш час має більш соціально-економічну орієнтацію і спрямований на суворе дотримання всіма суб'єктами споживчого ринку, що здійснюють підприємницьку діяльність, норм і правил законодавства по забезпеченню безпеки життя і здоров'я споживачів, державний контроль здобуває особливе значення для запобігання реалізації неякісної продукції, робіт, послуг та інших порушень у сфері споживчого ринку [8, с. 63].

Таким чином, суть державного контролю у сфері захисту прав споживачів буде полягати у проведенні перевірки виконання юридичними особами або індивідуальними підприємцями при здійсненні їхньої діяльності обов'язкових вимог до товарів (роботам, послугам), закріплених у законах або прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. До числа обов'язкових відносяться, наприклад, вимоги, встановлені державними стандартами, що забезпечують безпеку продукції, робіт, послуг для навколишнього середовища, життя, здоров'я й майна людей, технічну й інформаційну сумісність, взаємозамінність продукції тощо.

Система органів державного контролю в цілому вже давно зазнає різкої критики як з боку фахівців, що здійснюють цей контроль, так і з боку «підконтрольних» об'єктів.

Із проведеного аналізу у сфері здійснення контролю й нагляду у сфері захисту прав споживачів ми дійшли висновку, що проведена адміністративно-правова реформа системи й структури виконавчої влади не повною мірою виправдала сподівань відносно ефективної реорганізації контролюючих органів, не усунула їх надлишковий апарат й зберегла часткове дублювання їхніх функцій і повноважень.

Відтак, можна зробити висновок, що передбачені законом засоби захисту прав споживачів нечітко сформульовані, не проведено розмежування між договором підряду і договором з надання послуг стосовно вибору способів захисту порушеного права. Існують певні недоліки і у співвідношенні норм загальної та спеціальної дії стосовно захисту прав споживачів у сфері надання послуг.

Не є винятком і органи, що здійснюють державний контроль у сфері захисту прав споживачів. Як уже зазначалося, за останні роки контрольний апарат значно збільшився по чисельності, і не завжди це збільшення є виправданим. Найчастіше контрольні органи дублюють один одного. Відсутні налагоджені контакти й координація діяльності різних контрольних органів. Як справедливо відзначає В. С. Шестак, в конкретній діяльності виконавчої влади спостерігається тривожна тенденція, коли при збільшенні числа структур органів виконавчої влади зменшується число і якість проведених ними перевірок [9, с. 138]. Ці недоліки заважають використовувати закладені в контролі потенційні можливості для вдосконалення системи регулювання в економічній сфері.

Висновки. Підводячи підсумок вищесказаного, вважаємо, що Закон України «Про захист прав споживачів» необхідно доповнити статтями, присвяченими захисту прав споживачів у сфері надання

конкретних послуг, передбачити істотні умови договору з надання послуг за участю споживачів, встановити вимоги стосовно строків та якості послуг, визначити окремо перелік способів захисту прав споживачів та міри відповідальності та співвідношення їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V / Відомості Верховної Ради України від 20.07.2007 – 2007 р., № 29, стор. 1001, стаття 389.
2. Савчин М. К. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини / М. К. Савчин // Право України. – 1999. – №4. – С. 35-38.
3. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР / Відомості Верховної Ради України від 08.05.1998 – 1998 р., № 19, стаття 98.
4. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень: Постанова Кабінет Міністрів України від 14 червня 2002 р. N 833. — К. CD-вид-во " Інфодиск", 2008. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор ; 12 см. — Систем. вимоги: Pentium; 32 Mb RAM; Windows 95, 98, 2000, XP; MS Word 97-2000. — Назва з титул. екрану.
5. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23.07.1998 № 817/98 / Офіційний вісник України від 13.08.1998 – 1998 р., № 30, стор. 2, код акту 5755/1998.
6. Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави: матеріали Міжнар. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студ. присвяч. пам'яті видат. вчених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова, 21-22 листопада 2008 р. / [під ред. Ю. М. Оборотова] — О. : Фенікс, 2008. — 516 с.
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі племінної справи у тваринництві та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2010 № 178 / Офіційний вісник України від 05.03.2010 – 2010 р., № 13.
8. Приписи про заборону реалізації неякісних фальсифікованих товарів // Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики / уклад. Д.В. Сухінін, Г.П. Єрмоленко. — Запоріжжя, 2004. – 185 с.
9. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2017

УДК 347.136

Юрах Віталій Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

та адміністративного права

Центральноукраїнського державного педагогічного

університету імені Володимира Винниченка

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті проводиться аналіз основних змін до порядку проведення процедур публічних закупівель в Україні, визначаються особливості процедури відкритих торгів, конкурентного діалогу та переговорної процедури закупівель товарів, робіт та послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, а також механізму прийняття рішень щодо укладання договорів у сфері тендерних закупівель.

Визначено особливості здійснення процедур публічних закупівель на основі порівняльного аналізу чинного законодавства України у сфері публічних закупівель та законодавства, що втратило чинність. У статті проводиться синтез основних змін до порядку проведення процедур публічних закупівель в Україні.

Ключові слова: публічні закупівлі, тендер, процедура відкритих торгів, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі, електронна система закупівель.

Yurakh V.M. LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT

The legal description of procedures for public procurement by law of Ukraine «On public procurement» The article analyzes the main changes to the procedure of public procurement in Ukraine, the features of bidding, competitive dialogue and negotiation procurement of goods, works and services to meet the needs of the state and the local community are determined by.