

УДК 342.951:351.824(477)

І.Б. ГОНЧАРЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Ключові слова: державний контроль та нагляд, суб'єкти, повноваження, торговельна діяльність

Здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності передбачає наявність конкретних органів та посадових осіб, тобто суб'єктів такої діяльності. «Суб'єкти відіграють найсуттєвішу роль у функціонуванні й розвитку системи контролю, оскільки від них залежить вибір підконтрольних об'єктів, забезпечення, місця і часу виконання контрольних дій» [1, с.16].

Питанням дослідження контролю та нагляду взагалі та в окремих сферах суспільства присвячені роботи багатьох вчених (О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, Ю.В. Гаруст, С.С. Вітвицького, О.М. Музичука, І.С. Орехової, В.О. Ромасько, П.М. Чистякова, Є.В. Шоріної та ін.). Проте дослідження проблем державного контролю та нагляду, зокрема, суб'єктів їх здійснення, саме у сфері торговельної діяльності в науці представлено недостатньо (як правило, у подібного роду працях контроль та нагляд у сфері торгівлі розглядається фрагментарно у рамках дослідження господарської діяльності). Недостатнє дослідження даної тематики, постійні зміни законодавства, поява нових нормативних актів, під дію яких підпадає досліджувана сфера, потребує додаткового вивчення цих питань. Тому метою даної статті є огляд суб'єктів контрольно-наглядових органів на основі діючого законодавства та визначення в узагальненому вигляді їх повноважень по здійсненню контрольно-наглядових дій безпосередньо і, зокрема, в торговельній сфері. Її новизна полягає у визначенні системи суб'єктів державного конт-

ролю та нагляду у торговельній галузі, які недостатньо з'ясовані в науковій літературі, окресленні кола повноважень основних суб'єктів цієї системи та наданні пропозицій щодо вдосконалення законодавства з досліджуваних питань.

Під суб'єктами державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України слід розуміти систему державних органів, які у межах своєї компетенції, визначеної законодавством, здійснюють контроль та нагляд за дотриманням підконтрольними об'єктами правових норм в усіх складових процесу здійснення торговельної діяльності.

В адміністративній правовій науці існує чимало класифікацій видів контролю, однією з яких є традиційний поділ державних контролюючих органів на органи загального та спеціального контролю в залежності від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень. За умови, коли контроль є не основною, а скоріш другорядною діяльністю суб'єкта, можна стверджувати, що певні органи здійснюють загальний контроль (або його можна вважати наглядом) у межах своєї основної діяльності. Спеціальний контроль передбачає більш детальну перевірку, яка охоплює, частіше, окремі елементи діяльності підконтрольного об'єкту. В нашій статті, зазначивши деяких суб'єктів загального контролю, ми зацентруємо більш уваги на ідентифікації суб'єктів спеціального контролю, оскільки він має предметне спрямування (безпосередня поведінка учасників даних правовідносин) і проводиться за конкретною сферою (торговельна сфера). Незважаючи на розмаїття суб'єктів, які здійснюють спеціальний контроль, їх об'єднує наступне: «організаційна самостійність, незалежність і відсутність підпорядкованості у відносинах між контролюючими і підконтрольними, а також те, що функція контролю є основною в їх діяльності» [2, с.140].

Огляд суб'єктів контролю та нагляду у сфері торгівлі почнемо з органів, що мають найширшу компетенцію і відносяться до органів загального контролю або нагляду (оскі-

льки їх дії мають більш пасивний, ніж активний характер, для них характерно скоріш спостереження, ніж активне втручання в діяльність підконтрольного об'єкта).

Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [3] було утворено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України шляхом реорганізації Міністерства економіки України та покладено на нього функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики розвитку підприємництва, регулювання цінової політики (крім питань реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців). Здійснення контролю не є основною функцією цього державного органу, діяльність якого направлена, передусім, на забезпечення реалізації державної політики, зокрема, і у сфері внутрішньої торгівлі. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, збираючи та аналізуючи інформацію про стан справ, зокрема, у сфері торгівлі, формує картину стану справ у даній сфері, подає висновки, приймає рішення для впливу на відповідні правовідносини, тим самим виконуючи функцію безконтактного нагляду у досліджуваній сфері. «Контролювати – це не лише перевіряти, наглядати, ревізувати, але й знати, володіти інформацією та впливати на розвиток певних ситуацій» [2, с.195].

Ще одним органом нагляду або загального контролю можна вважати органи державної статистики. Правовою основою діяльності цих державних органів є, передусім, Закон України «Про державну статистику» від 17.09.1992 р. № 2614-XII [4], який зобов'язує (ст.18), в тому числі і суб'єктів торговельної діяльності, у повному обсязі, за формою, передбаченою звітно-статистичною документацією, у визначені строки подавати органам державної статистики достовірну інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, і дані бухгалтерського обліку. Органи державної статистики мають ряд повноважень серед яких, наприклад, «вивчати стан первинного обліку і статистичної звітності, перевіряти

достовірність первинних та статистичних даних, поданих респондентами, застосовувати при цьому у порядку, встановленому спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі статистики, метод безпосереднього відвідування виробничих, службових та інших приміщень, ділянок тощо юридичних осіб, їх відокремлених підрозділів, а також фізичних осіб-підприємців» (ст.13 Закону України «Про державну статистику») [4].

Контрольно-наглядові повноваження загального характеру за діяльністю торговельних суб'єктів здійснюють в деякій мірі і органи внутрішніх справ, зокрема, міліція. Торговельна діяльність не є безпосереднім об'єктом контролю цього органу, у зв'язку з чим не можемо погодитись з С.В. Ващенко, що «особлива роль у виконанні контрольних повноважень за додержанням правил торгівлі належить органам внутрішніх справ... Органи міліції виявляють, попереджують, розкривають злочини, вчинені суб'єктами торговельної діяльності, виявляють і припиняють адміністративні правопорушення та здійснюють провадження в справах по них...» [5, с.44]. Ми не бачимо саме «особливої ролі» міліції по контролю за додержанням правил торгівлі, як підкреслює автор. Для виявлення, попередження та припинення правопорушень у сфері торгівлі в державі існує маса спеціалізованих інституцій (мова про них йде далі). Так, за деякі правопорушення у галузі торгівлі посадові особи органів внутрішніх справ уповноважені складати протоколи згідно із ст.255 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], хоча, на наш погляд, ці питання більш відносяться до компетенції абсолютно інших органів. Наприклад, існує пропозиція про необхідність скасувати можливість проведення міліцією адміністративного затримання за торгівлю з рук у невстановлених місцях та порушення громадянами правил торгівлі на ринках. Це відображається в проекті Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушень у сфері торгівлі» від 23.09.2009 р. № 5158, який запропонований

народним депутатом Г.Г. Москалем, де передбачено покласти повноваження по складанню адмінпротоколів про порушення правил торгівлі на ринках та торгівлю з рук у невстановлених місцях (ст.ст.159, 160 КУпАП) на уповноважених посадових осіб органів у справах захисту прав споживачів та органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, увільнивши від цих обов'язків посадових осіб органів внутрішніх справ [7].

Міліція, будучи правоохоронним, а не контролюючим органом, в рівній мірі захищає права, свободи, законні інтереси усіх громадян, запобігає та припиняє правопорушення в усіх сферах суспільства, торговельна сфера не є винятком, тому в даному випадку можна говорити про наявність загального контролю органів міліції за діяльністю суб'єктів торгівлі.

Податковий контроль є одним із найважливіших видів спеціального контролю у будь-якій сфері діяльності завдяки своєму призначенню – формуванню державних фондів грошових коштів. Багато уваги приділяється цьому виду контролю в юридичній науковій літературі. Повноваження органів державної податкової служби закріплені у ст.20 Податкового кодексу України [8] у більш конкретизованому і поширеному вигляді, ніж вони мали попереднє закріплення у Законі України «Про державну податкову службу» від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ. Дуже детально зараз прописані процедура здійснення перевірок, перелік документів, які мають право вимагати посадові особи органів Державної податкової служби, право проведення інвентаризації, випадки, коли орган державної податкової служби має право звертатися до суду, право складати стосовно платників податків протоколи про адміністративні правопорушення, в порядку, визначеному законом та ін.

Ще одним суб'єктом спеціального контролю у досліджуваній сфері, що забезпечує збір, контролює повноту та своєчасність сплати в бюджет страхових коштів, є Пенсійний фонд України. Згідно з Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальноо-

бов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. № 2464-VI, що вступив в дію з 01.01.2011 р., одним із завдань Пенсійного фонду України є «здійснення контролю за додержанням законодавства про збір та ведення обліку єдиного внеску, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати єдиного внеску» (п.2 ст.12 [9]). У зв'язку з цим даний державний орган має ряд повноважень по контролю та нагляду в тому числі і за суб'єктами торговельної діяльності. Серед них, зокрема, наступні: право отримувати безоплатно від суб'єктів торговельної діяльності відомості про нарахування, обчислення і сплату єдиного внеску; проводити не частіше ніж один раз на календарний рік планову, а у випадках, передбачених законом, – позапланову перевірку на підприємствах, в установах і організаціях, у фізичних осіб – підприємців, що займаються торговельною діяльністю, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів про нарахування, обчислення та сплату єдиного внеску та ін. (п.1, 2 ст.13 [9]).

02.12.2010 р. Верховна Рада України з метою недопущення на ринок небезпечної продукції ухвалила Закон України «Про ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції» [10], що вступив в дію в липні 2011 р. Згідно з цим законом тепер в Україні будуть діяти нові органи спеціального контролю на споживчому ринку – органи ринкового нагляду. Серед повноважень органів ринкового нагляду, що закріплені у ст.11 Закону України «Про ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 р. № 2735-VI, виокремимо наступні: проведення перевірок характеристик продукції в тому числі відбір зразків продукції та забезпечення проведення їх експертизи (випробування); прийняття рішення про вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів, здійснення контролю стану виконання суб'єктами господарювання цих рішень; вжиття у порядку, визначеному цим та іншими законами України, заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні порушень вимог цього Закону та встановлених вимог [10] та ін.

Для здійснення торговельної діяльності суб'єкти повинні дотримуватися певних вимог, одними із яких є санітарні вимоги, здійснення контролю за якими покладено на органи державної санітарно-епідеміологічної служби (СЕС). Державні органи, установи та заклади СЕС здійснюють свої повноваження на основі Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XI [11], Положення «Про державну санітарно-епідеміологічну службу України» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2004 р. № 1272 [12], інших нормативно-правових актів. Серед повноважень органів державного санітарно-епідеміологічного нагляду виділимо деякі, що мають безпосереднє відношення то торговельної діяльності: право безплатного відбору зразків сировини, продукції, матеріалів для державної санітарно-епідеміологічної експертизи, право безперешкодного входу на територію і у приміщення всіх об'єктів нагляду за службовим посвідченням і обов'язкових для виконання вказівок щодо усунення виявлених порушень санітарних норм, проведення необхідних лабораторних досліджень, застосовування передбачених законодавством заходів для припинення порушення санітарного законодавства та ін. [11].

Невід'ємною складовою системи контролю та нагляду у досліджуваній сфері є контроль у сфері захисту прав споживачів. Даний напрям контролю регламентований базовим законодавчим актом у сфері захисту прав споживачів – Законом України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-XII [13] та іншими нормативними актами, які містять положення стосовно захисту прав споживачів. Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів є Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція), яка діє на підставі Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав спо-

живачів, затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 465/2011 [14]. Відповідно до ст.26 Закону України «Про захист прав споживачів» та Положення про Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів органи виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів мають наступні повноваження: перевіряти у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг якість продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг; відбирати у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг зразки товарів, сировини, матеріалів, напівфабрикатів, комплектуючих виробів для перевірки їх якості на місці або проведення незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством, з оплатою вартості зразків і проведених досліджень (експертизи) за рахунок коштів державного бюджету; проводити контрольні перевірки правильності розрахунків із споживачами за реалізовану продукцію та ін. [13, 14].

В деякій мірі контроль та нагляд за дотриманням правил торгівлі, здійснюють також органи: державного ветеринарного нагляду, державної служби з карантину рослин, державної митної служби, Міністерства охорони здоров'я, нагляду за охороною праці, державної контрольно-ревізійної служби, пожежної безпеки, Антимонопольний комітет України. Перелік органів, розглянутий у даній статті, не є вичерпним, оскільки в деяких випадках можливі і інші втручання з боку державних органів (наприклад, здійснення органом ліцензування контролю за дотриманням ліцензійних умов).

Підсумовуючи викладене, можна зробити наступні висновки:

- контроль та нагляд у сфері торговельної діяльності здійснюється дуже широким колом суб'єктів, що свідчить про складність та розгалуженість їх системи;

- на перший погляд може скластися враження, що інституціонально та функціонально

система органів контролю та нагляду у сфері торгівельної діяльності переобтяжена, однак треба брати до уваги те, що контроль кожного із перелічених органів охоплює якусь конкретну сторону торговельної діяльності;

– на сьогодні в Україні існує велика кількість нормативно-правових актів, що регламентують засади контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності та повноваження суб'єктів їх здійснення. У зв'язку з цим суб'єкту господарювання дуже складно оволодіти такою кількістю інформації стосовно усіх контролюючих інстанцій та усвідомити її. Іноді і фахівці-контролери не встигають вникнути в чергове законодавче нововведення, а звичайному підприємцю незабаром, напевно, треба буде отримати спеціальну освіту для орієнтації в цих питаннях. З метою створення більш зрозумілішого законодавства для усіх суб'єктів господарської діяльності, в тому числі і торговельної, вважаємо необхідним закріплення в одному законодавчому акті вичерпного переліку контрольно-наглядових органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борець Л. В. Контроль в системі державного управління / Л. В. Борець, М. В. Борець // Право і безпека. – 2006. – № 5. – С. 14–18.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. - К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
3. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010. – № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
4. Закон України «Про державну статистику» : від 17.09.1992 р., № 2614-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2614-12>.
5. Ващенко С. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі торговельної діяльності: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ващенко Сергій Володимирович. –

Х., 1999. – 185 с.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.

7. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушень у сфері торгівлі» : від 23.09.2009 р., № 5158 / внесений народним депутатом Москалем Г. Г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36183.

8. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

9. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» : від 08.07.2010 р., № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2464-17>.

10. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» : від 02.12.2010 р., № 2735-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2735-17>.

11. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» : від 24.02.1994 р., № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-12>.

12. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 24.09.2004 р., № 1272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1272-2004-%EF>.

13. Закон України «Про захист прав споживачів» : від 12.05.1991 р., № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1023-12>.

14. Положення про Державну інспекцію

Україні з питань захисту прав споживачів / затв. Указом Президента України : від 13.04.2011 р., № 465/2011 [Електронний ре- сурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13446.html>.

Гончаренко І. Б. Суб'єкти здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України / І. Б. Гончаренко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 157–162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gibtdu.pdf>

Виконано огляд суб'єктів, що здійснюють державний контроль та нагляд у торговельній сфері України. В найбільш узагальненому вигляді зазначені повноваження деяких загальних та спеціальних органів державного контролю та нагляду у досліджуваній сфері.

Гончаренко И.Б. Субъекты осуществления государственного контроля и надзора в сфере торговой деятельности Украины

Выполнен обзор субъектов, которые осуществляют государственный контроль и надзор в сфере торговой деятельности Украины. В наиболее обобщенном виде указаны полномочия некоторых общих и специальных органов государственного контроля и надзора в исследуемой сфере.

Goncharenko I.B. Subjects of Implementation of the State Control and Supervision in an Orb of Trading Activity of Ukraine

The article is devoted the review of subjects which carry out state control and supervision in the field of point-of-sale activity of Ukraine. In the most generalized kind plenary powers of some general and special organs of state control and supervision are indicated in the probed sphere.