

**БОРОДАЧОВА Н. В.,**  
віце-президент  
(Всеукраїнська федерація споживачів  
«ПУЛЬС»)

**МИКИТЕНКО Л. А.,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри міжнародного приватного,  
комерційного та цивільного права  
(Київський національний  
торговельно-економічний університет)

УДК 346(477)

### МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ УКРАЇНИ З РЕАЛІЗАЦІЇ СПОЖИВЧОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Незважаючи на порівняно невеликий термін функціонування Державної служби України з безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, цей державний орган не є сучасним і не відповідає викликам сьогодення у сфері захисту прав споживачів в Україні, тим більше – відповідним принципам, підходам і практикам ЄС. Характер діяльності Держпродспоживслужби свідчить про переважну спрямованість до вирішення завдань аграрного сектору економіки. Через невиправдано широку розгалуженість напрямів діяльності служби страждають не лише споживачі та система державного захисту прав споживачів загалом, а й численні напрями функціональних зобов'язань, які є важливими складовими елементами для розвитку вітчизняної економіки, але не сприяють цьому розвитку.

**Ключові слова:** захист прав споживачів, Державна служба України з безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, споживач, система державного захисту, орган влади.

Несмотря на сравнительно небольшой срок функционирования Государственной службы Украины по безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, этот государственный орган не является современным и не отвечает вызовам современности в сфере защиты прав потребителей в Украине, тем более – соответствующим принципам, подходам и практикам ЕС. Характер деятельности Держпродспоживслужбы свидетельствует о преимущественной направленности к решению задач аграрного сектора экономики.

Из-за неоправданно широкой разветвленности направлений деятельности службы страдают не только потребители и система государственной защиты прав потребителей в целом, но и многочисленные направления функциональных обязательств, которые являются важными составляющими для развития отечественной экономики, но не способствуют этому развитию.

**Ключевые слова:** защита прав потребителей, Государственная служба Украины по безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, потребитель, система государственной защиты, орган власти.



Despite the relatively short period of functioning of the State Service of Ukraine for the safety of food products and the protection of consumers, this state body is not contemporary and does not correspond to the current challenges in the field of consumer rights protection in Ukraine, furthermore it doesn't comply with the relevant principles, approaches and practices of the EU. The nature of the of the State Consumer Protection Service activity shows the overwhelming focus on the tasks of the agrarian sector of the economy. Due to the unjustified branching of the service activities, not only consumers and the system of state protection of consumer rights are suffering in general, but also numerous lines of functional obligations under the Service Provisions, which are the important components of the development of the domestic economy but do not contribute to this development.

**Key words:** *protection of consumer rights, the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection, the consumer, the system of state protection, the authority.*

**Вступ.** Європейський вектор розвитку України зумовлює кардинальні зміни в житті суспільства та потребує багатьох реформаторських змін у державі. Серед найважливіших європейських цінностей – повага до потреб людини, якості її життя та споживання. «Коли йдеться про якість життя людей та стан економіки, то не може бути дрібниць», – сказала федеральний канцлер Німеччини Ангела Меркель.

Роль державного органу влади України з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів у контексті європейської інтеграції в цій сфері є визначальною. Питання визначення статусу та функцій такого органу в рамках реформування вітчизняної системи захисту прав споживачів та наближення її до європейської стає принциповим.

Держава покладає обов'язок реалізації функції захисту прав споживачів на відповідний орган, який є головним стержнем у розбудові системи з урахуванням діяльності різних галузей економіки та соціальної сфери в питаннях дотримання та захисту прав споживачів та який забезпечує ефективне функціонування системи на всіх рівнях: національному (загальнодержавному), регіональному, місцевому.

Незважаючи на порівняно невеликий термін функціонування Держпродспоживслужби, цей державний орган не є сучасним і не відповідає викликам сьогодення у сфері захисту прав споживачів в Україні, тим більше – відповідним принципам, підходам і практикам ЄС. Фактично Держпродспоживслужба не є органом із захисту прав споживачів, оскільки характер діяльності Держпродспоживслужби згідно з Положенням про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [1] свідчить про переважну її спрямованість до вирішення завдань нагляду і контролю на споживчому ринку та тяжіння до ринкового сегменту харчових продуктів, що відповідає профілю Міністерства аграрної політики та продовольства України, в структурі якого діє служба.

За європейською та світовою практикою, функції ринкового нагляду і контролю та функції захисту прав споживачів не є тотожними та не мають реалізовуватися одним і тим самим органом. Діяльність у сфері ринкового нагляду і контролю спрямована на представників підприємництва – виробників, постачальників, продавців – та дотримання ними чинного законодавства. Діяльність у сфері захисту прав споживачів інша і спрямована на забезпечення прав і свобод громадян як споживачів товарів і послуг, а також на реалізацію державного захисту їх прав, гарантованих Конституцією України, Законом України «Про захист прав споживачів» [2] та європейськими і міжнародними документами, ратифікованими Україною.

Окрім того, побудова і галузева підпорядкованість Держпродспоживслужби не відповідають ані суті державного захисту прав споживачів, ані європейським принципам цього захисту. Така невідповідність перешкоджає як реформуванню та розвитку системи захисту прав споживачів, так і багатьом іншим напрямкам вітчизняної економіки та соціальної сфери.



Подолати відповідні проблеми та поступово наближатися до кращих практик ЄС – спільне завдання тріумвірату держава-споживач-бізнес.

Питання щодо правової регламентації захисту прав споживачів охоплювались працями А.А. Мазаракі, Н.В. Притульської, О.П. Письменної, Л.М. Іваненко, О.М. Язвінської, що зумовлено об'єктивними факторами, зокрема гостротою проблем, яка виникає при визначенні нової моделі органу влади щодо захисту прав споживачів. Проте питання щодо реформування системи органів влади щодо захисту прав споживачів не знайшли свого відображення в наукових працях вчених, оскільки процес оптимізації системи державних органів влади в Україні розпочався нещодавно.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення моделі державного органу України з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі *завдання*:

- з'ясувати значення органу у сфері захисту прав споживачів як пріоритетної сфери адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- дослідити специфіку та напрямки діяльності органу влади з реалізації споживчої політики у сфері захисту прав споживачів;
- надати пропозиції з удосконалення моделі державного органу влади з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів.

**Результати дослідження.** В умовах ринкової економіки споживач і підприємств є головними учасниками на ринку та мають діяти в рамках законодавчих правил, встановлених державою. Ринкова економіка ґрунтується на тріумвіраті держава-споживач-бізнес. Розвиток ринкової економіки, тенденції до зростання базуються на балансі інтересів між споживачами та підприємцями. Оскільки ресурси кожної сторони цих відносин є незрівнянними за своїм потенціалом і можливостями, держава виконує функції захисту прав споживачів для забезпечення певної рівноваги позицій сторін. Такі підходи становлять основу всіх успішних економік світу.

Недооцінка державною владою України вирішальної ролі споживача, який є головним інвестором вітчизняного ринку, прийняття законів, які суперечать Конституції України та не відповідають зобов'язанням країни в рамках Угоди про асоціацію з ЄС і порушують права споживачів (позбавлення споживачів їх прав на захист щодо безпечності харчових продуктів, введення мораторію на перевірки бізнесу та протиставлення інтересів бізнесу і споживачів, встановлення Урядом дискримінаційних правил щодо процедур розгляду скарг споживачів тощо), негативно впливають на стан економіки і соціальної сфери та спричиняють суцільну недовіру споживачів до сили закону та державного захисту їх споживчих прав.

Державний захист прав споживачів в Україні не працює. Численні рішення законодавчого органу та виконавчих органів влади спрямовані на підтримку інтересів бізнесу, часто всупереч інтересам і законним правам споживачів. Відверто порушуються міжнародні зобов'язання держави щодо захисту правових та реальних позицій споживачів. Багатомільйонна спільнота споживачів, як ніколи, виявилася безпорадною та беззахисною, про що, зокрема, свідчать результати опитування споживачів ВФС «ПУЛЬС» у 2017 р. За результатами опитування споживачів, проведеного ВФС «ПУЛЬС» в липні-жовтні 2017 р., 97% опитаних споживачів вважають, що система захисту прав споживачів в Україні потребує суттєвого реформування за європейськими принципами, і майже така ж кількість респондентів (98%) бажає знати, які саме зміни передбачені в рамках реформування наявної системи захисту прав споживачів [3].

Постає питання: який державний орган здатний реалізовувати споживчу політику та захищати права споживачів від незаконних дій несумлінного бізнесу? Такого органу в Україні немає.

Вдаючись до історіографії становлення органів влади з повноваженнями державного захисту прав споживачів, можна стверджувати, що на початку становлення незалежності України, у відповідь на численні звернення споживчої громадськості до органів державної влади, в 1992 р. було створено Державний комітет України у справах захисту прав спожив-



вачів. Статус цього органу свідчив про визнання владою важливої ролі державних функцій та конституційних гарантій із захисту прав споживачів, а також позицій громадськості.

В 2002 р. створено Державний комітет України зі стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт України), який став правонаступником Комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації і Державного комітету України у справах захисту прав споживачів. Поєднання в одному державному органі функцій двох державних комітетів здійснено з метою підвищення ефективності системи захисту прав споживачів та її важливої складової частини – безпеки та якості споживання, що забезпечується через здійснення вимог стандартизації, метрології, підтвердження відповідності.

В процесі адміністративної реформи 2011 р. на базі Держспоживстандарту створено Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України), центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України.

У рамках оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в 2014 р. створена Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба України) у складі Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Як вбачається з наведеного, Державний комітет України у справах захисту прав споживачів діяв протягом 10 років, Держспоживстандарт України – 9 років. Такий період діяльності (в середньому десятиріччя) забезпечував певну стабільність у реалізації державної функції захисту прав споживачів, її змістовного наповнення та поступового розвитку і вдосконалення. Структурні зміни у формуванні державного органу з реалізації функції захисту прав споживачів, що відбулися у 2011 та 2014 рр., поступово змінили акценти в діяльності органу не на користь загальнодержавній функції захисту прав споживачів.

Такі трансформаційні підходи у зміні органів влади спричинили зміну акцентів державних рішень на користь підприємництва та недооцінку економічної ролі споживачів.

Здійснення Держспоживінспекцією України (2011–2013 рр.) контрольних функцій, притаманних інспекціям, значно переважало над здійсненням функцій захисту прав споживачів. Функції державного нагляду та контролю за споживчим ринком, спрямовані на діяльність суб'єктів господарювання, – це інші функції, відмінні від захисту прав споживачів. Поєднання вказаних напрямів діяльності в одному органі зумовило для його керівників і виконавців пріоритетність інспектування суб'єктів господарювання, діяльність бізнесу. Це значно звузило увагу цього органу до недопущення порушень законних прав споживачів та їх захисту і компенсування шкоди в разі порушень.

Структурна підпорядкованість Держпродспоживслужби України (2014–2017 рр.) Міністерству аграрної політики та продовольства зумовила галузеву залежність служби та зосередження уваги на ринковому нагляді та контролі, а також сегменті харчової продукції, що відповідало діяльності цього міністерства в продукуванні харчових продуктів по всьому підприємницькому ланцюгу «від поля до споживача». Л.А. Микитенко зазначала, що навіть в назві цього органу влади навмисно прибрано концептуально важливе поняття «право» споживача [4, с. 99].

Отже, створення та діяльність Держспоживінспекції та Держпродспоживслужби України продемонструвало нерозуміння та недооцінку державною владою ролі споживачів у ринковій економіці та необхідності захисту їх економічних прав та інтересів. Державні органи своїми рішеннями віддали пріоритети інтересам бізнесу, нехтуючи інтересами споживачів. Порушено баланс інтересів між споживачами та підприємництвом як визначальний принцип ринкової економіки.

Крім того, такі види центральних органів виконавчої влади, як державні інспекції та державні служби, не відповідають суті та духу державної функції захисту прав споживачів, закріпленої Конституцією України. Інспекції – це контролюючі органи за своєю суттю, що і показала діяльність Держспоживінспекції. Держпродспоживслужба стала фактично правонаступницею інспекції, залучивши, до того ж, працівників ліквідованої інспекції. Крім того,



держслужби утворюються в складі міністерств, що не відповідає характеру державного органу із захисту прав споживачів, який має діяти над всіма міністерствами (що створюють товари та/або послуги для споживачів) та координувати їх діяльність у рамках державної споживчої політики.

Таким чином, беручи до уваги характер діяльності всіх вищезначених державних органів, дійдемо висновку, що найбільш вдалими та ефективними за весь 26-річний період у сфері захисту прав споживачів були обидва державні комітети. Тобто статус державного комітету найкращим чином відповідає суті та функціональній діяльності органу з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів. Важливо зауважити також певну стабільність у діяльності кожного з держкомітетів, які діяли по 10 років у середньому. Лише за таких умов можна створити дієвий, професійно підготовлений колектив, зацікавлений у захисті прав та інтересів споживачів для всіх галузей економіки та соціальної сфери, здатний координувати, аналізувати, збирати статистичні дані по всіх галузях і відомствах, сприяти превентивним підходам для попередження масових порушень прав споживачів тощо. Більшість галузей економіки пов'язана з продукуванням товарів та/або послуг і робіт для задоволення потреб споживачів, тому конче важлива координація дій відповідних міністерств і відомств у сфері захисту прав споживачів під «парасолькою» уповноваженого державного органу.

На наше переконання, лише незалежний у галузевому відношенні державний орган спроможний до реалізації реформи у сфері захисту прав споживачів, не «косметичного» оновлення, а дійсно серйозних реформаторських змін, без яких не може бути відчутного зростання економіки. Надання органу статусу державного комітету здатне забезпечити дійсно загальнодержавний рівень захисту прав споживачів і продемонструвати суспільству відповідальність Уряду за ефективне виконання Угоди про асоціацію з ЄС та інших міжнародних зобов'язань.

Відповідно до наявних видів центральних органів виконавчої влади, статус державних служб має свої особливості: діяльність державних служб, агентств, інспекцій координує і спрямовує відповідний міністр, але не оперативно, а через нормативні акти. Тобто державні служби діють при міністерствах. Головна функція служб – надання державних послуг громадянам та юридичним особам.

Тобто статус служби не відповідає компетентностям органу влади з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів, оскільки захист прав споживачів – це не послуга, а функціональний обов'язок держави згідно з Конституцією України.

Звертаємо увагу, що вся світова практика довела важливе значення захисту прав споживачів для сучасної ринкової економіки. Хибне уявлення про нестачу в Україні бюджетних коштів на створення вищезначеного самостійного органу є помилковим, адже саме такий орган може стати державним локомотивом в інтересах усіх 30–40 мільйонів споживачів, які захочуть інвестувати свої приховані та/або потенційні збереження в підвищення якості життя та споживання, якщо саме такі стандарти та цінності людей стануть пріоритетними для держави. При всій повазі до бізнесу, без урахування інтересів споживачів економіка в Україні не запрацює. У звіті Уряду про виконання Україною Угоди з Європейським Союзом за 2016 р. зазначено, що реформування системи захисту прав споживачів в Україні має здійснюватися з урахуванням засадничих принципів ЄС у сфері захисту прав споживачів, зокрема:

- зміни акценту з можливостей виробників на потреби споживачів, що є принциповим;
- розуміння того, що споживачі є невід'ємною складовою частиною економічного розвитку;
- відповідальності за гарантії забезпечення мінімального споживання за прийнятними цінами;
- врахування інтересів виробників на умовах визначальної ролі споживача та встановлення певного балансу інтересів сторін на ринку.

Саме ці задекларовані Урядом України принципи та підходи мають бути реалізовані у відповідних рішеннях.



Перші кроки Уряду в напрямі реформування системи захисту прав споживачів вже зроблені. Зокрема, затверджені важливі документи: Концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. [6] та План заходів із реалізації цієї Концепції [7].

Лідери Всеукраїнської федерації споживачів «ПУЛЬС» звернулися листом до Прем'єр-міністра України та Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (від 31.10.2017 р. № 17/010-20) з пропозиціями щодо включення цієї реформи до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. У відповіді Першого заступника Міністра економічного розвитку та торгівлі (за дорученням Секретаріату Кабінету Міністрів України) від 08.12.2017 р. № 3631-06/45338-07 зазначено: «Ураховуючи, що план заходів з реалізації Концепції державної політики реалізуватиметься у той же період, що і середньостроковий план пріоритетних дій Уряду, реформування системи захисту прав споживачів здійснюватиметься в рамках реалізації зазначеної Концепції, яка передбачає створення нової моделі захисту прав споживачів в Україні на засадах ЄС».

**Висновки.** Нову модель системи захисту прав споживачів включно з моделлю відповідного державного органу треба виносити на широкий загал для публічного обговорення між громадськістю та органами влади за участю всіх стейкхолдерів.

Реформа державного управління, реформа системи захисту прав споживачів та інші реформи, необхідні Україні для наближення до принципів, підходів і цінностей ЄС, передбачають суттєві структурні зміни в системі центральних органів влади. Пошук найбільш ефективних рішень для розвитку економіки і соціальної сфери України мають враховувати серйозні реформаторські зміни, включаючи інституціональні зміни в структурі державних органів, із метою наближення вітчизняної системи захисту прав споживачів до європейської.

Потрібен дієвий публічний діалог між споживчою громадськістю та Урядом України за участю широкого кола стейкхолдерів для визначення реальної та ефективної моделі державного органу виконавчої влади України з реалізації споживчої політики та захисту прав споживачів у контексті європейської інтеграції.

#### **Список використаних джерел:**

1. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>.
2. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
3. Опитування споживачів ВФС «ПУЛЬС» у 2017 р. URL: <http://www.consumerinfo.org.ua/about/atts/2017.ua-eu-assoc-consumers-assesment-results.pdf>.
4. Микитенко Л.А. Позбавлення та обмеження прав споживачів. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 5/2. С. 97–101.
5. Звіт Уряду про виконання Україною Угоди з Європейським Союзом за 2016 рік. База даних «Урядовий портал». URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/zvit-pro-assotsiatsiyu-2016.pdf>.
6. Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 217-р., Концепція. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/217-2017-%D1%80>.
7. Звіт Уряду про виконання Україною Угоди з Європейським Союзом за 2016 рік. URL: [www.kmu.gov.ua/document/249781789/](http://www.kmu.gov.ua/document/249781789/).

