

УДК 366.54

Лащак В.В., к. е. н., доцент,  
Крушницький Р.М.,  
ПВНЗ «Буковинський університет»  
м. Чернівці

## АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ ЯК СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті описано передумови виникнення ідеї створення переліку споживчих прав, наведено перші задекларовані права споживачів, які лягли в основу соціальної політики розвинутих демократичних держав світу. Дано визначення системи захисту прав споживачів через призму комплексного поєднання державними органами влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та іншими суб'єктами ринку, прийнятих законодавчих заходів державного управління в напрямку максимального задоволення потреб та інтересів споживачів, в межах дії соціальної політики держави. Розглянуто взаємозв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління системою захисту прав споживачів. Обґрунтовано, що в період економічної кризи в державі є необхідністю проведення адміністративних реформ та удосконалення організації державного управління, зокрема в галузі захисту прав споживачів. Завдання адміністративної реформи пов'язані з потребою формування структурно цілісної за своїм змістом системи державного управління, підпорядкованої логіці адміністративних перетворень, що базується на основних цілях, утверджених в Україні громадянським суспільством. Головною метою якої є – забезпечення високого рівня відповідальності влади, держави в цілому перед суспільством та кожним громадянином зокрема.*

*This article describes the prerequisites of the idea of creating a list of consumer rights are first declared the rights of consumers, which formed the basis of social policy developed democratic countries. The definition of consumer protection in the light of the complex combination of state authorities, local authorities, and other actors in the market to adopt the legislative measures of state control in the direction of maximum satisfaction of needs and interests of consumers, within the context of social policy. We consider the relationship between subjects and objects of public administration system of consumer protection. Proved that in times of economic crisis in the country is the need of administrative reforms and improvement of public administration in particular the protection of consumer rights. The task of administrative reforms related to the need to formulate a coherent structure in content of public administration, subordinated to the logic of administrative reforms based on the principal objectives are established civil society in Ukraine. The main purpose of which is - provide a high level of accountability as well as the state as a whole to the community and the individual in particular.*

**Постановка проблеми.** В період інтеграційних процесів на фоні економічної кризи перед державою гостро постає проблема соціального захисту прав громадян, у тому числі їхніх прав як споживачів. Необхідність імплементації законодавчої та нормативної бази потребує всебічного наукового вивчення та надання чітких визначень процесам, які відбуваються на споживчому ринку з метою реформування механізмів державного управління системи захисту прав споживачів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми питань захисту прав споживачів у ринкових умовах розглядаються на теоретичному і методологічному рівнях багатьма вченими, як от: П. Калиту [1], А. Мазаракі [2], Н. Салухіна [3], О. Язвінська [4], І. Дудла [5]. Вони досліджували функціонування ринку споживчих товарів та окремих його сегментів, а також

механізми його регулювання. При цьому, віддаючи належне їх безперечним здобуткам, варто зазначити, що на сьогоднішній день питання розвитку ринку споживчих товарів та послуг залишається актуальним і недостатньо вивченим з точки зору складової соціального захисту державою прав громадян.

**Метою дослідження** є обґрунтування питання системного підходу до захисту прав споживачів як основної складової соціальної політики держави в період адміністративного реформування.

**Основні результати дослідження.** Проблема соціального захисту державою прав громадян, у тому числі їхніх прав як споживачів, має тривалу історію. Здавна людство намагалось через державні регулятори, якщо не усунути зовсім протиріччя між товаровиробником (продавцем) і споживачем (покупцем), то, принаймні, врегулювати їх. Вперше питання щодо прав усіх громадян постало з прийняттям Великої хартії вільностей (1215 р.). Перші ж розробки сучасної концепції захисту прав споживачів припадають на кінець ХІХ ст. – період бурхливого розвитку продуктивних сил. На початку це були окремі законодавчі акти, а з часом виникла ідея створення переліку споживчих прав, а також узгодженого комплексу законодавства та органів для його втілення. Таку ідею про перелік прав споживачів уперше запропонував Президент Кеннеді у своєму зверненні до Конгресу США у 1962 році. Це сталося 15-го березня – цю дату міжнародний споживчий рух згодом прийняв як Міжнародний день прав споживачів, а ЄС ухвалив її як День споживача у Європі. В зверненні були розроблені зовсім нові методологічні підходи щодо подальшого розвитку захисту прав споживачів. Вперше голова виконавчої влади країни, проголосивши пріоритети соціального захисту прав споживачів над виробником, взявши під свій захист споживацькі інтереси, сформулював послідовний перелік прав споживачів, які з того часу на законодавчій основі стали застосовуватися не тільки в США, але й у всьому світі. Задекларованими були такі права споживачів:

- ✓ на безпеку – право на захист від продажу товарів, які несуть загрозу для життя чи здоров'я людини;
- ✓ на вибір – на забезпечення, в міру можливостей, доступу до різноманітних товарів за доступними цінами;
- ✓ на інформацію – на захист від оманливої інформації, реклами, маркування тощо;
- ✓ бути вислуханим – право на те, щоб інтереси споживачів повною мірою і доброзичливо враховувалися при формуванні урядової політики і щоб їх справи неупереджено та оперативно розглядалися судовими установами.

У подальшому інші президенти США до визначеного в зверненні Дж. Ф. Кеннеді переліку прав споживачів додали:

- ✓ право на сприяння економічним інтересам споживачів і захист цих інтересів;
- ✓ право на створення громадських організацій, спрямованих на захист прав й інтересів споживачів;
- ✓ право на здорове навколишнє середовище.

Ці права споживачів доповнювалися й удосконалювалися в процесі розвитку й активізації захисту прав споживачів. Гарантом захисту інтересів і прав споживачів стала, безперечно, діяльність Організації Об'єднаних Націй (1945 р., Нью-Йорк, США). В рамках ООН питання щодо захисту споживачів вперше постало в резолюції 2111 Економічної та Соціальної Ради ООН від 4 серпня 1977 р. У 1983 р. вже був представлений проект Керівних принципів ООН на захист прав споживачів, а 9 квітня 1985 р. Керівні принципи на захист інтересів споживачів набули статусу Резолюції (№ 248) Генеральної Асамблеї ООН. Міжнародний споживацький досвід, який було вміщено у чотирьох розділах (I. Цілі (Пріоритетні напрями); II. Загальні принципи; III. Керівні принципи; IV. Міжнародне співробітництво), що склалися із 46 статей, свідчив, що захист прав споживачів має неабияке значення для соціально-економічного розвитку країн [6]. В документі пропонувалось урядам держав брати активну участь у всебічному розвитку захисту прав споживачів, вбачалось, що саме уряд є гарантом захисту прав споживачів, в той же час, в жодному разі не принижуючи ролі громадських правозахисних організацій. "Уряди, – вказувалося в ст. 2 Керівних принципів, – повинні розробляти, закріплювати або ж продовжувати активну політику щодо захисту інтересів споживачів із врахуванням нижчевикладених принципів. При цьому кожен уряд має визначити свої власні першочергові завдання у сфері захисту інтересів споживачів відповідно до економічних і соціальних умов країн і потреб свого населення, а також з урахуванням втрат і переваг цих заходів".

Керівні принципи набули неабиякого значення для урядів більшості держав як розвинених, так і тих, що розвиваються, у сфері розробки і реалізації політики щодо захисту прав споживачів. Вони вказали на важливість і необхідність надання в системі ООН систематичної допомоги у справі методології і відпрацювання механізмів захисту прав споживачів. Спільні заходи, звісно, надають країнам світу можливість використовувати взаємний досвід та уникати непотрібного дублювання зусиль.

Однією із вимог євроінтеграційних процесів в Україні є утвердження дієвого механізму захисту прав людини, ставлячи по-новому проблему сутності і цінності держави як одного із надбань людства. Соціальна сутність держави – це її специфічна властивість, яка полягає у здатності держави забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно – історичних обставин задоволення потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх спільнот [7].

Трансформація сучасного суспільства відбувається на основі нової парадигми, яка полягає в тому, що економічне зростання, яке не супроводжується покращенням становища більшості населення, не визнається як розвиток держави в цілому. На сучасному етапі розвитку ринкового господарства головним цілісним арбітражним інститутом, здатним забезпечувати рівновагу та розвиток системи відносин індивід – суспільство, може виступати лише соціальна держава, яка створює умови для реалізації

зростаючої потреби у соціальній справедливості, соціальній підтримці, соціальному захисті [8].

Ще Аристотель звернув увагу на те, що держава виникає для задоволення життєвих потреб громадян і досягнення впорядкованого суспільного життя [9]. З огляду на зазначене В.В. Корженко стверджує, що державний механізм управління має спрямовуватися на подолання хаосу, який може виникати через неузгоджену діяльність економічних суб'єктів і ринкову «вседозволеність». Якщо трактувати зазначене мовою сучасності, то можна наполягати, що державний механізм управління включається там і тоді, коли звичайні (або природні) ринкові механізми виявляють повну (чи часткову) байдужість до вирішення суперечностей, які супроводжують функціонування соціальної держави [10]. Отже, захищати права споживачів держава має змогу через державний механізм управління, який за теорією держави та аналізу політики В.В. Корженка передбачає:

- заходи примусу;
- заходи стимулювання (перешкоджання);
- заходи переконання.

У своїх дослідженнях В.В. Корженко, визначає що державний механізм управління обов'язково містить усі три типи заходів, в той час, як міра використання кожного з них є визначальною для формування економічних взаємовідносин і функціонування суспільно-економічної системи. Усі зазначенні заходи стосуються: механізмів державного управління як засобів усунення суперечностей окремих суспільних явищ чи процесів, вирішення проблем, що виникають у різних сферах людської діяльності, зокрема економічній. Окрім того, у межах державного механізму, формується декілька механізмів державного управління, спрямованих на вирішення численних проблем суспільного життя (рис. 1.) [10].

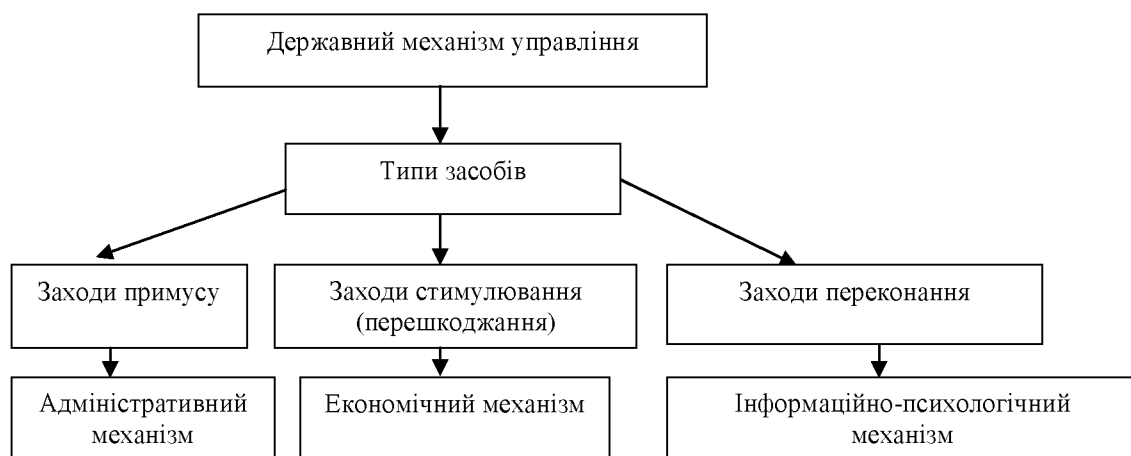


Рис. 1. Взаємозв'язок засобів державного механізму управління та механізмів державного управління.

Визначальною рисою адміністративного механізму державного управління є застосування елементів авторитарного типу відносин між суб'єктом і об'єктом управління.

Економічний механізм державного управління відрізняється від адміністративного тим, що він не примушує і не забороняє економічному суб'єктові виконувати певні дії, залишаючи йому свободу вибору, але цей механізм створює умови, за яких дії економічних суб'єктів коштуватимуть дорожче чи дешевше.

Інформаційно-психологічний механізм так само, як і економічний, не обмежує право вибору господарюючого суб'єкта, він ґрунтується на використанні урядом інформації про найрізноманітніші аспекти економічної діяльності, наукові досягнення, негативні чи позитивні наслідки певних дій.

Які б заходи не використовувались в державному механізмі управління, в них присутні ті чи інші фінансові важелі впливу держави. Так якщо розглянути адміністративний механізм впливу, то в нього присутня фінансова складова у вигляді розмірів штрафних фінансових санкцій, економічний механізм передбачає як бюджетно-монетарні важелі впливу, так і кредитні, інформаційно-психологічний вплив також відбувається із залученням певних фінансових ресурсів і залежить від обсягів коштів, вкладених державою в виплату зарплати чи підготовку того чи іншого інформаційного продукту. Ефективність використання таких важелів залежить від органів публічної влади, які компетентні приймати нормативно-правові акти з питань врегулювання відповідних суспільних відносин. Варто зазначити, що суспільна потреба обумовлюється рівнем розвитку суспільства. Правильніше буде сказати, що суспільна потреба визначається конкретним історичним періодом, якому притаманні відповідні засоби виробництва, культура виробництва, рівень освіти суспільства, політичні тенденції, соціально-економічне забезпечення членів суспільства тощо. Закон України «Про захист прав споживачів» передбачає, що громадянин як споживач під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб має право на:

- захист своїх прав державою;
- належну якість продукції та обслуговування;
- безпеку продукції;
- необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця);
- відшкодування шкоди (збитків), завданих дефектною чи фальсифікованою продукцією або продукцією неналежної якості, а також майнової та моральної (немайнової) шкоди, заподіяної небезпечною для життя і здоров'я людей продукцією у випадках, передбачених законодавством;
- звернення до суду та інших уповноважених органів державної влади за захистом порушених прав;

- об'єднання в громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)
- інші [11].

В основному документі держави – Конституції – питання захисту прав громадян як споживачів, нашло відображення в Ст. 42, де сказано, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [12].

Скориставшись тлумаченням поняття системи, яке визначено в електронній енциклопедії «Вікіпедія» від давньої грецької сūστῆμα (сполучення) – як множина взаємопов'язаних елементів, відокремлена від середовища і яка взаємодіє з ним, як ціле[13]. Врахувавши те, що захист прав громадян як споживачів має соціальне значення і забезпечується через механізми державного управління пропонуємо передбачити к визначенні поняття державної системи захисту прав споживачів соціальну орієнтацію. Система захисту прав споживачів – це комплексне поєднання державними органами влади та місцевого самоврядування громадськими організаціями та іншими суб'єктами ринку, прийнятих законодавчо заходів державного управління в напрямку максимального задоволення потреб та інтересів споживачів, в межах дії соціальної політики держави. Суб'єктами такої системи є центральні органи виконавчої влади, зокрема, спеціальні та інші, які реалізують повноваження у сфері захисту прав споживачів, їх регіональні та територіальні відділення, підпорядковані ним організації та підприємства, виконавчі органи місцевого самоврядування, громадські організації та міжнародні організації, метою діяльності яких є захист прав споживачів. Об'єктами управління в державній системі захисту прав споживачів є вітчизняна та міжнародна сфера споживання товарів, робіт і послуг, господарюючі суб'єкти та безпосередньо споживачі, взаємовідносини між ними та суб'єктами управління, які виникають на ринку споживання.

Згідно із Законом України «Про захист прав споживачів» захист прав споживачів здійснюють такі суб'єкти, як: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та його територіальні органи, місцеві державні адміністрації, органи і установи, що здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування згідно із законодавством, а також суди. Тобто це адміністративні органи влади, які зобов'язані надавати ефективні адміністративні послуги населенню.

Враховуючи вимоги сьогодення та з огляду на те, що метою реалізації захисту прав громадян як споживачів (об'єктів впливу) є: забезпечення задоволеності споживачів в реалізації їх прав на якісні та безпечні товари, роботи, послуги, в зв'язку з низкою причин, вказаних нижче, існує нагальна необхідність реформування системи захисту прав споживачів.

- діючі моделі системи захисту прав споживачів тяжіють за своєю природою до фіскальних органів, в діяльності яких втрачається кінцева мета – захист інтересів громадян як споживачів;

- неурегульованість повноважень органів місцевого самоврядування не дають можливості ефективно залучати потенціали активної громади;
- органи стандартизації, метрології та сертифікації неефективно контролюють на рівні виробників та імпортерів товари, які потрапляють на споживчий ринок;
- органи митного контролю та фіскальної служби в зв'язку з непрозорими, корупційними схемами пропускають на територію держави товари з сумнівною якістю;
- формування чисельності працівників територіальних органів на які покладено захист прав споживачів, здійснюється без врахування регіональних особливостей;
- ефективність роботи інспекторського складу оцінюється через систему показників основою якої є кількість проведених перевірок та обсяг санкцій застосованих до порушників, що збільшує регуляторний вплив на суб'єкти господарювання не даючи кінцевого результату у вигляді якісних характеристик товарної продукції.

Фінансування неефективних державних органів влади за рахунок бюджетних видатків в період кризи є марнотратством. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади в галузі захисту прав споживачів уже давно назріла. Тому логічним наслідком є прийнята Кабінетом Міністрів постанова № 442, яка передбачає:

- ✓ Утворити Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до Служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу та поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняють повноваження, а також функції із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів [14].

Такі зміни дадуть перш за все економію бюджетних коштів, а також можливість концентрації контрольних функцій, пов'язаних з безпекою продукції в «одних руках». Доцільно на етапі реформування також переглянути існуючі умови розподілу фінансування між територіальними органами виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, які не відповідають вимогам соціально-економічного розвитку регіонів в зв'язку з такими причинами:

- по-перше, у зв'язку з нерівномірністю розселення населення країни;
- по-друге, у зв'язку з нерівномірністю розміщення господарюючих суб'єктів по регіонах.

Виходячи з цього, фінансування новоутворених територіальних органів виконавчої влади повинно бути диференційованим по регіонах, де не останню

роль у вирішенні питань щодо захисту прав громадян регіону повинно бути покладено на місцеву владу.

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів повинна сконцентрувати більшу увагу на попередженні порушень вимог чинного законодавства щодо захисту прав споживачів на рівні виробників та імпортерів, а також нормотворчій та аналітичній роботі. Таке перенесення акцентів дасть змогу займатись прогнозуванням та моделюванням ситуації на товарних ринках, а також здійснювати інформаційну та просвітницьку роботу серед споживацької аудиторії.

**Висновок.** Проаналізувавши захист прав громадян як споживачів в контексті невід'ємної складової соціальної політики держави, можемо виділити наступне:

- ❖ історично виникли певні політичні, соціально-економічні та інші передумови для розвитку руху на захист прав споживачів, як соціального явища;
- ❖ яскравим проявом самозахисту населення від неякісних товарів, робіт, послуг є громадський рух на захист своїх прав як споживачів. У кожній країні він мав свою історію та особливості розвитку, а також різні наслідки для формування державної системи захисту прав споживачів;
- ❖ проблеми захисту прав споживачів є проблемами міжнародного характеру і предметом зацікавленості багатьох впливових міжнародних організацій: Ради Європи, ГАТТ/ВТО, Організації економічного співробітництва і розвитку;
- ❖ гарантом захисту інтересів й прав споживачів є діяльність Організації Об'єднаних Націй в цьому напрямку;
- ❖ в Україні відбувається реформування системи захисту інтересів і прав громадян як споживачів на фоні економічної кризи, викликаної низкою чинників, зокрема військовими діями;
- ❖ в Україні відбувається імплементація діючого законодавства у сфері захисту прав споживачів до вимог світової спільноти, що свідчить про посилення соціальної політики держави в напрямку захисту інтересів та прав громадян, як споживачів;

Вказані аргументи дають змогу дійти до висновку, що в період спаду економіки в Україні необхідно провести адміністративну реформу, яка буде базуватись на принципах економного використання бюджетних коштів. Зокрема, з точки зору держави недоцільно вкладати кошти в державні органи влади, варто спрямовувати їх на соціальну допомогу населенню та відновлення економіки країни.



## Література

1. Калита П. Звенья одной цепи: Защита потребителей и товаропроизводителей немыслима без интегрирующей основы – качества / П.Калита–Споживач. – 1997 - № 8.
2. Мазаракі А.А. Захист прав споживачів: соціально-правовий аспект / Київський національний торговельно-економічний ун-т [ Мазаракі А.А., Язвінська О.М., Ніколаєва Л.В., Притульська Н.В., Іваненко Л.М.] Людмила Вікторівна Ніколаєва (заг.ред.). – К. : КНТЕУ, 2002. – 312 с.
3. Салухіна Н.Г. Захист прав споживачів: навч. посібник / [Салухіна Н.Г., Язвінська О.М., Башкатова О.І.] – К.: МАУП, 2007. – 382 с.
4. Язвінська О.М. Історія консюмеризму: Навч. посіб. для студ. вищих закл. освіти з підприємництва і торгівлі – 2.вид., доп. й перероб. – К.: КНТЕУ, 2003. – 363 с.
5. Дудла І.О. Захист прав споживачів: Навч. посіб. для студ. ВНЗ – Чернігів: ЧДТУ, 2006. – 268 с.
6. Руководящие принципы для защиты интересов потребителей: Резолюция Генеральной Ассамблеей ООН № 248 от 9.04.1985 г.
7. Лобода Ю.П. Цінність держави як її соціальна сутність (теоретико-методологічні аспекти дослідження): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лобода Ю.П. - Л., 2001. – 188 с.
8. Зайцев Ю.К. Соціалізація економіки України як стратегічна потреба її розвитку: Дис. д- ра. екон. наук: 08.01.01 / Зайцев Ю.К. - К., 2002 – 434 с.
9. Аристотель. Політика / Пер. з давньогрец. передмова О. Кислюча. – К.: Основи, 2000. – 239 с.
10. Корженко В.В. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління» / Корженко В.В., Лозинська Т.М. // Теорія та практика державного управління. Збірник наукових праць. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків. – 2008. – № 2(21) – С. 16-24.
11. Закон України «Про захист прав споживачів» 01.12.2005 № 1361.
12. Конституція України, (Відомості Верховної Ради(ВВР), 1996, N 30.
13. Вікіпедія. Вільна енциклопедія.–Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442