



діяльністю, - абсолютно різні за своїм становищем і можливостями суб'єкти, але обидва вони входять у групу колективних суб'єктів фінансового права. Адже в зазначеному випадку суб'єкти фінансового права класифікуються за вольовим критерієм, де першорядним є питання про те, чию волю виражає цей суб'єкт: або це воля колективного суб'єкта фінансового права (тобто воля об'єднаної, персоніфікованої сукупності фізичних осіб), або це воля індивідуального суб'єкта фінансового права (воля конкретної фізичної особи).

Під індивідуальним суб'єктом права розуміють фізичну особу, яка здійснює свої інтереси окремо і самостійно. У цю групу суб'єктів фінансового права входять громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства й особи з подвійним громадянством. Однак зв'язок між державою й суб'єктами фінансового права засновано не на інституті громадянства, що є визначальним в інших галузях права, а на економічних інтересах таких суб'єктів. У зв'язку з цим суб'єктів фінансового (зокрема, вид суб'єктів податкового права) залежно від місця перебування можна поділити на резидентів і нерезидентів.

Сформульовані в запропонованій статті висновки дозволяють і надалі теоретично розробляти й досліджувати питання класифікації суб'єктів фінансового права та їх критерії, а також виступають вихідними положеннями для подальшого вивчення видів та особливостей розглядуваного правового явища.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою фінансового права
Національної юридичної академії України імені Ярослава мудрого
(протокол №3 від 19 жовтня 2004 року)*



*Кочин В.Я.,
головний спеціаліст управління
внутрішньої політики Київської
обласної державної адміністрації*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Інститут захисту прав споживачів є досить новим для України. У світі його виникнення пов'язується з ім'ям американського президента Дж. Кеннеді, який проголосив перші принципи, що мали бути покладені в основу виникнення і реалізації права споживача¹. У своєму зверненні до Конгресу 15 березня 1962 року він проголосив основні права захисту прав споживачів, а саме: право на безпечність, тобто на захист від продажу товарів, які несуть загрозу для життя і здоров'я людини; право на вибір – на забезпечення, в міру можливостей, доступу до різноманітних товарів за доступними цінами; право на достовірну інформацію – на захист від оманливої інформації, реклами, маркування тощо; право бути

¹ Захист прав споживачів: соціально-правовий аспект / А.А. Мазаракі, О.М.Язвінська, Л.В.Ніколаєва та ін. / За заг. ред. Л.В.Ніколаєвої. – К.: КНТЕУ, 2002 – 312 с.



вслуханим, основна мета якого полягала у тому, щоб інтереси споживачів враховувалися при формуванні урядової політики, а їхні справи неупереджено та оперативно розглядалися судовими установами.

Запропоновані Дж. Кеннеді методологічні підходи щодо захисту прав споживачів, хоча і не були одностайно підтримані конгресменами, однак були прийняті з двома новими додатками, як: право на просвіту споживачів; право на компенсацію збитків.

Загалом же, рух, спрямований на захист прав споживачів (конс'юмеризм) зародився наприкінці XIX століття, але свого соціально-економічного змісту почав набувати між двома світовими війнами. Сучасний конс'юмеризм – це і суспільний рух, спрямований на захист прав споживачів, і нове прогресивне правове мислення, і напрям економічної політики. Він пройшов у своєму розвитку дві стадії: від виникнення у 60-х роках XX ст. окремих організацій споживачів до створення у 70-х роках урядових органів, які були покликані займатися саме захистом прав споживачів. Своє відображення в законодавстві іноземних держав конс'юмеризм знайшов лише у 60-ті роки XX ст.

Норми, які регулюють питання захисту прав споживачів містяться в конституційному, адміністративному, цивільному, кримінальному праві. Однак інститут захисту прав споживачів є комплексним інститутом державного управління, який є не тільки сукупністю правових норм, а й організацією дій держави в особі її органів (зокрема, органів державного управління) із забезпечення реалізації цього права.

Діяльність держави втілюється у певних функціях із забезпечення прав споживачів, які покладаються на органи державного управління: організація, контроль, регулювання. Серед інших функцій важливе значення має правове регулювання державного управління у сфері захисту прав споживачів.

Питання правового регулювання державно-управлінської діяльності достатньою мірою розроблялися у працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених як Атаманчук Г.В.², Мельниченко В.І.³, Нижник Н.Р.⁴ Проте питання правового регулювання державного управління захисту прав споживачів не можна віднести до розроблених. Так, до цього питання не звертаються ні названі вище автори, ні розробники підручників з адміністративного права⁵. Лише окремі аспекти правового регулювання (щодо його форм) містяться в монографії за ред. Л.В.Ніколаєвої, що видана Київським національно-торгівельним економічним університетом.

Незважаючи на те, що відносини громадян-споживачів з господарюючими суб'єктами є найпоширенішими серед суспільних відносин, в яких бере безпосередню участь практично все населення країни, впродовж останніх років ринкових реформ в Україні практично не було опубліковано комплексного монографічного дослідження з проблем правового захисту прав споживачів. В основному цим питанням при свя чу валися окремі статті, тези доповідей на наукових конференціях тощо. Тільки в 1998 році в Інституті держави і права ім. В.М.Корецького НАН України Іваненко Л.М. була захищена дисертація на тему: "Цивільно-правові засоби захисту прав споживачів (покупців)"⁶, якою було покладено початок науковому дослідженню цих проблем. Нині питання правового регулювання захисту прав споживачів

² Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: Экономика, 2000, - 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний). – стр. 143 – 161).

³ Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: / Навч. посіб. Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко та ін.; За заг. Ред. проф. Нижник Н.Р. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с. – с. 109-116

⁴ Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе.-К.: Институт гос-ва и права НАН Украины, 1995.

⁵ Наприклад, див. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П.Битяк, В.В.Богуцький, В.М.Гарашук та ін.; За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.

⁶ Іваненко Л.М. Цивільно – правові засоби захисту прав споживачів (покупців). – К. Юліана. – 1998. – С. 77.



зводяться, в основному, до видання збірників нормативно-правових актів.

Проте актуальність цієї проблеми зумовлюється не лише недостатністю наукових розробок, а й об'єктивними потребами розвитку української держави. У зв'язку з тим, що Україна стала на шлях нових ринкових перетворень, її ринок постійно насичується товарами не завжди відповідної якості, від чого страждає, в першу чергу, пересічний споживач. Саме на нинішньому етапі економічного та соціального розвитку Україна потребує посиленого захисту прав споживачів. Позиція споживача в період становлення ринкових відносин є вразливою, оскільки він не має можливості безпосередньо впливати на ціни і якість товарів (послуг) і отримувати відповідно компенсацію у випадку порушення його прав.

При вирішенні питань правового регулювання будь-якої управлінської діяльності, слід визначитися з такими його складовими: формами, методами і предметом, та його структурою.

Маючи на увазі *форми* правового регулювання державного управління у сфері захисту прав споживачів, слід передусім назвати Конституцію України. Саме вона визначає основні засади існування цієї сфери і передбачає дії держави із захисту прав споживачів. "Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг та робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів"⁷. Таким чином, Конституція України визначає три напрями діяльності держави щодо захисту прав споживачів: безпосередній контроль за здійсненням захисту прав споживачів; контроль за якістю та безпечністю продукції; сприяння діяльності громадським організаціям споживачів. Всі ці напрями діяльності держави знаходять своє втілення в конкретних законодавчих актах, особливе місце серед яких відводиться Цивільному кодексу України⁸. Цивільний кодекс України регулює відносини, що пов'язані з реалізацією особами своїх майнових і немайнових прав, водночас закладає основи функціонування системи органів державного управління, наділених правом контролю за якістю товарів і послуг, придбаних особами. Цивільний кодекс України, на нашу думку, є базовим для законодавства у сфері захисту прав споживачів, тому норми повинні знайти своє відображення у Законі України "Про захист прав споживачів"⁹, який прийнятий ще 12 травня 1991 року і фактично був першим законодавчим актом у цій сфері. Головною особливістю цього Закону є те, що в ньому вперше було закріплено право споживача на захист своїх інтересів у судовому порядку¹⁰.

Як показує світовий досвід, у відносинах з економічно сильними виробниками товарів і послуг, а також підприємствами торгівлі і організаціями недостатньо правових засобів захисту прав лише окремих споживачів, головне – захищати їхні колективні інтереси. Економічна нерівновага сторін може бути усунута системою спеціальних заходів юридичного характеру, яка забезпечила б права і законні інтереси громадян-споживачів. Така система юридичних заходів передбачалася у Законі як система органів державної влади із захисту прав споживачів. Зокрема, у п. 2 ст. 4 Закону зазначалося, що „державний захист прав громадян як споживачів здійснюють Ради народних депутатів, їх виконавчі та спеціально уповноважені органи, а також суд”. Якщо судова діяльність по захисту прав споживачів була врегульована Цивільно-процесуальним Кодексом України, то про реальність функціонування системи органів державного управління із захисту прав споживачів можна

⁷ Частина 3 ст.42 нової Конституції України від 26 червня 1996 р., прийнятої на V сесії ВР України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. - 1996. - №30. - Ст.141.

⁸ Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради, 2003, №40-44, ст. 356.

⁹ Про захист прав споживачів: Закон України у редакції Закону № 3682-ХІІ від 15 грудня 1993 р. (зі змінами і доповненнями) № 2949 від 10.01.2002 // ВВР, 2002. - № 17. - ст.120-01.

¹⁰ Про захист прав споживачів: Закон України в редакції Закону № 3682-ХІІ від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради. - 1994. - № 1. - Ст. 1.



було сказати лише з прийняттям нової редакції Закону “Про захист прав споживачів” від 15.12.93 р.¹¹ та внесенням відповідних змін до п. 2 ст. 4 згідно із цим Законом від 02.03.95 р. № 82/95-ВР. Саме останні зміни передбачали утворення в системі захисту прав споживачів Державного комітету України з питань стандартизації, метрології та сертифікації та його територіальних органів (нині – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики і його органи у Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі) на які покладається контроль за якістю і безпекою товарів (робіт, послуг), призначених для споживачів, а також надання цих повноважень органам і установам державного санітарного нагляду України, іншим органам державної виконавчої влади, Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням. Державний захист прав громадян як споживачів покладається також на місцеві державні адміністрації.

З метою реалізації ст. 4 Закону України “Про захист прав споживачів” в Україні було прийнято низку інших законодавчих актів¹², що врегульовували питання контролю органів державного управління у сфері захисту прав споживачів. Проте, така активна нормотворча діяльність не супроводжувалася аналогічними науковими розробками проблем захисту прав споживачів.

Важливе значення для захисту прав споживачів мають не тільки закони України, а й Постанова Верховної Ради України “Про затвердження положень щодо захисту прав споживачів” від 25 січня 1995 р., якою затверджені Положення про порядок тимчасового припинення діяльності підприємств сфери торгівлі, громадського харчування і послуг, які систематично реалізують недоброякісні товари, порушують правила торгівлі та надання послуг, умови зберігання і транспортування товарів; про порядок вилучення неякісних товарів, документів та інших предметів, що свідчать про порушення прав споживачів; про порядок припинення (заборони) господарюючим суб’єктам відвантаження, реалізації (продажу) і виробництва товарів, виконання робіт і надання послуг, що не відповідають вимогам нормативних документів. Зазначені Положення містять широкий спектр адміністративно-організаційних заходів, спрямованих на припинення порушень суб’єктами підприємницької діяльності, яка призводить до реалізації споживачам неякісних товарів (послуг).

Важливе значення у правовому регулюванні державного управління у сфері захисту прав споживачів мали також два декрети Кабінету Міністрів України: „Про стандартизацію і сертифікацію” від 10 травня 1993 р.¹³ та „Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення” від 8 квітня 1993 року¹⁴.

Правові регулювання сфери захисту прав споживачів включають в себе акти Президента України, Кабінету Міністрів України, відповідних центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Президентськими указами врегульовуються декілька сторін державно-управлінської діяльності по захисту прав споживачів: 1) утворення і відповідних центральних органів виконавчої влади і закріплення за ними функції контролю за якістю товарів і послуг; 2) призначення керівників цих органів; 3) контроль за діяльністю цих органів у сфері захисту прав споживачів; 4) визначення

¹¹ ВВР України. - 1994. - № 1. - ст. 1

¹² Див., наприклад, Закон України „Про якість і безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини” від 23.12.1997 р. // ВВР України. - 1998. - № 19. ст.. 98; Закон України „Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14.01.2000 року. - ВВР України. - 2000. - № 12. - ст. 95; Закон України „Про лікарські засоби” від 4.04.1996 року. - ВВР України. - 1996. - № 22. - ст. 86.

¹³ ВВР України. - 1993. - № 27. - ст. 289.

¹⁴ ВВР України. - 1993. - № 23. - ст.. 247.



напрямів державної політики у сфері захисту прав споживачів. Так, згідно Указу Президента України від 11.12.2002 № 1148/2002 затверджена Програма захисту прав споживачів на 2003-2005 р. Метою Програми є розв'язання комплексу проблем у сфері захисту прав споживачів шляхом: удосконалення захисту прав та інтересів споживачів; створення належних умов для посилення споживчого ринку якісними та безпечними товарами, роботами, послугами; підвищення рівня захисту здоров'я та безпеки споживачів; удосконалення законодавства України у сфері захисту прав споживачів, зокрема, адаптації його до законодавства Європейського Союзу; створення належних умов для реалізації громадянами-споживачами своїх законних інтересів і прав на території України. Відповідно до Указу Президента України від 12.01.2002 р. № 16/2002 „Про заходи щодо посилення державного захисту прав споживачів” створена міжвідомча рада з питань захисту прав споживачів - Український центр з проблем захисту прав споживачів¹⁵.

Актами Кабінету Міністрів України встановлюються правила та норми про порядок обслуговування споживачів, а також процедури контрольної діяльності органів державного управління якості товарів і послуг, що надаються споживачам¹⁶.

У сфері державного управління захисту прав споживачів не можна недооцінювати значення нормативних актів різних міністерств і відомств, зокрема, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики Антимонопольного комітету України¹⁷.

Аналіз форм правового регулювання сфери захисту прав споживачів свідчить, що в Україні, на сьогодні, видається значна кількість різних за юридичною силою і змістом нормативно-правових відповідними органами державної влади, і насамперед органами державного управління, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і мають практично забезпечувати реалізацію державної політики у цій сфері. Водночас, на нашу думку, для удосконалення діяльності цих органів та прийняття ними обґрунтованих рішень, вони повинні не тільки фіксувати недоліки у практиці забезпечення прав споживачів, а й проводити моніторинг стану дотримання цих прав, який передбачав би аналіз причин, що їх породжують, дозволяв би вчасно розробляти заходи з метою їх усунення. З іншого боку, враховуючи значну кількість законодавчих і підзаконних актів у сфері захисту прав споживачів, на нашу думку, є доречним здійснити їх кодифікацію, що значно спростило б організаційну сторону і реалізації права споживачем і забезпечення цього права державою.

Предмет правового регулювання державного управління у сфері захисту прав споживачів, то він може бути зведений до 3-х аспектів:

1) відносини між органами державної влади щодо захисту прав споживачів (визначення їх правового статусу, предметів відання, характеру взаємовідносин). Характерною ознакою цих відносин є те, що в них конкретний споживач безпосередньо участі

¹⁵ Урядовий кур'єр. – 2002. – 18 січня.

¹⁶ Див., наприклад, постанову Кабінету Міністрів України „Про затвердження Правил роздрібної реалізації лікарських засобів” від 12 травня 1997 року № 447 // ОВУ, 1997. - № 20. – ст. 57; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні” від 22 червня 1999 року № 1109 // ОВУ, 1999. - № 25. – 127.

Див.: наприклад, накази Державного комітету стандартизації, метрології і сертифікації: Про упорядкування перевірок суб'єктів підприємницької діяльності державними органами у справах захисту прав споживачів від 08.01.2000 р. №105, “Щодо зменшення втручання органів Держстандарту у підприємницьку діяльність” від 08.01.2000 р. №107. Правила продажу продовольчих товарів: Затв. наказом зовнішніх економічних зв'язків України від 28.12.1994 р. №237. Правила торгівлі на ринках. Затв. наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 12.03.1996 р. №157. Правила роботи роздрібної торговельної мережі, затв. наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1996 р. №369.



не бере. Це так звана група відносин, через які опосередковується державний та громадський захист прав споживачів орга нами державного управління в інтересах невизначеного кола споживачів. Ці відносини, зокрема, врегульовані Декретом Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію та сертифікацію” від 10.05.1993 зі змінами та доповненнями від 11.06.1997 р. №333/97–ВР, який визначає правові та економічні основи систем стандартизації та сертифікації, встановлює організаційні форми їх існування на території України;

2) відносини між фізичною особою (споживачем), права якої порушені та органом державної влади, що повинен ці права захищати (право на подачу скарги, пропозиції);

3) відносини між особами, що надають товари і послуги та споживачами (врегулювання змісту цих відносин і контроль якості товарів та послуг).

Загалом поняття “споживач”, виходячи з аналізу Закону України “Про захист прав споживачів”, включає в себе такий зміст:

1. Споживачем, права якого захищаються на підставі цього Закону, може бути тільки громадянин (фізична особа). У зв’язку з цим, норми зазначеного Закону не повинні застосовуватись у випадку, якщо товари, роботи та послуги було придбано, замовлено для особистих потреб юридичною особою.

2. Споживачем за змістом Закону є тільки такий громадянин, який придбає, замовляє або збирається замовити товар, роботу чи послугу тільки для особистих потреб, а не для перепродажу або посередницької діяльності.

3. Споживачем є не тільки громадянин, який придбає або придбав товари чи послуги, а й громадянин, який ними безпосередньо користується. Таким чином, споживачем є також і громадянин, який придбав товар або квиток на поїзд, в кінотеатр, і громадянин, який користується цим товаром (члени сім’ї особи, яка придбала товар, або громадянин, якому товар було подаровано) або послугою чи роботою (пасажир, глядач).

4. Споживачем також є особа, яка не тільки придбала, замовила товар, послугу, роботу, або користується ними, а й громадянин, який має бажання придбати або замовити. Це, зокрема, стосується положень статті 18 Закону “Про захист прав споживачів”, що регулюють надання споживачам інформації ще до виникнення будь-яких відносин щодо купівлі-продажу товарів чи замовлення робіт або послуг.

Як свідчить практика України, саме третій аспект відносин викликає найбільшу стурбованість держави, оскільки, в умовах спаду виробництва і зменшення випуску споживчих товарів проблема захисту споживачів загострюється зменшенням свободи вибору високоякісних товарів вітчизняного виробництва. Тому на споживчому ринку з’являються товари закордонного походження, що створює для споживачів додатковий ризик щодо їх якості. Ця проблема набуває особливого значення в аспекті забезпечення продо вольчої безпеки населення. Крім того, в цих умовах перед державними органами захисту прав споживачів виникає ще одна важлива проблема – боротьба з підроб кою товарів як іноземного, так і вітчизняного виробництва. При цьому, йдеться не тільки про вилучення з ринку неякісних товарів, а й про протидію споживанню товарів, які не відповідають фізіологічним особливостям тієї чи іншої людини.

Необхідність правової охорони споживача зумовлена і тим, що внаслідок вільної конкуренції та юридичної лібералізації економічної ситуації споживач, в процесі споживання товарів та послуг, часом виступає „жертвою” виробника, який не в змозі гарантувати належний рівень якості продукції, що виробляється.

Проблема захисту прав споживачів – це комплексна, багатоаспектна проблема, яка безпосередньо пов’язана із зміцненням національної безпеки держави і захистом її громадян. Вона торкається всього ланцюга відносин: товаровиробник – торгівля – споживач, і в кожній



ланці цих відносин має свою специфіку й особливості, оскільки ці ланки опосередковуються участю органів державного управління.

Розглядаючи *структуру* правового регулювання державного управління в сфері захисту прав споживачів, слід відзначити, що нині в Україні відбувається процес створення повноцінного правового механізму, з допомогою якого можливо було б всебічно захистити права громадян-споживачів, що викликає суттєву потребу в змінах і удосконаленні законодавства у сфері захисту прав громадян-споживачів. Однак цей механізм, на жаль, не є системно організованим. Тобто не відбувається узгодження прийняття правових актів в часі видання, їх змісту, органах, що їх видають та юридичній силі. Зокрема, у державі ще і досі не прийнятий закон щодо вилучення неякісної продукції. Ця складна проблема врегульована незначною мірою лише постановою Верховної Ради України “Про порядок вилучення неякісних товарів, документів та інших предметів, що свідчать про порушення прав споживачів” № 26/95 ВР від 25.01.95 р. А в Указі Президента України „Про Програму захисту прав споживачів на 2003-2005 роки” підкреслюється, що „задоволення потреб споживачів у продовольчих та промислових товарах, побутових і комунальних послугах має здійснюватись на основі безумовного додержання вимог щодо їх якості та безпеки, постійного контролю за цим з боку держави”¹⁸, хоча відповідні механізми гарантування якості і безпеки товарів і послуг не розроблені органами державного управління. За таких умов системна розробка проблеми державно-управлінських чи цивільно-правових засобів повноцінного захисту прав громадян-споживачів набуває виключної актуальності.

Проведений аналіз правового регулювання державного управління у сфері захисту прав споживачів дозволяє сформулювати такі висновки:

1. Існуюча система правового регулювання державного захисту прав споживачів вбачається недосконалою, що обумовлює недостатню взаємодію відповідних державних та недержавних органів у цій сфері та зухвалість порушників. Чинні правові норми не у всіх випадках гармонують між собою, а в деяких – не відповідають вимогам міжнародних норм.

2. Потребує якнайшвидшого інституювання процедура швидкого розгляду скарг та заяв споживачів з приводу якості і безпеки товарів, робіт, послуг. У цьому випадку нині діють традиційні норми цивільного законодавства.

3. Громадські об'єднання також досить часто розглядають наявні проблеми з огляду на власні організаційні і фінансові інтереси, займаючись в деяких випадках комерційною діяльністю під гаслами “захисту прав споживачів”.

За таких умов громадяни України не в змозі повною мірою реалізувати свої права як споживачі, що закріплені Законом України “Про захист прав споживачів”.

Підсумовуючи загальну характеристику нормативно-правової бази про захист прав споживачів, можна визначити певні принципи, реалізація яких допоможе здійснювати системне правове регулювання державного управління у сфері захисту прав споживачів: встановлення обов'язкових вимог до якості товарів, послуг; надання пріоритету законодавчого регулювання над договірним у відносинах між продавцями та покупцями; визначення додаткових обов'язків для продавця та привілеїв для покупця (споживача); встановлення спеціальних способів забезпечення захисту прав споживачів органами державної влади.



¹⁸ Про програму захисту прав споживачів на 2003-2005 роки: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 12.12.2002.