

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.6.13>**Сергій Шкляр,**

докт. юрид. наук, доцент,

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Актуальність статті полягає в тому, що будь-яка діяльність суб'єктів правовідносин є чітко структурованою, організованою та полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу на суспільні відносини. Зокрема, здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції обов'язково має характеризуватися наведеними вище рисами. Зазначена діяльність не існує абстрактно й відокремлено від правової та суспільно-економічної дійсності, вона характеризується конкретними проявами, які можна позначати такими термінами, як форми й методи такої діяльності. Також потребує чіткого розмежування зміст понять «метод діяльності» та «форма діяльності» суб'єктів контролю. Крім того, недостатньо дослідженими сьогодні є методи й форми діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оскільки здебільшого наукові дослідження присвячені вивченню проблематики форм і методів діяльності органів державної влади у сфері контролю. Метою статті є розкриття особливостей форм і методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. У статті наголошено на недостатності системних наукових напрацювань з проблематики особливостей форм і методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Розглянуто та проаналізовано доктринальні підходи до виокремлення форм і методів громадського контролю в загальному його розумінні. Опіраючись на наведене, запропоновано виділяти такі форми діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, як контрольні-інформативні, юрисдикційні, громадська експертиза, громадські слухання, участь в управлінні державними справами. Надалі розкрито особливості кожної виокремленої форми діяльності недержавних суб'єктів контролю в досліджуваній сфері, відзначено методи такої діяльності. У процесі проведеного дослідження вивчено положення як чинного, так і перспективного законодавства України.

Ключові слова: економічна конкуренція, контроль, суб'єкт контролю, недержавний контроль, громадська експертиза, громадський контроль, громадські слухання.

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

Проте, оглянувши основні положення наукової доктрини, варто зауважити, що сьогодні не припинена наукова дискусія щодо

чіткого розмежування змісту понять «метод діяльності» й «форма діяльності» суб'єктів контролю. Також недостатньо дослідженими є методи й форми діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, оскільки здебільшого наукові дослідження присвячені вивченню проблематики форм і методів діяльності органів державної влади у сфері контролю.

Форми й методи діяльності суб'єктів контролю досліджували такі відомі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.М. Вітченко, В.М. Гаращук, В.М. Горшенков, С.В. Ківалов, Є.А. Кочергін, Д.В. Лученко, М.С. Студенікіна, В.Є. Чіркін, І.Б. Шахов, Х.П. Ярмакі та інші. Методи

фінансового й інших видів контролю вивчалися С.С. Вітвіцьким, Л.К. Вороновою, М.В. Карасьовою, Н.В. Карнарук, Т.С. Кичилок, В.Ю. Кобринським, С.І. Лучковською, В.В. Пахомовим, П.С. Пацурківським, Л.А. Савченко, П.М. Чистяковим, О.В. Шоріною та іншими.

Проте зазначені вище вчені акцентували дослідження в основному на загальних теоретичних підходах до розуміння окреслених понять, а також зосереджувалися на розкритті особливостей форм і методів здійснення саме державного контролю, залишаючи поза належною науковою увагою форми й методи діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Метою статті є розкриття особливостей форм і методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи форми й методи діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, до таких насамперед відносимо громадські об'єднання та громадян індивідуально. Наукова доктрина пропонує певні розробки щодо виділення форм і методів діяльності суб'єктів громадського контролю, які є досить слушними й обґрунтованими. Зокрема, О.О. Борбунюк вважає, що аналіз практики здійснення громадського контролю дає змогу виділити такі його форми: 1) участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю; 2) подання індивідуальних або колективних звернень громадян (ст. 40 Конституції України [1]; Закон України «Про звернення громадян» [2], Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3]); 3) подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації (ст. ст. 5, 19–22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4]); 4) заслуховування звітів про результати роботи; 5) громадські слухання; консультації з громадськістю; 6) публічні громадські обговорення; 7) вивчення громадської думки (зокрема опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення й заінтересованих

сторін; опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій і зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки (Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5]); 8) громадський моніторинг; 9) громадська експертиза, зокрема громадська антикорупційна експертиза (ч. 7 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [6]); 10) громадські перевірки; 11) громадські розслідування; 12) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень (ст. ст. 171, 171-1 КАС України [7]) безпосередня участь в управлінні державними справами (ст. ст. 5, 38 Конституції України [1]), що передбачає а) доступ до засідань колегіальних органів владних повноважень (ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації») та б) проведення громадських слухань (ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [8, с. 128].

Натомість Ю.В. Мех виділяє не форми громадського контролю, а механізми громадського контролю, до яких відносить медіаконтроль, громадянський моніторинг і громадську експертизу [9, с. 54]. У свою чергу, Н.К. Дніпренко дотримується схожої позиції, до форм громадського контролю відносить громадський моніторинг і громадську експертизу. Науковець зауважує, що громадський моніторинг може здійснюватися шляхом відслідковування процесу здійснення урядової політики, динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах за наперед визначеними критеріями; репрезентативного опитування представників інститутів громадянського суспільства; збирання та накопичення іншої інформації, наприклад аналізу матеріалів ЗМІ тощо [10].

Кожна з наведених думок є актуальною. Проте пропозиція О.О. Борбунюк є занадто об'ємною, що ускладнює її сприйняття, тому підлягає необхідності подальшої систематизації та узагальнення виділених науковцем форм. Також науковець серед форм наводить і методи діяльності суб'єктів громадського контролю, що призводить до термінологічної та гносеологічної плутанини. Інші науковці – Ю.В. Мех та Н.К. Дніпренко, виділяючи форми контролю, наводять не весь наявний перелік його форм, упускаючи такі важливі форми контролю, як, наприклад, громадські слухання та направлення інформаційних запитів тощо.

Тому, аналізуючи й синтезуючи наведений матеріал, вважаємо, що доцільно виділити такі форми діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законо-

давства про захист економічної конкуренції (громадського контролю): 1) контрольно-інформативні; 2) юрисдикційні; 3) громадська експертиза; 4) громадські слухання; 5) участь в управлінні державними справами.

Найбільш поширеними формами діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є контрольно-інформативні форми: направлення звернень і запитів на публічну інформацію, здійснення яких передбачено в Законах України «Про звернення громадян» [2] та «Про доступ до публічної інформації» [4], а також Законом України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ [11]. Законодавство гарантує обов'язкову відповідь на запит про надання публічної інформації, зокрема, за допомогою встановлення чітких строків розгляду та наданням відповідей розпорядниками інформації, закріплення відповідальності за ненадання відповіді на інформаційний запит.

До юрисдикційних форм діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відносимо ті форми діяльності, які в подальшому пов'язані з порушенням розгляду відповідної справи в державному органі, що уповноважений на розгляд відповідної категорії юридичних справ (суд, правоохоронні органи, Антимонопольний комітет України тощо). Зокрема, до юрисдикційних форм діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції варто віднести: подання позову до суду, направлення відповідної заяви чи звернення до правоохоронних органів, органів Антимонопольного комітету України щодо відкриття й розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади й сьогодні регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 [12]. Відповідно до Постанови, орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства, громадської ради письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: 1) видає в тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи й заходів, пов'язаних із підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, громад-

ською радою, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання; 2) утворює в разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи; 3) розміщує в тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; 4) подає інституту громадянського суспільства, громадській раді матеріали або завірені в установленому порядку їх копії чи надсилає їх в електронній формі протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи.

Експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових і регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій: 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; 2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників ініціатора громадської експертизи; 2-1) розробляє й затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 3) подає в десятиденний строк ініціатору громадської експертизи письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій і заходи, спрямовані на їх реалізацію [12].

Відповідно до Проекту Закону України «Про громадський контроль» (доопрацьованого) від 13.11.2015 № 2737-1 [13], також передбачається врегулювати проведення громадської експертизи. Зокрема, зазначається, що до проведення громадської експертизи можуть залучатися вчені, експерти, представники громадськості, засобів масової інформації, зацікавлені громадяни.

Також до форм громадського контролю, відповідно до Проекту Закону України «Про громадський контроль» (доопрацьованого) від 13.11.2015 № 2737-1 [13], запропоновано віднести перевірку. Згідно зі ст. 16 Проекту, підставою для проведення перевірки об'єкта громадського контролю є наявність даних про порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина, які містяться в експертному висновку або отри-

мані від громадян. Перевірка проводиться не менше ніж двома громадськими експертами в приміщенні об'єкта громадського контролю, у робочий час, установлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку. Під час проведення перевірки об'єкт громадського контролю зобов'язаний співпрацювати із суб'єктом такого контролю, на вимогу перевіряючих надавати відповідні пояснення, матеріали й документи, що стосуються предмета громадського контролю.

Громадські слухання як форма діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції регулюються Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 № 555 [14]. Пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації в місячний строк. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх урахування або обґрунтована відмова.

Участь в управлінні державними справами з боку недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції полягає, наприклад, у можливості виступати особами, які беруть участь у справі під час розгляду Антимонопольним комітетом України справ про порушення антимонопольного законодавства України, надавати пропозиції щодо діяльності Антимонопольного комітету України в рамках взаємодії останнього з інститутами громадянського суспільства тощо.

Актуальною сьогодні залишається юридична сила актів та інших документів, якими оформляються результати громадського контролю. Нормативно-правове регулювання передбачає обов'язок ураховувати експертні пропозиції за результатами проведення громадської експертизи, ураховувати пропозиції, що надаються в рамках громадських слухань, проте не встановлює відповідальності за їх неналежне врахування. Також законодавство не передбачає чіткого порядку врахування результатів інших форм громадського контролю. У зв'язку з наведеним серед методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції можна виділити організаційно-правові, організаційні, а також соціально-психологічні.

Інші прийоми та способи, за допомогою яких відбувається пізнання й перетворення

об'єкта контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, мають характер організаційно-технічних. Наприклад, це аналітичні й моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю, опитування та збирання пояснень суб'єктів, права яких порушені внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, тощо.

Висновки

Підсумовуючи наведений матеріал, варто відзначити різноманітність форм і методів діяльності суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Уважаємо, що подальший розвиток правового регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції повинен відбуватися в напрямі вдосконалення спеціальних форм діяльності органів контролю, а також надання формам громадського контролю й актам, що складаються за їх наслідком, характеру обов'язковості для виконання та врахування в роботі.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Урядовий кур'єр*. 1996.
3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. *Голос України*. 2003. № 139.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Голос України*. 2011. № 24.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 211.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Голос України*. 2014. № 206.
7. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153.
8. Борбунюк О.О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 127-132.
9. Мех Ю.В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку. *Проблеми охорони громадського порядку* : збірник наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). Харків : Планета-прінт, 2014. С. 52-58.
10. Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль : функціональний аналіз і європейські

традиції застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ujrn/ejournals/Dutp/2012_1/txts/12DNKETZ.pdf.

11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. *Голос України*. 1992.

12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 214.

13. Про громадський контроль : Проект Закону України (доопрацьований) від 13.11.2015 № 2737-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=364466>.

14. Про затвердження проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 556. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 99.

Serhii Shkliar. Peculiarities of forms and methods of activity of non-state entities control of compliance with the legislation on protection of economic competition

The relevance of the article is that any activity of the subjects of legal relations is clearly structured, organized and consists in the implementation of purposeful influence on public relations. In particular, the control over the observance of the legislation on protection of economic competition must be characterized by the above-mentioned features. This activity does not exist in the abstract and separate from the legal and socio-economic reality, it is characterized by specific manifestations, which can be denoted by such terms as forms and methods of such activities. There is also a need to clearly distinguish between the concepts of "method of activity" and "form of activity" of the subjects of control. Also, the methods and forms of activity of non-state subjects of control over the observance of the legislation on protection of economic competition are insufficiently researched today, as mostly scientific researches are devoted to studying the problems of forms and methods of activity of state authorities in the field of control. The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the forms and methods of activity of non-state subjects of control over the observance of the legislation on protection of economic competition. The article emphasizes the inadequacy of systematic scientific work on the peculiarities of the forms and methods of activity of non-state actors in monitoring compliance with the legislation on protection of economic competition. The doctrinal approaches to the separation of forms and methods of public control in its general sense are considered and analyzed. Based on the above, it is proposed to distinguish such forms of activity of non-state actors of control over compliance with the legislation on protection of economic competition, as control and information, jurisdictional, public expertise, public hearings, participation in public administration. Further features of each selected form of activity of non-state subjects of control in the researched sphere are revealed, methods of such activity are noted. In the course of the research the provisions of both current and future legislation of Ukraine were studied.

Key words: economic competition, control, subject of control, non-state control, public expertise, public control, public hearings.