

28. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
29. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 520 с.
30. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
31. Адміністративне право України: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грін Д. С., 2015. 272 с.
32. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 39. Т. 2. С. 17–21.
33. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. С. 32–37.

УДК 342.9

ШКЛЯР С.В.

ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

У статті досліджено позиції науковців щодо розуміння поняття «форма контролю», «форма діяльності», а також щодо розмежування поняття «форма діяльності» від поняття «метод діяльності». Також з'ясовано підходи вчених до розкриття змісту і виділення різних груп форм діяльності суб'єктів контролю. Надалі на основі дослідженого теоретичного матеріалу запропоновано власне визначення поняття «форма діяльності державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», здійснено розподіл форм на загальні і спеціальні. Досліджено їхні особливості на основі аналізу чинного законодавства.

Ключові слова: контроль, дотримання законодавства, захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України, перевірка, метод діяльності, форма діяльності.

В статье исследованы позиции ученых относительно понимания понятия «форма контроля», «форма деятельности», а также о разграничении понятия «форма деятельности» от понятия «метод деятельности». Также выяснено подходы ученых к раскрытию содержания и выделение различных групп форм деятельности субъектов контроля. В дальнейшем на основе исследованного теоретического материала предложено собственное определение понятия «форма деятельности государственных субъектов контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции», разграничено формы на общие и специальные. Исследовано их особенности на основе анализа действующего законодательства.

Ключевые слова: контроль, соблюдение законодательства, защита экономической конкуренции, Антимонопольный комитет Украины, проверка, метод деятельности, форма деятельности.

The article examines the position of scientists regarding the understanding of the concept of "form of control", "form of activity", as well as on the distinction between the concept of "form of activity" and the concept of "method of activity". It also clarified

the approaches of scientists to the disclosure of the content and the allocation of various groups of forms of activity of subjects of control. In the future, on the basis of the studied theoretical material, a personal definition of the notion "form of activity of state subjects of control over compliance with legislation on the protection of economic competition" was proposed, and forms were divided into general and special. Investigated their features on the basis of an analysis of current legislation.

Key words: *control, compliance with legislation, protection of economic competition, the Antimonopoly Committee of Ukraine, verification, method of activity, form of activity.*

Постановка проблеми. Будь-яка діяльність суб'єктів правовідносин є чітко структурованою, організованою та полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на суспільні відносини. А зокрема, і здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції обов'язково повинне характеризуватися наведеними вище рисами. Зазначена діяльність не існує абстрактно та відокремлено від правової та суспільно-економічної дійсності, – вона характеризується конкретними проявами, які можна позначати такими термінами, як форми і методи такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оглядаючи теоретико-правові напрацювання наукової доктрини, слід зауважити, що форми діяльності органів державної влади у сфері контролю досліджували такі відомі науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук, В. М. Горшенів, А. П. Гуляєв, С. В. Ківалов, Є. А. Кочерін, Д. В. Лученко, О. В. Мелкадзе, М. С. Студенікіна, В. І. Туровцев, В. Є. Чіркін, І. Б. Шахов, Х. П. Ярмачі тощо.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні відсутнє єдине системне та комплексне дослідження форм діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оскільки здебільшого наукові дослідження присвячені вивченню загальної проблематики форм діяльності органів державної влади у сфері контролю. Такий стан наукових розробок зумовлює актуальність та нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є визначення поняття та розкриття змісту форм діяльності державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, перед розкриттям обраної наукової проблематики слід зазначити, що до державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відносимо органи державної влади (як спеціалізовані – Антимонополий комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія регулювання природних монополій тощо; так і загальної компетенції – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судові та правоохоронні органи, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування тощо).

Розкриваючи та з'ясовуючи понятійно-категоріальний апарат, слід навести думку О. О. Репетька, який досліджуючи фінансовий контроль та аналізуючи позиції К. Г. Ловінської, І. Б. Стефанюк та Ф. Ф. Бутинця, зауважував наступне. Щодо розмежування поняття «форма контролю» та «метод контролю», вирізняються дві крайні позиції науковців. Перша у сучасній вітчизняній літературі представлена, зокрема, працями К. Г. Ловінської та І. Б. Стефанюк. Вони вважають, що специфіка здійснення фінансового контролю має розглядатися тільки крізь призму форм цієї діяльності. При цьому під формою фінансового контролю ці фахівці розуміють способи конкретного вираження і організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю [1, с. 90]. Формами фінансового контролю, за їхнім тлумаченням, є стандартизація, ідентифікація (державна реєстрація), ліцензування, експертиза та моніторинг (нагляд, спостереження) [1, с. 92]. Другої крайньої позиції додержується Ф. Ф. Бутинець. Він взагалі не розглядає таке поняття, як «форма фінансового контролю», концентруючи свою увагу виключно на визначенні методів цієї діяльності. Під методами фінансового контролю цей дослідник розуміє сукупність способів і прийомів перевірки законності, достовірності та доцільності операцій суб'єкта господарювання [2, с. 29]. До переліку методів контролю він відносить інвентаризацію, аналіз господарської діяльності, перевірку, обстеження, ревізію та аудит [2, с. 30–34].

На наш погляд, відсутні будь-які передумови та підстави для підтримання радикальних позицій вчених щодо заперечення існування поняття «форма контролю» чи «форма діяльності», та, натомість, заміни його поняттям «метод контролю» та «метод діяльності». Поняття «форма

діяльності» та поняття «метод діяльності» мають кожен свій виражений зміст, позначають різні характеристики цілеспрямованої діяльності суб'єкта контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. У той час, як поняття «форма діяльності» відображає зовнішній вираз конкретної діяльності щодо здійснення контролю, поняття «метод діяльності» відображає сукупність прийомів провадження такої діяльності, спосіб впливу на суспільні відносини.

Щодо розмежування змісту досліджуваних понять слід навести також позицію В. А. Онищенко. Вчений перевірку розглядає як форму контрольної діяльності органів ДФС України, як вияв реалізації державного податкового контролю, обумовленого імперативністю податків, контрольною функцією податків [3, с. 216]. Однак зразу ж дає й визначення методу державного податкового контролю як сукупності засобів і прийомів практичного здійснення цього виду діяльності, яке нічим не відрізняється від визначення форми контролю, і як приклад методу називає перевірку [3, с. 216].

Таку позицію можна прокоментувати наступним чином: Поняття «форма контролю (діяльності)» та «метод контролю (діяльності)» мають різний зміст та відображають різні сторони діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Проте окремі форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції (наприклад, перевірка) можуть також виступати і методами такої діяльності. Зазначене зумовлюється семантичними особливостями самого терміну «перевірка». Адже поняття «перевірка» може означати і як зовнішній вираз здійснення контролю, так і спосіб чи прийом його здійснення.

У свою чергу, В. М. Гарашук з цього приводу зауважує, що будь-який метод має зовнішній виявлятися у якійсь формі, жоден метод об'єктивно не може існувати сам по собі, тобто без певної форми [4, с. 164]. Щодо надання конкретного визначення поняттю «форми діяльності», слід зауважити, що досить слушну позицію з цього приводу висловив В. В. Іванюшенко, який досліджував форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Науковець зазначає, що під формою діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля можна розуміти зовнішнє вираження конкретних дій, передбачених нормативно-правовими актами, що здійснюються суб'єктами місцевого самоврядування з метою реалізації їх завдань і функцій в межах компетенції. Серед форм пропонує виділяти правові та організаційні [5, с. 366]. Схожу думку висловлює також і М. П. Кучерявенко: форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту [6, с. 132].

Такі позиції науковців є обґрунтованими, та ми їх підтримуємо щодо того, що форма діяльності є зовнішнім виразом такої діяльності. Проте для формування власного визначення поняття «форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», слід розглянути і інші, більш спеціалізовані визначення зазначеного поняття. Зокрема, у такому контексті доцільно звернути увагу на думку І. К. Дрозда та В. О. Шевчука, які зазначають, що категорія «форма» однозначно представляє зміст контролю – його рухливу, динамічну частину, окремий аспект (широкий або вузький) як сфери охоплення контрольними діями об'єкту, так і його внутрішню організацію, що являє собою стійкі його сторони. З огляду на це, поділяють форми фінансового контролю на три групи: I. Разові, або періодичні, випробування. У цій групі вони об'єднують одиничні форми контролю, які проводяться переважно під час випробувань щодо якісних характеристик об'єктів. Сюди відносять: сертифікацію, атестацію, акредитацію, ліцензування, експертизу. II. Перевірки – це основні форми контролю, які використовуються під час проведення контрольних заходів, а саме: державний фінансовий аудит, інспектування, ревізії, перевірка і аудит. III. Безперервне відстеження діяльності економічних систем, що передбачає такі форми проведення безперервного контролю, як фінансовий моніторинг та інші форми безперервного нагляду [7, с. 32–33].

У свою чергу, інший підхід до класифікації форм діяльності щодо здійснення контролю пропонує Н. Б. Гусак, яка вважає, що суттєвою ознакою класифікації податкового контролю є форми його здійснення, за якою виділяють попередній контроль, поточний і наступний [8, с. 7]. На нашу думку, остання наведена позиція щодо виокремлення форм контролю є не зовсім обґрунтованою, оскільки виділені такі форми контролю, як поточний, попередній та наступний не є тими поняттями, які позначають зовнішнє вираження конкретних дій суб'єктів контролю. Більше того, вони можуть вміщувати у своєму змісті декілька різних форм контролю. Тому така класифікація більше властива виділенню не форм, а видів контролю.

Вважаємо, що форми діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції слід розподілити на загальні та спеціальні. Загальні форми найбільш притаманні діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції, проте можуть характеризувати і діяльність суб'єктів спеціальної компетенції як допоміжні форми їхньої діяльності чи бути однією із стадій у здійсненні контрольної діяльності спеціалізованого суб'єкту контролю.

До загальних форм слід віднести 1) контрольно-інформативні форми (направлення депутатських запитів, інших запитів органів державної влади щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, здійснення ініціювання проведення позапланової перевірки спеціалізованим органом (Антимонопольним комітетом України) шляхом надання доручення чи подання) та 2) юрисдикційні (розгляд судових справ про притягнення до відповідальності винних у порушенні законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктів у порядку адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства). Зокрема, щодо прояву юрисдикційних форм слід зауважити, що відповідно до ст. 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 року № 3659-ХІІ [9], з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання Антимонопольний комітет України, територіальні відділення Антимонопольного комітету України у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами подають заяви, позови, скарги до суду, в тому числі про: визнання недійсними нормативно-правових та інших актів, зокрема рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю чи розірвання угоди в разі невиконання ними у встановлені строки рішень органів Антимонопольного комітету України про скасування або зміну актів, прийнятих органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, або про розірвання угоди; стягнення не сплачених у добровільному порядку штрафів та пені; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; зобов'язання виконати рішення органів Антимонопольного комітету України; безоплатне вилучення товарів з неправомірно використаним позначенням та (або) копій виробів іншого суб'єкта господарювання; вилучення, накладення арешту на майно, документи, предмети, інші носії інформації у місцях проживання та інших володіннях особи; з інших підстав, передбачених законом [9].

Спеціальні форми є характерними для діяльності спеціалізованих суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Вони безпосередньо відображають сутність та зміст контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на усіх його стадіях. За аналогією із наведеними вище думками науковців, вважаємо за доцільне запропонувати наступні групи спеціальних форм контролю: 1) попередні (дозвільні) форми контролю – надання Антимонопольним комітетом України дозволів на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання, погодження з Антимонопольним комітетом України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання; 2) поточні форми контролю (перевірка додержання законодавства про захист економічної конкуренції); 3) деліктні форми контролю – розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції із можливістю застосування відповідних заходів примусу та відповідальності до порушників.

Така форма діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, як нормативне регулювання у зазначеній сфері також може бути віднесена до важливих форм діяльності у сфері контролю. Нормативно-правове регулювання у сфері захисту конкуренції здійснюється цілою низкою суб'єктів: Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Антимонопольним комітетом України, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (встановлення тарифів на комунальні послуги, регулювання діяльності у сфері природних монополій тощо).

Зокрема, для прикладу слід проаналізувати таку дозвільну форму діяльності спеціалізованого суб'єкта контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, як надання дозволу на узгоджені дії. Відповідно до Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання» від 12 лютого 2002 року № 26-р [10], органи Комітету розглядають заяву про надання дозволу на узгоджені дії протягом трьох місяців з дня прийняття її до розгляду відповідним органом Комітету.

Дозвіл на узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції може бути надано, якщо учасники узгоджених дій доведуть, що ці дії не призводять до суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку чи в значній його частині і сприяють відповідно: удосконаленню виробництва, придбанню або реалізації товару; техніко-технологічному, економічному розвитку; розвитку малих або середніх підприємств; оптимізації експорту чи імпорту товарів; розробленню та застосуванню уніфікованих технічних умов або стандартів на товари; раціоналізації виробництва. Державний уповноважений Комітет, голова територіального відділення Комітету може надати можливість заявнику подати додаткові докази про відсутність негативних наслідків, або пропозиції щодо зобов'язань, які готові взяти на себе учасники таких узгоджених дій, що усувають негативний вплив узгоджених дій на конкуренцію та дозволяють органу Комітету прийняти рішення про надання дозволу на узгоджені дії. Зобов'язання, взяті на себе учасниками узгоджених дій, мають бути пропорційними обґрунтованим загрозам негативного впливу на конкуренцію заявлених узгоджених дій, а вимоги щодо забезпечення контролю за виконанням учасниками узгоджених дій взятих на себе зобов'язань повинні бути надмірними. З метою узгодження необхідних зобов'язань та вимог, якими обумовлюватиметься рішення органу Комітету про надання дозволу на узгоджені дії, органи Комітету та учасники узгоджених дій проводять відповідні консультації [10].

Погодження Антимонопольним комітетом України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування також є однією із дозвільних форм здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, погодженню з Антимонопольним комітетом України підлягають проекти наказів, розпоряджень, інструкцій, положень, правил та інших актів, що приймаються органами влади, органами адміністративно-господарського управління та контролю, органами місцевого самоврядування; проекти рішень нормативного характеру сесій обласних, районних, міських, районних у місті, селищних Рад, інші рішення, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках [11].

Висновки. Підсумовуючи усе наведене вище, слід зазначити, що поняття «форми діяльності державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» – це зовнішній прояв тих конкретних передбачених законодавством дій державних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, які характеризують його зміст та вчиняються і спрямовані на досягнення поставлених цілей контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Ловінська Л. Г., Стефанюк І. Б. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні: монографія. К.: НДФІ, 2006. 240 с.
2. Контроль і ревізія: підручник / Ф. Ф. Бутинець, В. П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. 4-е вид., допов. і переробл. Житомир: ПП Рута, 2006. 560 с.
3. Онищенко В. Податковий контроль у системі державного регулювання економіки. Регіональна економіка. 2002. № 1. С. 213–218.
4. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 412 с.
5. Іванюшенко В. В. Форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 365–370.
6. Кучерявенко М. П. Податкове право України: Академічний курс: підручник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 701 с.
7. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. К.: ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. 304 с.
8. Гусак Н. Б., Гусак Ю. Д. Контроль податкових органів за діяльністю підприємств: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 320 с.
9. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
10. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 р. № 26-р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 11. Ст. 253.

11. Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 р. № 4-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0078-94>

УДК 349.9

ЩОКІН Р.Г.

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено методам публічного адміністрування в сфері освіти. Надається визначення поняття методів публічного адміністрування в сфері освіти, робиться їх класифікація. Аналізуються окремі проблемні питання реалізації методів публічного адміністрування в сфері освіти.

Ключові слова: освіти, адміністрування, публічне адміністрування, методи, методи публічного адміністрування, реалізація.

Статья посвящена методам публичного администрирования в сфере образования. Дается определение понятия методов публичного администрирования в сфере образования, делается их классификация. Анализируются отдельные проблемные вопросы реализации методов публичного администрирования в сфере образования.

Ключевые слова: образования, администрирования, публичное администрирование, методы, методы публичного администрирования, реализация.

The article is devoted to methods of public administration in the field of education. The definition of the concept of methods of public administration in the field of education is given, their classification is made. The author analyzes some problematic issues in implementing the methods of public administration in the field of education.

Key words: education, administration, public administration, methods, methods of public administration, realization.

Постановка проблеми. Освіта – багатоаспектний складний об’єкт управління, керована система, яка поділяється на безліч самостійних, цілісних підоб’єктів керуючого впливу. Ними виступають освітні установи, освітні програми, освітній процес і його результати. Специфіка предмета впливу, обумовлена змістом освітніх відносин і соціальним значенням галузі освіти та діючі нормативно-правові акти у галузі освіти, визначають особливості державного регулювання освіти, серед яких: суспільно-державний характер освіти; нетипове розмежування компетенції; особливий метод правового регулювання; автономія навчальних закладів; багатосуб’єктний склад органів, що оказують регулюючий вплив, та багато інших (зміна змісту освіти, експерименти в галузі освіти тощо) [1].

Державне регулювання сфери освіти можна визначити як сукупність форм, методів та інструментів за допомогою яких органи публічного адміністрування впливають на правовідносини у сфері освіти, на діяльність освітніх закладів та суб’єктів освітньої діяльності з метою створення умов для нормального функціонування відповідних суспільних відносин, створення рівного доступу всіх верств населення до освіти, забезпечення високої якості надання освітніх послуг, а також інтеграції вітчизняної системи освіти у європейський освітній простір.

© ЩОКІН Р.Г. – кандидат юридичних наук, докторант (Міжрегіональна академія управління персоналом)