

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 158–163

Розглянуто питання захисту прав споживачів у нашій державі, особливості і структуру законодавства, що регулює захист прав споживачів. Наводиться аналіз окремих положень Закону, відповідно досліджується їх повнота та доцільність у сучасних умовах ринкової економіки. Розглянуто порівняння Закону України “Про захист прав споживачів” та відповідного Закону Російської Федерації. Окреслено основні здобутки та прорахунки у сфері захисту прав споживачів.

У суспільстві з ринковою економікою, що базується на плюралізмі форм власності, громадянин стає центральною фігурою, тобто підвищується його ініціативність і самостійність в утвердженні свого статусу. Водночас громадянин в умовах жорсткої конкуренції суб'єктів підприємництва потребує особливого захисту, коли він виступає набувачем, замовником (споживачем) товарів, робіт та послуг. Крім того, до найважливіших завдань, які постають перед нашою державою, належить підвищення добробуту громадян. Зростання добробуту громадян пов'язане не тільки з підвищенням реальних грошових доходів населення, з розвитком і зміцненням соціальної сфери, а й з наданням можливості громадянам раціонально використовувати отримані доходи на придбання товарів (робіт, послуг) належної якості, безпечних для їхнього здоров'я, життя і майна, тобто прямо пов'язаних із забезпеченням і захистом їхніх прав як споживача [2, 13]. Тому нині дослідження зазначеної проблеми є актуальним у розвитку соціальної сфери. Розглянемо комплексний аналіз законодавства про захист прав споживачів у період створення правової держави, функціонування ринкових відносин. Вивченням, розробкою та розвитком такого комплексного міжгалузевого правового інституту, як захист прав споживачів, займалися і займаються українські вчені: Н. А. Язвинська, І. О. Корнієнко, І. В. Іваненко, С. А. Зверева та ін.

Закон України “Про захист прав споживачів”, прийнятий Верховною Радою України 1 грудня 2005 р., вмістив багато прогресивних положень,

спрямованих на посиленій захист прав громадян-споживачів. На відміну від Закону у редакції 1991 р., де було допущено ряд істотних прорахунків, зумовлених відсутністю досвіду в такій сфері нормотворчості, Закон України “Про захист прав споживачів” у редакції від 1 грудня 2005 р. набув завершеності і логічності. У ньому були також заповнені окремі прогалини в регулюванні відносин за участю споживачів-громадян. Безумовно, це не означає, що після внесення таких істотних змін зникла потреба в подальшому вдосконаленні цього Закону. Цей процес має відбуватися і надалі. Більше того, після 1 грудня 2005 р. в цей Закон вже було внесено кілька нових змін, які, однак, не відзначалися масштабністю і не змінювали ідеологію самого Закону.

Закон України “Про захист прав споживачів” у редакції 2005 р. складається з преамбули, п'яти розділів (“Загальні положення”, “Права споживачів та їх захист”, “Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)”, “Діяльність органів влади у сфері захисту прав споживачів”, “Прикінцеві положення”) і містить 32 статті [1, 23].

У преамбулі Закону України “Про захист прав споживачів” зазначається, що цей Закон регулює відносини між споживачами товарів (робіт, послуг) і виготівниками, виконавцями, продавцями в умовах різних форм власності, встановлює права споживачів та визначає механізм реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

Дещо по-іншому визначався предмет регулювання цих відносин Законом у редакції 1991 р., в якому було записано: “Цей закон визначає загаль-

ні правові, економічні та соціальні основи захисту прав громадян-споживачів продукції (товарів, робіт, послуг) в умовах різноманітності форм власності, товарно-грошових і ринкових відносин у сфері торговельного та інших видів обслуговування”.

Аналізуючи зміст наведених положень, не можна дати однозначну позитивну оцінку оновленому положенню преамбули в редакції 2005 р. Воно є більш лаконічним, не переобтяжене зайвими поняттями. Водночас, оновлена частина першої преамбули, порівняно з її попередньою редакцією, не позбавлена окремих вад. Зокрема, правило про те, що Закон України “Про захист прав споживачів” регулює відносини між споживачами товарів (робіт, послуг) і виготівниками, виконавцями, продавцями не відповідає дійсному змісту цього Закону, адже ним не тільки регулюються зазначені відносини між зазначеними суб’єктами, а й ті, якими визначаються обов’язки господарюючих суб’єктів (виготівників) поза межами цивільних правовідносин купівлі-продажу. Такими є, наприклад, ст. 5–11, 13 Закону України “Про захист прав споживачів”. Невиправданим стало також вилучення посилання на те, що Закон спрямований на захист прав споживачів-громадян, адже саме для них встановлюються привілейовані права, саме вони є суб’єктом посиленого державного захисту у цій сфері відносин.

Щоб усунути наведені недоречності, першу частину преамбули бажано було б викласти у такій редакції: “Цей Закон регулює відносини між споживачами (громадянами) товарів (робіт, послуг) і виготівниками, виконавцями, продавцями в умовах різних форм власності з приводу придбання, виготовлення і використання товарів, робіт, послуг, визначає вимоги, яким мають відповідати товари (роботи, послуги), встановлює обов’язки уповноважених державних органів, права споживачів та визначає засоби реалізації державного захисту їх прав”.

Зважаючи на викладене, виникають певні сумніви і щодо правомірності назви самого Закону, адже в ньому містяться як норми позитивного регулювання, так і норми, які застосовуються лише у випадках порушення прав споживачів. Тому було б юридично коректніше цей Закон назвати: “Закон про права споживачів-громадян та їх захист”. Нинішня ж назва Закону зобов’язує давати йому довільне розширене тлумачення.

Заслуговує на підтримку прагнення законодавця дати визначення основних понять цього Закону, що сприяє їх єдиному тлумаченню.

Так, споживачем визнається громадянин, який придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари (роботи, послуги) для власних побутових потреб. Звідси випливає, що споживачами за цим Законом мають визнаватися лише громадяни, які вчиняють чи мають вчинити зазначені дії з метою використання товарів, робіт, послуг для власних побутових потреб. Наведене визначення породжує одразу кілька проблем. Насамперед, невідомими є критерії встановлення факту придбання, замовлення, використання товарів, робіт, послуг для власних побутових потреб. Зокрема, як бути, коли ці дії вчинені для задоволення потреб членів сім’ї, колег по роботі, навчанню тощо? Очевидно, законодавець мав на увазі не визнавати споживачами тих покупців, замовників, які купують, замовляють товари, роботи, послуги не з метою використання в підприємницькій діяльності. У такому разі таке припущення мало б бути в Законі застережено. Однак, і з таким застереженням не можна повністю уникнути невизначеності у питанні правових наслідків придбання (замовлення) громадянином товару (послуг) з тією чи іншою метою їх використання. Наприклад, як бути, коли громадянин придбав у торговельного підприємства трактор чи іншу техніку для власних побутових потреб, а фактично використовував у підприємницькій діяльності, і навпаки [3, 45].

На наш погляд, вирішальне значення тут має надаватися не лише меті придбання товару, а й тому факту, в якому статусі перебував громадянин, укладаючи угоду. Тобто, якщо в угоді громадянин виступав стороною (покупцем) як підприємець, то на його відносини з продавцем норми Закону України “Про захист прав споживачів” не повинні поширюватися. Ця проблема була менш гострою в Законі в редакції 1991 р., в якому давалися також визначення понять “покупець” і “замовник”. Так, покупцем визнавався громадянин, який купував продукцію за договором купівлі-продажу, а замовником — громадянин, який замовляв роботи або послуги. Законодавчі роз’яснення змісту цих термінів вносили більшу певність щодо кола покупців і замовників, права яких мають захищатися за законодавством про захист прав споживачів. Тому з урахуванням усього викладеного можна зазначити, що споживач — це громадянин, який придбаває (набуває), замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари (роботи, послуги) для власних побутових потреб, а не для підприємницької діяльності. При цьому, під “власними побутовими потребами” необхідно

розуміти також потреби членів сім'ї, родичів, інших осіб. Вважаємо, що і в тих випадках, коли громадянин купував в роздрібній торговельній мережі товар з метою майбутнього використання в підприємстві, але в силу певних обставин фактично використовував їх для власних побутових потреб, то такий громадянин також має право на захист згідно із Законом України “Про захист прав споживачів”.

Відповідно до преамбули Закону України “Про захист прав споживачів” продавцем є підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які реалізують товари за договором купівлі-продажу, а виконавцем — підприємство, організація, установа або громадянин-підприємець, які виконують роботи або надають послуги. Наведені термінологічні визначення не можна визнати вдалим, адже згідно з ними до продавців чи виготівників необхідно зараховувати будь-які підприємства, організації, установи (громадяни-підприємці), в тому числі і ті, для яких торговельна діяльність, чи інша діяльність по наданню побутових послуг не є професійною, а носить разовий або нерегулярний характер. Наприклад, цукровий завод продає своєму працівникові автомашину, яка впродовж кількох років уже була в користуванні заводу. Законодавче термінологічне визначення поняття “продавець” дає підстави поширювати на дану угоду купівлі-продажу правила Закону України “Про захист прав споживачів”. Однак, напевно чи доцільно на таку угоду поширювати дію цього Закону, адже споживче законодавство за своїм призначенням має обмежену сферу регулювання, і не повинно поширюватися на продавців і виконавців, які не є професіоналами у тій чи іншій діяльності і не займаються роздрібною торгівлею чи наданням інших побутових послуг населенню. Тому у випадках разового надання торговельних послуг громадянам суб'єктами підприємства — не професіоналами, мають діяти відповідні загальні норми цивільного законодавства. Безумовно, за таких умов громадянин-покупець не буде мати пільгових умов захисту, але його права будуть все-таки захищені достатньою мірою цими нормами цивільного права, яке однаково захищає права і продавця, і покупця [4, 8].

Розділ I “Загальні положення” складається лише з трьох статей (ст. 1–3) організаційно-технічного змісту. Цей розділ доповнений статтею про визначення термінів, які в Законі 1991 р. були розміщені в преамбулі.

Безперечно, центральне місце в системі споживчого законодавства займає Закон України

“Про захист прав споживачів”, норми якого становлять основний зміст інституту споживчого права. Саме ним встановлюються визначальні принципи правового регулювання відносин за участю громадян-споживачів, а також окреслюються соціально необхідні потреби та юридично допустимі межі їх пільгового захисту. Норми інших законів, зокрема, про захист від недобросовісної реклами, про запобігання монополізму, лише прямо чи опосередковано спрямовуються на сприяння реалізації споживачами своїх прав.

Особливе значення в системі споживчого законодавства мають норми Цивільного кодексу, які встановлюють правила укладення договорів купівлі-продажу, підяду, схову та інших угод у сфері побутового обслуговування, юридичну відповідальність за неналежне їх виконання чи невиконання. Зазначений Закон є комплексним нормативним актом і в цьому полягає його позитивне значення.

Не можна недооцінювати значення нормативних актів різних міністерств і відомств, зокрема, Державного комітету України у справах захисту прав споживачів, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, Антимонопольного комітету України. Такі нормативні акти мають юридичну силу лише за умови їх державної реєстрації у Міністерстві юстиції України, яка здійснюється відповідно до Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади”. Як свідчить практика минулих років, саме відомчі нормативні акти є найменш структурно організованими і видаються без дотримання принципів побудови права, що ускладнює пошук та застосування їх правових норм. Більше того, в багатьох випадках саме відомчі нормативні акти нейтралізують прогресивні, але декларативні норми того чи іншого закону шляхом встановлення, наприклад, складних формальних процедур реалізації громадянами проголошених законами прав. Такі нормативні акти часто приносять більше шкоди, ніж користі, тому, щоб запобігти подібним наслідкам, доцільно було б встановити можливість їх додаткової перевірки шляхом проведення правової експертизи незалежними експертами за дорученням Мін'юсту України.

Захист прав споживачів має здійснюватися також відповідно до вимог міжнародного права. Так, згідно зі ст. 3 Закону України “Про захист прав споживачів”, якщо міжнародним договором

України встановлено інші правила, ніж ті, що є в законодавстві України про захист прав споживачів, то на її території застосовуються правила міжнародного договору.

З проголошенням Україною незалежності перед державою постала проблема створення власної системи стандартизації, сертифікації, метрології та акредитації, яка могла б працювати в ринкових умовах, а також сприяла б входженню України у структури світової економіки і торгівлі. Нині основні принципи світової торгівлі сформульовані в Генеральній угоді з тарифів і торгівлі (ГАТТ) та Угоді про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ). За цими Угодами кожна країна має право встановлювати власне технічне регулювання в інтересах національної безпеки, запобігання зловживанням, охорони життя, здоров'я та безпеки майна громадян, охорони навколишнього середовища [5, 40].

Центральне місце в Законі України “Про захист прав споживачів” займає розділ II “Права споживачів та їх захист”. Однак норми, які вміщені в цьому розділі, є далеко не однорідними за своїм праворегуючим значенням. Усі його норми умовно можна поділити на:

- 1) організаційно-правові, які визначають повноваження Держкомітету України у справах захисту прав споживачів та інших органів державної виконавчої влади, обов'язки і відповідальність службових осіб державних органів та правовий захист службових осіб Держкомітету у справах захисту прав споживачів і його органів (ст. 5–7, 9, 10);
- 2) правостановлюючі норми, які визначають права споживачів — переддоговірні, договірні та права у разі порушення умов договору (ст. 10–16, 18–20);
- 3) правозобов'язуючі норми, які зобов'язують продавців, виконавців, виготівників забезпечити дотримання певних вимог щодо якості товарів (послуг, робіт), безпеки, гарантійних термінів до вступу в договірні відносини із споживачами (ст. 12, 13);
- 4) праворегуючі норми, які регулюють відносини, що виникли між продавцями (виконавцями) і покупцями (замовниками) як сторонами договору та визначають правові наслідки порушення прав споживачів (ст. 14, 15, 17, 20, 23);
- 5) правозахисні норми, які встановлюють організаційно-процесуальні способи захисту порушених прав споживачів (ст. 8, 9, 24).

Такий поділ правових норм сприяє раціональному застосуванню, а також подальшому структур-

ному вдосконаленню законодавства про захист прав споживачів. У Законі України “Про захист прав споживачів” законодавець не завжди дотримується принципу формування статей з норм однорідного змісту. Окремі статті Закону містять споріднені норми правостановлюючого, зобов'язуючого та іншого призначення (наприклад, ст. 13, 14).

Однак, основним недоліком другого розділу Закону, на наш погляд, є те, що в ньому законодавець розташував різномірні за своїм юридичним змістом та галузевою належністю статті матеріального і процесуального права. Також різномірність притаманна і їх внутрішньому змісту. Звертає на себе увагу переобтяженість окремих статей великою кількістю норм (наприклад, ст. 14 містить 7 пунктів, ст. 15 — 9 пунктів, ст. 16 — 5 пунктів, ст. 18 — 9 пунктів), сформульованих багатослівно і непослідовно, що ускладнює сприйняття цих норм. Цьому сприяла також спроба законодавців об'єднати норми по захисту прав споживачів у торговельному та інших видах обслуговування громадян-споживачів.

У третьому розділі, що складається з двох статей, законодавець визнав за доцільне визнати за громадянами право з метою захисту своїх законних прав й інтересів об'єднуватися у громадські організації та визначити їх повноваження. Це дуже важливе право, його реалізація допомагає краще захищати інтереси споживачів.

Необхідно відзначити, що не всі статті Закону України “Про захист прав споживачів” є рівнозначними за своєю юридичною значущістю, а доцільність введення до Закону окремих статей викликає навіть сумніви.

Законодавцям Російської Федерації в Законі “Про захист прав споживачів” у редакції від 5 грудня 1995 р. вдалося більш раціонально і послідовно побудувати систему такого самого законодавчого акту, який складається з преамбули (майже ідентичної преамбулі українського Закону, в якому не знайшлося (в редакції 2000 р.) місця для легального визначення поняття “стандарт”), глави 1 — “Загальні положення”, глави 2 — “Захист прав споживачів при продажу товарів споживачам”, глави 3 — “Захист прав споживачів при виконанні робіт (наданні послуг)”, глави 4 — “Державний і громадський захист прав споживачів”. Аналізуючи обидва закони (український і російський), на наш погляд, є підстави відзначити, що, маючи змістовний збіг, вони містять істотні структурні розбіжності [6, 24].

При цьому, більш оптимальними уявляються окремі рішення, запропоновані в Законі Росій-

ської Федерації, зокрема, структурної його побудови. Юридично виправданим, насамперед, є розмежування правового захисту споживачів у торговельному обслуговуванні та в інших видах обслуговування. Це полегшує користування Законом, його застосування тощо.

Споживче право, як вже зазначалося, формується із законодавчих актів, норми яких мають різне галузеве походження, а відтак, воно не має єдиного методу правового регулювання певних відносин за участю споживачів. Однак, для споживчого права, в тому числі для Закону України “Про захист прав споживачів”, все-таки притаманні певні принципи, тобто відповідні керівні положення, які закладають в основу побудови законодавчих актів про захист прав споживачів, хоч вони не досить рельєфно проявляються в законодавстві про захист прав споживачів, а тому коректно їх виокремити не дуже просто. І все ж таки в Законі України “Про захист прав споживачів” та інших законодавчих актах можна виокремити певні визначальні принципи, характерні для побудови їх правових норм. Такими можуть бути принципи:

- встановлення державних обов’язкових вимог до якості товарів (робіт, послуг); торговельного та інших видів обслуговування населення;
- пріоритету законодавчого регулювання над договірним у відносинах між продавцями (виконавцями) та покупцями (замовниками);
- встановлення додаткових обов’язків для продавців (виготівників) та привілеєвих прав для споживачів-покупців (замовників) порівняно з загальними засадами цивільного законодавства;
- встановлення спеціальних способів захисту прав споживачів органами Державного комітету України у справах захисту прав споживачів та об’єднаннями споживачів, а також спрощеного судового захисту.

Існування цих принципів зумовлене необхідністю встановлення підвищеного захисту безпосередніх споживачів товарів і послуг у сучасних умовах бурхливого розвитку науково-

технічного прогресу та підприємництва, що нерідко супроводжується випуском неякісних товарів, у тому числі небезпечних для життя і здоров’я людей. Саме наявність цих принципів у правових нормах дає підстави стверджувати про формування в Україні комплексного правового інституту споживчого права [3, 35].

На практиці далеко не завжди побудова правових норм у тому чи іншому законодавчому акті відповідає структурі права. Особливо яскраво це проявляється в змішаних правових інститутах, структура яких є далеко не адекватною структурі відповідного законодавчого акту. Стосовно ж споживчого права, то його структурі адекватно відповідає лише Закон України “Про захист прав споживачів”. Переважна ж більшість інших законодавчих та нормативних актів містять незначну кількість норм, які мають відношення до споживчого права. А ті, які його мають, за своїм змістом є або цивільно-правовими, або адміністративно-правовими. Тому споживче законодавство, на наш погляд, є комплексним законодавством, у якому значна частина правових норм має цивільно-правовий характер. У свою чергу, правові норми комплексного законодавства, які регулюють відносини у сфері захисту прав споживачів (покупців товарів, замовників робіт послуг), утворюють нормативну основу функціонування відповідного комплексного інституту споживчого права.



Література

1. Закон України “Про захист прав споживачів” від 11 грудня 2005 р. // ВВР України. — 2005. — № 27. — 53 с.
2. Права потребителей и развитие конкуренции. — М., 1994. — С. 72–73.
3. Дзера О. В., Боброва Д. В. та ін. Цивільне право України: Підручник: У 2 кн. / За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 425 с.
4. Комментарии к Закону “О защите прав потребителей” — Финансовая консультация — К., 2005. — С. 23–25.
5. Підприємницьке право: Навч. посіб. / Л. В. Ніколаєва, О. В. Старцев. — К., 2006. — 428 с.
6. Ведомости съезда депутатов Российской Федерации. — 1992. — № 15. — 166 с.

Висвітлена проблема характеризується актуальністю і нагальністю її вирішення. Хоча структурі споживчого права більш адекватно відповідає лише Закон України “Про захист прав споживачів”, але й він має значні прорахунки, статтям якого не можна дати однозначну позитивну оцінку. Тому є багато невирішених проблемних питань застосування самого Закону, нагальність яких очевидна з розвитком консьюмерського руху, появою фахівців з питань захисту прав споживачів.

Данная проблема характеризуется актуальностью и безотлагательностью ее решения. Хотя структуре потребительского права более адекватно соответствует только Закон Украины “О защите прав потребителей”, но и он имеет значительные недостатки. Статьям этого закона нельзя дать однозначно позитивную оценку, поскольку существует множество нерешенных проблемных вопросов применения самого Закона в условиях развития коньюмерского движения и появления специалистов по защите прав потребителей.

This problem is very actual in nowadays. Facilitated the application of legal norms more effective protection of violated rights and interests of citizens. Articles of the law on consumer protection can not give unambiguous assessment. The law has significant shortcomings. There are numerous unresolved issues of application of the law.

Надійшла 13 листопада 2010 р.