

## ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

*Досліджено поняття та елементи механізму здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері прав споживачів як управлінської функції.*

**Ключові слова:** контроль, механізм управління.

*Исследованы понятие и элементы механизма осуществления контроля за соблюдением законодательства в сфере прав потребителей как управленческой функции.*

**Ключевые слова:** контроль, механизм управления.

*The article explored the concept and elements of the mechanism of control over observance of the legislation in the sphere of consumer rights as a management function.*

**Key words:** control, management mechanism.

Споживач завжди прагне захистити свої матеріальні інтереси при придбанні товарів, продукції, при отриманні робіт та послуг. Природне бажання споживача придбати якісну та безпечно продукцію, товари, отримати належні роботи та послуги. Відносини, що виникають у цій сфері, зачіпають матеріальні інтереси іншої сторони – держави. У такій ситуації держава для захисту інтересів кожної сторони повинна розробити механізм взаємодії як із суб'єктами господарювання, так і споживачами, що у кінцевому підсумку забезпечив би належну поведінку кожної сторони, насамперед суб'єкта господарювання, щодо виконання ним обов'язків у сфері захисту прав споживачів.

Для захисту власних матеріальних інтересів держава повинна створити відповідний орган або органи, наділити їх спеціальними повноваженнями щодо осіб, які порушують законодавство у сфері прав споживачів, розробити на законодавчому рівні порядок, форми, методи впливу створених органів на поведінку зобов'язаних осіб, що забезпечать дотримання законодавчих норм у сфері прав споживачів. Шляхом законодавчого регулювання взаємовідносин уповноважених органів та суб'єктів господарювання або споживачів держава повинна забезпечити взаємобаланс публічних та приватних інтересів, з огляду на конституційні обмеження на втручання в економічну діяльність суб'єктів господарських правовідносин у умовах ринкової економіки. Основними елементами механізму взаємин із зобов'язаними особами, визначеними державою, є: суб'єкти, об'єкти, форми, методи, характер і порядок діяльності уповноваженого органу чи органів. Такий механізм є не інакше як контроль у сфері захисту прав споживачів, що здійснюється спеціально створеними органами державної влади, які мають відповідні повноваження. Враховуючи вищевикладене, контроль у сфері прав споживачів можна визначити як організаційно-правовий механізм, що являє собою систему елементів, які є взаємозалежними. За допомогою контролю у сфері прав споживачів можна забезпечити належну поведінку суб'єктів. Крім того, за допомогою контролю можна дослідити і встановити основи для застосування заходів відповідальності за вчинення суб'єктами сфери споживання порушень правових норм. У юридичній літературі існує багато трактувань поняття механізму. Наприклад, в теорії держави і права поняття механізму держави визначається як система органів державної влади та взаємозв'язки між ними<sup>1</sup>. Література адміністративного права поняття

механізм розглядає в аспекті характеристики організації і діяльності управлінського апарату. Але найбільш правильне і чітке визначення поняття механізму управління дає теорія державного управління. Провідна роль у дослідженні механізму управління належить науковцеві Ю. А. Тихомірову, який, на нашу думку, найбільш чітко, змістовно визначив поняття механізму управління<sup>2</sup>. За період незалежності України серед науковців, які досліджували механізм управління, провідне місце належить В. Б. Авер'янову. Він дослідив організаційні структури управлінського апарату та елемент управління – суб'єкт управління<sup>3</sup>.

В. В. Цветков свої наукові праці також присвятив визначенню і вивченню поняття механізму управління, а саме методом управління як елементу управління<sup>4</sup>. На основі аналізу наукових праць щодо дослідження елементів управління впливає висновок, що більшість авторів віддає перевагу характеристиці суб'єкта управління, не звертаючи уваги на інші елементи, що призводить до відсутності дослідження механізму управління як цілісного явища.

На нашу думку, механізм управління, як спосіб взаємодії елементів управління, дає можливість стверджувати, що неточне теоретичне визначення елементів механізму управління ускладнює їх застосування на практиці в різних сферах і функціях управління.

Ю. О. Тихоміров визначає механізм соціального управління – це спосіб організації і функціонування управління, який виявляється у створенні управлінської системи. У широкому розумінні механізм управління – це процес узгодженого впливу суб'єктів управління на явища соціальної дійсності. Він служить динамічним виявом управління, яке без нього знаходиться у стації<sup>5</sup>. Оскільки контроль у сфері захисту прав споживачів є функцією управління, то загальну модель механізму управління автоматично можна перенести на названу контрольну функцію. Однак особливості контрольної діяльності повинні відбитися на елементах механізму контролю у сфері прав споживачів.

Відтак механізм контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту прав споживачів є способом функціонування і організації контролю, що виявляється у створенні і розвитку системи суб'єктів контролю, які на підставі визначених законом повноважень й методів контрольної діяльності покликані досягати встановлених цілей контролю. Елементами контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту прав споживачів на підставі твердження про те, що саме елементи в сукупності визначають динаміку контролю, є: суб'єкт контролю у сфері прав споживачів (уповноважений контрольний орган); об'єкт і предмет контролю; норми закону, які визначають повноваження контролюючих суб'єктів; форми і методи контролю; порядок здійснення контролю; заходи контролю; види і напрями контролю; технологія і техніка контролю; категорії посадових осіб контролю; глибина і періодичність контролю у сфері прав споживачів та ін. Вищезазначений комплекс елементів контролю у сфері прав споживачів є предметом правового регулювання у цій сфері. Контроль у сфері прав споживачів як механізм управління можна трактувати як у широкому значенні, так і вузькому. У широкому значенні контроль охоплює усі сфери діяльності уповноважених органів, включаючи проведення перевірок, та усі сфери діяльності суб'єктів, що контролюються. У вузькому розумінні поняття контролю означає, що контроль – це лише проведення перевірок контрольними органами. Отже, механізм контролю, що здійснюється у сфері прав споживачів – це сукупність декількох елементів, де кожний елемент є самостійним утворенням. Як приклад, система

суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері прав споживачів, є утворенням самостійним, норми закону визначили повноваження контролюючих суб'єктів, що є обов'язковими елементами реалізації контрольної діяльності, за допомогою встановлених методів контролюючі суб'єкти на практиці здійснюють контрольні повноваження, визначені нормативно-правовою базою. Взаємодія елементів механізму управління виявляється в тому, що механізм контролю забезпечує їх взаємозв'язок, взаємоперехід і ту комбінацію, яка характеризує динаміку контрольного впливу в сфері захисту прав споживачів. За допомогою системного підходу можна визначити якості елементів механізму як окремо, так і в їх поєднанні – механізм контролю за дотриманням законодавства у сфері прав споживачів.

Механізм контролю являє собою цілісну систему, яка складається з елементів, частин, компонентів. Для такого механізму характерні внутрішня організація та взаємозв'язок і взаємодія її елементів. Елементи механізму контролю пов'язує в єдине ціле їх структура, що надає їм цілісності, спільності.

На підставі вищевикладеного можна охарактеризувати взаємодію елементів механізму контролю у сфері прав споживачів. Набір елементів визначається єдиним критерієм – організацією динамічного контрольного впливу. Їх сукупність, взаємовплив і взаємозв'язок забезпечує цілісність і цілеспрямованість впливу. І хоча кожний елемент є самостійним явищем, у механізмі контролю він розглядається у взаємодії з іншими елементами. Слід вказати на єдність елементів механізму контролю, яка виключає нехтування будь-яким елементом, а також застосування механізму в скороченому (спрощеному) вигляді. Саме вона забезпечує комплексну дію всіх елементів. Так, не можна уявити елемент суб'єкта контролю без елемента правових норм, які визначають його контрольну компетенцію, або елемент виду контролю – без елемента методу, у зв'язку з тим, що певному виду повинні відповідати певні методи. Завдяки єдності забезпечується комплексна дія усіх елементів. У механізмі контролю у сфері прав споживачів кожний елемент виявляє себе не як ізольована ланка загального ланцюга контрольних дій, а передбачає наявність інших елементів механізму контролю. Наприклад, елемент методів контрольної діяльності передбачає наявність певних суб'єктів контролю, які повинні їх застосовувати; кожний вид контролю у сфері прав споживачів передбачає наявність компетенції суб'єкта на право здійснення того чи іншого виду діяльності. Отже, визначення поняття та елементів контролю за дотриманням законодавства у сфері прав споживачів має не лише практичне значення. Розроблення концепції механізму контролю дає змогу правильно та ефективно здійснювати його в практичній діяльності. Держава і суспільство зацікавлені у тому, щоб механізм контролю у сфері прав споживачів був налагоджений, при якому забезпечувалась би реалізація прав та інтересів споживачів, дотримувалась господарська дисципліна суб'єктами господарювання, підвищувався авторитет органів державної влади, що здійснюють контрольну діяльність, а також зростала довіра суспільства до держави. Категорія механізму надає контролю динамізму, що відображається в практичному здійсненні контролю через реалізацію контрольних повноважень суб'єктами контрольної діяльності, застосування правових норм, які регулюють названий контроль застосування методів контрольної діяльності, реалізацію видів контролю. Контроль у сфері прав споживачів, як і будь-яка діяльність, має свій предмет і об'єкт. У тлумачному словнику дається роз'яснення поняттям «предмет», «об'єкт», а саме: «предмет» – це те,

на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-небудь; «об'єкт» – явище, на яке спрямована певна діяльність, увага та ін.<sup>6</sup> Дослідження будь-якої проблеми починається зі встановлення предмета цієї проблеми. Чітка правова регламентація предмета та об'єкта управлінської діяльності визначить її межі, критерії, характер та сутність. Предмет зумовлює назву діяльності, встановлює її специфічне положення щодо інших видів діяльності. Слід звернути увагу на здійснену Б. Ф. Усачем класифікацію предмета фінансово-господарського контролю залежно від стадій розширеного відтворення валового внутрішнього продукту в суспільстві. На стадії виробництва предметом контролю є процеси праці доцільної діяльності людини, на стадії розподілу контроль охоплює як відшкодування спожитих засобів виробництва, так і розподіл та перерозподіл новоствореного продукту. На стадії обміну контролю підлягають операції щодо збуту продукту, на стадії споживання контролюється процес виробничого та особистого споживання<sup>7</sup>. Науковець Є. В. Калюга проводить аналіз об'єкта та предмета контролю. Підкреслюючи висловлювання академіка С. Г. Струмиліна: «Наук без об'єкта взагалі не буває», він дотримується думки, що предмет є цілим, а об'єкт – це окремі, найбільш істотні частини предмета контролю<sup>8</sup>. Саме дослідження об'єкта контролю як частини предмета дає змогу розкрити зміст контролю в системі управління, визначити його форми, розробити методи, способи, методики здійснення контрольних дій, та найголовніше – з'ясувати перспективи розвитку контролю в цілому. Проводячи вищевикладений аналіз об'єктів контролю у сфері прав споживачів, слід зауважити, що об'єкт контролю на різних стадіях виробництва фактично схожий, однак даний перелік об'єктів підкреслює широкі межі предмета контролю. Об'єкт є лише елементом предмета контролю. Є. В. Калюга вважає, що в кожній галузі господарства об'єкт контролю має свої особливості. Тобто не тільки стадії розширеного відтворення є критеріями класифікації об'єкта контролю, а й галузі виробництва. Наприклад, об'єкт контролю сфери промисловості відрізняється від сфери надання послуг, сфери будівництва та сфери сільського господарства. На думку В. С. Єгорова та М. О. Саннікова, об'єкт контролю становлять господарські засоби, процеси, посадові особи, діяльність яких пов'язана зі здійсненням циклу відтворення<sup>9</sup>. Щодо предмета контролю, то вони наводять таку класифікацію: на стадії виробництва предметом контролю є відносини виробництва при використанні суспільної праці; на стадії розподілу контроль має здійснюватись згідно з принципом розподілення відповідності з кількістю та якістю праці; на стадії обміну здійснюється контроль за збутом та заготівлею, додержання розрахунків за товари за цінами згідно з якістю; на стадії споживання контроль спрямовано на діяльність суб'єктів господарювання, що пов'язана з поновленням і розширенням виробничих фондів та задоволення інших потреб суспільства.

Отже, ми поділяємо думку вчених, що предмет є поняттям більш широким порівняно з об'єктом. Визначення предмета і об'єкта контролю у сфері прав споживачів окреслить коло заходів, які реалізують уповноважені органи. Метою виділення предмета і об'єкта контролю у сфері прав споживачів є встановлення меж використання ними методів контролю. Тобто, з одного боку, це можливість використання декількох методів контролю (відповідно до правового статусу і компетенції), а з іншого – це доцільність таких дій. Це дасть змогу зменшити витрати, при цьому підвищити ефективність здійснюваних контрольних заходів. Взаємодія елементів механізму контролю у сфері захисту прав споживачів збагачує кожний

елемент, тому що його зміст розкривається лише у співвідношенні з іншими елементами. Проте на певних етапах контрольного впливу можливий пріоритет окремого елемента, але це не зводить нанівець важливість інших елементів. Отже, визначення поняття контролю у сфері захисту прав споживачів та його елементів має не лише доктринальне значення. Від розробки концепції механізму контролю залежить і його правильне та ефективне практичне здійснення. І суспільство, і держава зацікавлені в налагодженому механізмі контролю, при якому забезпечується реалізація та захист прав споживачів, підвищується авторитет державних органів контролю, зростає соціальна довіра до держави серед населення. Саме категорія механізму надає контролю динаміки, що відображається у практичному здійсненні контролю через реалізацію контрольних повноважень суб'єктами контрольної діяльності, застосування правових норм, які регулюють названий контроль, застосування методів контрольної діяльності, реалізацію видів контролю.

1. *Тихомиров Ю.А.* Управленческое решение. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 63. 2. *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1976. – С. 67. 3. *Аверьянов В.Б., Крупчан А.Д.* Функционально-структурный аспект повышения эффективности деятельности органов государственного управления. – Вып. 41. – К., 1980. – С. 90. 4. *Цветков В.В.* Эффективность государственного управления. Государственно-правовая реформа в Украине. – К., 1997. – С. 74. 5. *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1976. – С. 24. 6. *Философский энциклопедический словарь* / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – С. 89. 7. *Усач Б. Ф.* Контроль і ревізія : [Підручник]. – К. : Знання – Прес, 2002. – С. 98. 8. *Калюга Є.В.* Фінансово-господарський контроль у системі управління: Монографія. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2002. – С. 122. 9. *Егоров В.С., Санников М.А.* Практикум по контролю и ревизии в сельском хозяйстве. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Агропромиздат, 1990. – С. 7. – (Учебник и учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений).