

**ПАНЬКОВА Л. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільного  
та господарського права  
юридичного факультету  
(Національний університет біоресурсів  
і природокористування України)

УДК 346.548

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ**

У статті проведено аналіз норм чинного законодавства щодо реформування у сфері захисту прав споживачів. Визначено необхідність удосконалення законодавчого механізму здійснення перевірок суб'єктів господарської діяльності.

**Ключові слова:** захист прав споживачів, мораторій, безпека харчових продуктів.

В статье проведен анализ норм действующего законодательства относительно реформирования в сфере защиты прав потребителей. Определена необходимость совершенствования законодательного механизма осуществления проверок субъектов хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** защита прав потребителей, мораторий, безопасность пищевых продуктов.

The article characterizes the current legislation on the reform in the field of consumer rights protection. The priority task is the need to improve the legislative framework for implementing the inspections of business entities.

**Key words:** consumer rights protection, moratorium, food safety.

**Вступ.** Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Реалізація цієї норми вимагає активних зусиль від держави для налагодження належного й дієвого правового регулювання в усіх сферах життя суспільства, однією з яких є чи не найважливіша сфера – сфера споживання.

Соціально-економічні процеси, які відбуваються сьогодні в нашій країні, подальший розвиток ринкових відносин, свобода підприємницької діяльності, не заборонена законом, посилення конкуренції товаровиробників сприяють насиченню ринку товарами як вітчизняного, так і іноземного виробництва, а також надають можливості для більш широкого вибору товарів, робіт або послуг.

Велике значення сфери споживання пояснюється, по-перше, тим, що вона значною мірою обумовлює стабільний розвиток економічних відносин у державі, оскільки основною метою будь-якого виробника продукції в підсумку є сталий попит на неї, що у свою чергу пов'язується з конкретними потребами людини.

По-друге, ступінь задоволення різноманітних потреб людини визначає життєвий рівень конкретних громадян та характеризує розвиток суспільства в цілому, гідне ставлення держави до кожного свого громадянина.

По-третє, споживча сфера є одним із чинників підтримки належного рівня життєдіяльності людей, формування в них ставлення до соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі.



На жаль, нині порушення прав споживачів в Україні є розповсюдженим явищем. Тому актуальною є потреба в реальному підвищенні рівня правової захищеності споживачів, особливо в умовах, коли існуюча система органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати контроль (нагляд) у сфері споживання, показала свою неефективність щодо належної реалізації права споживачів.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення деяких питань реформування у сфері захисту прав споживачів, що пов'язані із запровадженням у 2014–2015 рр. мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарювання контролюючими органами.

**Результати дослідження.** На конституційному рівні визнано необхідність забезпечення прав споживачів.

Відповідно до статті 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю й безпекою продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1].

Цей принцип конкретизовано в статті 5 Закону України «Про захист прав споживачів» (далі – Закон) у редакції Закону України від 1 грудня 2005 р. № 3161-IV (з наступними змінами). Згідно з вказаною нормою держава забезпечує споживачам захист їхніх прав, надає можливість вільного вибору продукції, здобуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час придбання й використання продукції відповідно до їхніх потреб, гарантує придбання або отримання продукції іншими законними способами в обсязі, що забезпечує рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я та життєдіяльності [2].

Водночас кризові явища у вітчизняній економіці останнього часу (корупція, зростання цін, припинення діяльності значної кількості суб'єктів господарювання на Сході України тощо) значно підвищують потребу в захисті прав споживачів.

Як відомо, протягом серпня – грудня 2014 р. з метою створення сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні було запроваджено мораторій на проведення перевірок підприємств контролюючими органами, передбачений відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами» від 13 серпня 2014 р. № 408 [3].

Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII було запроваджено аналогічний мораторій і встановлено, що перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами (крім Державної фіскальної служби України й Державної фінансової інспекції України) здійснюються протягом січня – червня 2015 р. винятково з дозволу Кабінету Міністрів України або за заявою суб'єкта господарювання щодо його перевірки (п. 8 Розділу «Перехідні положення») [4].

Крім того, 12 листопада 2015 р. Верховна Рада України підтримала в першому читанні законопроект щодо впровадження обмеження на проведення планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) до 30 червня 2016 р. «За» проект Закону України «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 18 вересня 2015 р. № 3153 [5] проголосувало 247 народних депутатів.

Пропонується, що до 30 червня 2016 р. позапланові заходи державного нагляду (контролю) проводяться органами державного нагляду (контролю) з дозволу Кабінету Міністрів України, з дозволу Державної регуляторної служби України, за письмовою заявою суб'єкта господарювання до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням, а також за рішенням суду.

Дивує намір законодавця щодо здійснення позапланових перевірок суб'єктів господарювання з дозволу Кабінету Міністрів України, оскільки це, м'яко кажучи, не узгоджується з його природою як вищого органу виконавчої влади в системі органів виконавчої влади. Крім того, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [6] відповідне повноваження не передбачається.

Водночас дія мораторію не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів контролю Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфе-



рах енергетики та комунальних послуг, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів і її територіальними органами, Державною фіскальною службою України та її територіальними органами, Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами, Державною службою експортного контролю України, Державною інспекцією ядерного регулювання України та її територіальними органами, Державною авіаційною службою України, Національним банком України, Антимонопольним комітетом України [5].

Оцінка згаданого законопроекту, яким продовжується дія мораторію, є неоднозначною.

З одного боку, з огляду на усталені принципи перевірок державними органами суб'єктів підприємницької діяльності такий мораторій зрештою послаблює тиск на бізнес, а з іншого – є також критичні зауваження.

Так, відсутність тривалого державного контролю за дотриманням законодавства суб'єктами господарювання у сфері захисту прав споживачів може призвести до збільшення чисельності порушень у цій галузі.

Крім того, введення мораторію суперечить статті 42 Конституції України, якою чітко передбачається, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю й безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1].

Таким чином, у сучасних умовах можливість захисту прав споживачів практично нівелюється. Держава фактично самоусувається від виконання завдань, які є основоположними й закладеними Основним Законом України, а населення, на жаль, залишається безсилим у захисті своїх прав та подоланні явних правопорушень у сфері торгівлі, виконанні робіт і наданні послуг.

Зрозуміло, що мораторій має бути продовжено, однак необхідно також захистити сферу споживання від неякісних товарів.

За таких умов вважаємо, що більш логічним стане не постійне продовження мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарської діяльності, а вдосконалення законодавчого механізму їх здійснення.

Проблема полягає також у тому, що нині де-факто не існує державного органу, який може ефективно здійснювати захист споживчих прав, адже повноваження Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів були паралізовані дією мораторію на перевірки бізнесу, запровадженого в серпні 2014 р.

Незважаючи на те, що заборону на здійснення перевірок було призупинено 1 липня 2015 р., Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, яка нині перебуває в стані реорганізації, уже не може, на жаль, повноцінно функціонувати, оскільки за період дії мораторію вона втратила належну компетенцію й чималу кількість кваліфікованих кадрів.

Водночас у 2014 р. Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів перевірено понад 10,6 тис. суб'єктів господарювання щодо дотримання ними вимог законодавства про захист прав споживачів сфери торгівлі, ресторанного господарства та надання послуг (робіт). Порушення встановлено в 78,7% перевірених суб'єктів [7].

Усього в ході перевірок виявлено понад 46,7 тис. порушень, у тому числі таких (у відсотках від виявлених):

- відсутність своєчасної та повної інформації (48,1%);
- продаж (реалізація) товарів (робіт, послуг) без відповідних супровідних документів (40,5%);
- виробництво, продаж (реалізація) товарів, (робіт, послуг), які не відповідають вимогам нормативних документів (9,8%);
- обман покупців та замовників (0,4%);
- продаж (реалізація) товарів (робіт, послуг) без видачі розрахункового документа, що засвідчує факт купівлі або надання послуг: товарного чи касового чека, квитанції або іншого письмового документа (0,2%);



– порушення обумовлених строків виконання замовлень та (або) умов договору, а саме для підприємств, що надають послуги (0,5%);

– відмова споживачу в реалізації його права під час придбання товарів (робіт, послуг) неналежної якості (0,3%);

– створення перешкод службовій особі в проведенні перевірки якості товарів, виконуваних (виконаних) робіт, надаваних (наданих) послуг (0,2%) [7].

Загалом за звітний період перевірено якість і безпеку товарів, надання послуг (робіт) на суму понад 87,06 млн грн. Упереджено придбання й використання населенням України недоброякісних продовольчих, непродовольчих товарів і послуг (робіт) на суму понад 20,2 млн грн, що становить 23,2% перевіреної продукції.

На лабораторні дослідження відібрано 712 зразків продукції в 318 суб'єктів господарювання, з них 257 зразків (36,0%) не відповідали вимогам нормативних документів. Видаєно 3 371 припис про припинення порушень прав споживачів [7].

Протягом 2014 р. до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та її територіальних органів надійшло понад 24,4 тис. пропозицій, звернень, скарг і заяв від споживачів. З них на особистому прийомі отримано близько 6,5 тис.

Зокрема, як показує аналіз, 38,7% звернень споживачів стосувались якості наданих послуг (робіт), 39,8% – якості непродовольчих товарів, 8,6% – якості продовольчих товарів, 6,3% – придбання товарів через Інтернет, поза торговельними або офісними приміщеннями, під час укладення договору на відстані, 1,6% – порушень у сфері ресторанного господарства, 0,5% – порушень у сфері антиютюнового законодавства [7].

За результатами розгляду звернень громадян у 64,8% випадків вимоги споживачів задоволено. Споживачам повернено майже 4,3 млн грн за неякісні товари й надані послуги.

На підставі звернень споживачів перевірено понад 3,3 тис. суб'єктів господарювання. За результатами проведених перевірок до адміністративної відповідальності притягнуто понад 2 тис. осіб із накладенням адміністративних стягнень на загальну суму понад 348 тис. грн. До 1 490 суб'єктів господарювання застосовано адміністративно-господарські санкції на загальну суму понад 10 млн грн.

Водночас протягом серпня – грудня 2014 р. зразки продукції в суб'єктів господарювання на лабораторні дослідження не відбирались. Приписи про припинення порушень прав споживачів не виносились [7].

При цьому новостворена (на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [8]) Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) функціонує лише на папері, оскільки не має достатньої кількості персоналу.

Відповідно до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667, основними завданнями Держпродспоживслужби є такі:

1) реалізація державної політики в галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності й окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації й реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва й розсадництва (у частині сертифікації насіння та садивного матеріалу, охорони прав на сорти рослин), державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері;

2) здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, здоров'ям і благополуччям тварин, безпечністю й окремими показниками якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, репродуктивним матеріалом, племінною справою в тваринництві, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними пре-



паратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами, кормами та іншими об'єктами санітарних заходів, застосуванням санітарних і ветеринарно-санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб людей, тварин та рослин із території інших держав або карантинних зон, вимог законодавства у сфері насінництва й розсадництва, за дотриманням законодавства про захист прав споживачів, за дотриманням законодавства про рекламу в частині захисту прав споживачів реклами, законодавства щодо зберігання, транспортування, торгівлі й застосування засобів захисту рослин, показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробках, які реалізуються на території України, за дотриманням вимог щодо формування, встановлення й застосування державних регульованих цін, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів;

3) здійснення контролю за виконанням фітосанітарних заходів;

4) здійснення ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності;

5) здійснення метрологічного нагляду;

6) здійснення в межах компетенції контролю за факторами середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров'я населення [9].

Таким чином, Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів не охоплює всього кола напрямів із повноцінного захисту споживчих прав, гарантованих Конституцією України (стаття 42). Крім того, дивує сама назва цієї служби, оскільки питання безпечності харчових продуктів не може домінувати над системою захисту прав споживачів у цілому. Вона є лише одним із її елементів.

Привертає увагу той факт, що відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, дві реформи за вектором відповідальності визначено окремо: реформу у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів і реформу у сфері захисту прав споживачів [10].

Однак створення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів не лише передбачає поєднання двох наведених реформ в одну, а й реалізує намір надати функціям забезпечення безпечності харчових продуктів більш важливого значення щодо системи захисту прав споживачів у цілому.

Це, без сумніву, є принципово суттєвою помилкою, яка свідчить про відсутність елементарного розуміння самої сутності системи захисту прав споживачів, у межах якої перебувають абсолютно всі сегменти споживчого ринку, у тому числі й харчових продуктів, оскільки жоден із сегментів у жодному разі не може бути винесено над (вище) усю систему захисту прав споживачів.

Доречно згадати, що згідно із Законом України «Про захист прав споживачів» продукція для споживачів включає в себе всі види товарів, послуг і робіт та не передбачає, що безпечність харчових продуктів перевищує значення безпечності товарів і послуг, зокрема й медичного призначення, галузей транспорту, освіти, фінансових ринків, будівельних робіт і всіх інших секторів споживчого ринку [2].

**Висновки.** Таким чином, Україна перебуває на черговому етапі реалізації реформи у сфері захисту прав споживачів, однак її здійснення відбувається з недотриманням у повному обсязі принципу пріоритетності інтересів споживачів над інтересами будь-яких бізнесових груп, як зазначено, зокрема, у Резолюції № 39/248 Генеральної Асамблеї ООН «Керівні принципи для захисту інтересів споживачів», прийнятій 9 квітня 1985 р. [11].

Нині існує проблема того, що споживачі, будучи основними учасниками споживчого ринку, головними у формуванні підприємницького капіталу, є найбільш обмеженими у своїх правах. Такий стан безумовно спричиняє існування подвійних стандартів у суспільстві, зокрема в ситуації, коли конституційні права громадян як учасників споживчого ринку залишаються лише декларацією, що фактично нічим не забезпечується.

Отже, за подальшого формування національної споживчої політики держави захист прав споживачів, високий рівень якості їх життя мають бути одними з пріоритетних напрямів діяльності уповноважених органів, як це задекларовано міжнародними правовими акта-



ми. Реальне вирішення проблемних питань у сфері споживання дасть можливість визначити ключові моменти в становленні соціально орієнтованої ринкової економіки, підвищенні суспільного добробуту, а також забезпеченні конкурентоспроможності вітчизняного виробника.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
3. Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 408 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/408-2014-%D0%BF>.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76-19>.
5. Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : проект Закону України від 18 вересня 2015 р. № 3153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56558](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56558).
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
7. Звіт про виконання Плану роботи Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та покладених на неї завдань за 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsiu.gov.ua/content/zviti.html>.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
9. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/gu/cardnpd?docid=248464285>.
10. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Керівні принципи для захисту інтересів споживачів : Резолюція № 39/248 Генеральної Асамблеї ООН від 9 квітня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_903](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_903).

