

Таким чином, під профілактикою правопорушень транспортною міліцією у сфері пасажирських та вантажних перевезень пропонуємо розуміти систему здійснюваних нею заходів соціального, спеціального та індивідуаль-

ного характеру, спрямованих на недопущення їх учинення на об'єктах залізничного, морського, річкового, повітряного транспорту та метрополітену, а також на усунення причин та умов (факторів), які їм сприяють.

#### Література

1. Подлінев С. Д. Адміністративна деліктологія / С. Д. Подлінев. – О. : Юрид. літ., 1999. – 43 с.
2. Додін Є. В. Адміністративні проступки та їх профілактика органами внутрішніх справ на транспорті / Є. В. Додін. – О. : Право, 1983. – 96 с.
3. Дубинин Н. И. Генетика, поведение, ответственность / Н. И. Дубинин, И. И. Карпец, В. Н. Кудрявцев. – М. : Политиздат, 1982. – 304 с.
4. Игошев К. Е. Социальные аспекты предупреждения правонарушений / К. Е. Игошев, И. В. Шмаров. – М. : Юрид. лит-ра, 1970. – 176 с.
5. Саркисов Г. С. Социальная система предупреждения преступности / Г. С. Саркисов. – Ереван : Айастан, 1975. – 158 с.
6. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Костянтин Леонідович Бугайчук. – Х., 2002. – 243 с.
7. Миньковский Г. М. Основные направления и этапы развития исследования проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних / Г. М. Миньковский // Вопросы борьбы с преступностью. – 1974. – Вып. 20. – С. 40–48.
8. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
9. Столяренко Л. Д. Психология и педагогика в вопросах и ответах : учебник / Л. Д. Столяренко, С. И. Самыгин. – Ростов н/Д : Феникс, 2000. – 576 с.

*Надійшла до редколегії 19.03.2010*

#### Анотації

Визначено поняття та систему профілактичних заходів, які використовує транспортна міліція з метою протидії адміністративним правопорушенням. Вказані заходи об'єднано у такі блоки: загальні заходи; індивідуальні заходи; організаційні та правові заходи; спеціальні заходи.

Определены понятие и система профилактических мер, которые использует транспортная милиция в целях противодействия административным правонарушениям. Указанные меры объединены в такие блоки: общие меры; индивидуальные меры; организационные и правовые меры; специальные меры.

The notion and system of preventive measures which transport police uses in order to counteract administrative offences are determined. These measures are consolidated in such blocks as general measures; individual measures; organizational and legal measures; special measures.

---

УДК 342.951: 351.824 (477)

**І. Б. ГОНЧАРЕНКО,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

---

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ**

---

Торговельна діяльність – явище складне, різнопланове, яке охоплює великий спектр різних правовідносин. Саме у торгівлі, основу якої становлять відносини купівлі-продажу, здійснюється основний обіг готівкових коштів, що робить її надзвичайно привабливою для криміногенного середовища. Тому з метою запобігання правопорушень і їх припинення у сфері торговельної діяльності завжди існувала система контролю і нагляду.

**Метою** даної статті є загальна характеристика засад здійснення державного контролю й нагляду у сфері торговельної діяльності України. Аналіз наукової літератури свідчить, що існують численні дослідження, присвячені питанням становлення, сутності, призначення державного контролю та нагляду в рамках загальної характеристики даного інституту та в окремих сферах суспільства. Їм присвячені роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка,

В. Гаращука, В. Горшеньова, С. Ківалова, А. Селіванова, М. Студенікіної, Ю. Шемшученка, К. Шоріної тощо. Але аналіз державного контролю та нагляду саме у сфері торгівлі досліджувався недостатньо.

У юридичній літературі контроль розглядають як багатогранне й багатопланове явище, і залежно від того, на якому рівні і щодо чого він розглядається, контроль може бути схарактеризований і як форма чи вид діяльності, і як принцип, і як функція, і як умова, і як засіб тощо. Дійсно, цей правовий інститут має так багато функцій, що відобразити його в одному понятті просто неможливо. Учені, які займались вивченням цієї категорії, не дійшли єдиної думки щодо сутності контролю. Це підтверджує необхідність подальшого наукового вивчення цього питання.

Більшість дослідників проблем державного контролю розглядають його як функцію виконавчої влади. При аналізі державного контролю слід виходити з того, що контроль – це функція, яку здійснює держава в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [1, с. 6]. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю або лише елементом більш широкої діяльності [2, с. 294].

Учені також розглядають контроль переважно як правову форму діяльності держави. Правова природа державного контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них [3, с. 346].

В. Горшеньов і І. Шахов також розглядають контроль у цілому як правову форму діяльності. Вони зазначають, що контроль – це специфічна форма державної діяльності, якій притаманні власні функції [4, с. 35].

Таким чином, сутність контролю полягає в тому, що державний орган управління здійснює спостереження об'єкта, перевірку того, як цей об'єкт виконує вимоги законодавства та контролюючого органу з метою забезпечення законності в державному управлінні.

Сьогодні і в наукових працях, і в чинному законодавстві досить часто як синонім терміна «контроль» вживається термін «нагляд», проте слід визнати, що їх відмінності ще недостатньо досліджено. Самі поняття «держав-

ний контроль», «державний нагляд» і їх співвідношення в наукових колах є предметом дискусії, яка має вже давню історію. На нечіткість розмежування цих понять звертає увагу Д. Овсянко, зазначаючи, що деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-наглядовими, оскільки в окремих випадках майже неможливо відокремити контрольні функції від наглядових [5, с. 169].

Деякі вчені стверджують, що межа між даними термінами існує. Так, О. Андрійко вважає, що хоча в сучасній літературі та законодавстві чіткого розмежування між поняттями «контроль» «та нагляд» не існує, його можна провести. Воно полягає в різниці сфер охоплення, а також специфіці методів і форм впливу [6, с. 92].

На думку С. Ківалова, поняття «нагляд» і «контроль» не стали науковими термінами, які вичерпно відображають їх сутність та відмінність» [2, с. 177]. Є. Панова вважає, що «чітке розмежування понять «нагляд» і «контроль» поступово втрачає силу» [7, с. 12]. Також вона вважає, що ці поняття дедалі частіше вживаються одне замість одного. Цю обставину підтверджує і М. Студенікіна, яка стверджує, що суто наглядових органів не існує, бо на практиці елементи нагляду й контролю завжди поєднуються, і намагатися в кожному випадку визначити, де саме закінчується контроль і починається нагляд, досить складно [8, с. 42].

В. Гаращук переконаний, що «наглядові функції з боку держави залишаються тільки за прокуратурою, яка, як відомо, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або неповний), а не нагляд» [9, с. 85].

Слід зауважити, що в практичній діяльності для суб'єкта торговельної діяльності не існує розмежування контрольних та наглядових державних органів. Для підприємця контроль та нагляд – це одне і те саме, тому що вони мають єдину мету, єдиний сенс та однакові форми здійснення.

Безумовно, поняття «нагляд» тісно пов'язано з поняттям «контроль». Так, наприклад, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10] термін «державний

нагляд (контроль)» визначається як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів влади 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, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Вже в назві закону законодавець уживає словосполучення «державний нагляд (контроль)», об'єднуючи ці поняття за змістом та значенням.

Отже, на основі викладеного вище можна констатувати значеннєвий збіг термінів «контроль» і «нагляд», оскільки обидва поняття означають спостереження, перевірку, огляд та інші аналогічні дії. Але в законодавстві не повинно бути мішанини у термінах. Доцільно розмежувати контрольні та наглядові органи залежно від їх повноважень. Нагляд – це переважно облік, дозвільні дії, спостереження та сигналізація компетентним органам про свої спостереження. Контроль же передбачає огляд, перевірку, затримання, втручання в господарську діяльність підконтрольного суб'єкта, вживання заходів адміністративного впливу.

Під час здійснення контролю за торговельною діяльністю контролюючі органи реалізують такі функції контролю: інформаційну, аналітичну, регулюючу, фіскальну, правоохоронну та відновлюючу [1, с. 12].

При цьому різноплановий характер контролю потребує певної класифікації. Види контролю поділяють залежно від:

- суб'єктів, які здійснюють контроль;
- характеру контролю;
- обсягу контрольних повноважень;
- сферами контролю;
- характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом [11, с. 120].

У сфері торговельної діяльності залежно від часу проведення контроль може бути попереднім, поточним (оперативним) і наступним [6, с. 87].

Попередній контроль має на меті як фіксацію існування необхідних умов, так і обґрунтованість підстав для прийняття рішень контролюючими органами. Попередній контроль виконує попереджувальну функцію. Його зміст полягає у виявленні та попередженні можливих

негативних дій з боку суб'єктів господарювання під час здійснення ним торговельної діяльності. Так, наприклад, за попереднім контролем орган ліцензування визначає здатність заявника виконати вимоги щодо провадження певного виду торговельної діяльності, які закріплюються у відповідних ліцензійних умовах. Орган ліцензування за результатами перевірки наданих заявником документів робить висновок про можливість певного суб'єкта господарювання виконати вимоги ліцензійних умов та приймає рішення про видачу ліцензії.

Поточний (оперативний) контроль проводиться в процесі здійснення торговельної діяльності й полягає у визначенні контролюючим органом або спеціально уповноваженим органом дотримання умов щодо конкретного виду торговельної діяльності при проведенні, як правило, планових перевірок.

Наступний контроль може бути проведений у разі виявлення порушень умов провадження певних видів торговельної діяльності й має на меті перевірку ступеня виконання рішення, яке було винесене за результатами поточного контролю. Але при цьому слід зазначити: якщо у діях суб'єкта господарювання порушень не виявлено, то проводити наступний контроль недоцільно [12, с. 9].

Залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень органів державної влади виділяють загальний і спеціальний контроль. За умови, коли контроль не виділяють як основну діяльність, можна стверджувати, що певні органи здійснюють загальний контроль у межах своєї основної діяльності. При цьому, наприклад, органи ліцензування у більшості випадків є органами загального контролю, оскільки поряд із функціями ліцензування здійснюють ряд інших повноважень відповідно до законодавства України.

Спеціальний контроль має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю проводиться більш глибокий аналіз реального стану, детальніше проводяться спостереження й перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи попередження та припинення неправомірних дій.

Порядок здійснення контролю у сфері торгівлі органами, які держава наділила такими повноваженнями, закріплений у відповідних нормативно-правових актах.

Так, Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу» [13] закріплено структуру, права, обов'язки й відповідальність органів та службових осіб державної контрольно-ревізійної служби. Законом України «Про захист економічної конкуренції» [14] контроль за дотриманням антимонопольного законодавства покладений на Антимонопольний комітет України. Його повноваження з питань контрольної діяльності містить Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [15]. Спеціальні органи контролю та їх повноваження щодо його здійснення передбачені Господарським кодексом України та законами України «Про охорону праці» [16] тощо.

В Україні систему органів у сфері управління торгівлею утворюють: Міністерство економіки України, головні управління економіки обласних державних адміністрацій, управління економіки районних державних адміністрацій, Головне управління економіки Київської міської державної адміністрації, управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації та управління економіки районної в містах Київ та Севастополь державної адміністрації.

Контрольні функції в торгівлі забезпечують і органи державної податкової служби. Дані функції стосуються порядку розрахунків із споживачами з використанням контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах і контролю за її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги [17, с. 98].

Контроль у торгівлі здійснюють також органи внутрішніх справ, органи й установи, що здійснюють державний санітарний нагляд, органи державного контролю за цінами та ін.

Особлива роль у системі державного контролю за додержанням правил торгівлі й захисту прав споживачів належить Державному комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України) [12, с. 102], який є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності. Держспоживстандарт України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, основними завданнями якого є: участь у формуванні й забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження

відповідності, управління якістю; здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і державного нагляду за додержанням законодавства в сфері стандартизації та підтвердження відповідності та ін.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III [18] контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов здійснюють органи ліцензування та Держпідприємництво України у межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Проте слід зазначити, що всі засоби, які використовуються при реалізації механізму ліцензування органами державної влади, передбачають контроль за здійснюваною діяльністю та своєчасністю застосування заходів примусу у разі ухилення від виконання встановлених обов'язків.

Отже, контроль та нагляд у сфері торговельної діяльності – це правова діяльність уповноважених державою органів, які в межах своїх функціональних повноважень перевіряють можливість заявником виконати вимоги, визначені в законодавчих умовах певного виду, та здійснюють перевірку діяльності суб'єктів господарювання під час здійснення ним торговельної діяльності щодо дотримання певних умов при провадженні операцій з товарами з метою захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також публічних інтересів держави.

Для усунення плутанини в законодавстві між термінами «контроль» та «нагляд» доцільно розмежувати державні органи відповідно на контрольні та наглядові залежно від сфери застосування та обсягу повноважень.

Однією із причин, що уповільнює процес формування в Україні розвинутого громадянського суспільства, розбудови України як правової держави, є недостатній рівень правової культури громадян. Торговельна сфера діяльності – це галузь, де рівень правової культури осіб, задіяних у такій діяльності, дуже низький. Значна кількість суб'єктів торговельної діяльності, керуючись єдиною метою – одержання прибутку та принципом «не обдуриш – не продаси», нерідко порушують законодавство. Це підкреслює значення державного контролю та нагляду соціально-економічній галузі. Незважаючи на економічну кризу сьогодні така галузь, як торгівля, потребує підвищення контрольно-наглядової діяльності з боку держави.

## Література

1. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 22 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – О. : Юрид. літ., 2003. – 896 с.
3. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – (Серія «Адміністративно-правова реформа в Україні»).
4. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности. / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
5. Овсянко Д. М. Административное право : [учеб.пособие для юрид. фак. и ин-тов] / Д. М. Овсянко. – М. : НОРМА, 1997. – 247 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
7. Панова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «Природоресурсное право; Аграрное право; Экологическое право» / Е. А. Панова. – М., 2009. – 28 с.
8. Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М. С. Студеникина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – М. : Юрист, 2001. – С. 41–44.
9. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 409 с.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 1.
11. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Шаповал та ін.]. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. – (Серія «Адміністративно-правова реформа в Україні»).
12. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. М. Кравцова. – Х., 2004. – 24 с.
13. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні зі змінами і доповненнями : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 9. – Ст. 67.
14. Про захист економічної конкуренції : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
15. Про Антимонопольний комітет України : закон України від 26 листоп. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
16. Про охорону праці : закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
17. Предпринимательское право Украины : [учебник] / [Р. Б. Шишка, А. М. Сытник, В. Н. Левков и др.] ; под ред. Р. Б. Шишки. – Х. : Эспада, 2001. – 624 с.
18. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

*Надійшла до редколегії 15.01.2010*

## Анотації

Досліджено засади здійснення державного нагляду у сфері торговельної діяльності України в контексті його співвідношення з контролем. Визначено специфіку державного нагляду і контролю у сфері торговельної діяльності.

Исследованы принципы осуществления государственного надзора в сфере торговой деятельности Украины в контексте его соотношения с контролем. Определена специфика государственного надзора и контроля в сфере торговой деятельности.

Principles of state supervision in the sphere of trade activity of Ukraine in the scope of its correlation with control are researched. Specific of state supervision and control in the sphere of trade activity is determined.