



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОХРАНЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ: ВИДЫ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

О. КОЦОВСКАЯ,

аспирант отдела проблем государственного управления и административного права Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины

SUMMARY

In the article the author considers the administrative and legal means for consumer rights protection. The author provides the classification of administrative and legal means for consumer rights protection in two groups: the substantive and procedural, and divides into species. On the basis of the legislation of Ukraine the author analyzes certain types of administrative and legal means for consumer rights protection.

Keywords: administrative and legal means for consumer rights protection, substantive administrative and legal means for consumer rights protection, procedural administrative and legal means for consumer rights protection.

В статье рассматриваются административно-правовые средства охраны прав потребителей. Проводится классификация административно-правовых средств на две группы – материальные и процессуальные, а также на виды. На основе законодательства Украины анализируются отдельные виды административно-правовых средств охраны прав потребителей.

Ключевые слова: административно-правовые средства охраны прав потребителей, материальные административно-правовые средства охраны прав потребителей, процессуальные административно-правовые средства охраны прав потребителей.

Постановка проблемы. Административно-правовая охрана прав потребителей как превентивное воздействие, осуществляемое субъектами административного права с целью устранения тех негативных факторов, которые могут вызвать нарушение прав потребителей, реализуется с помощью определенных правовых средств. Такие правовые средства в украинском законодательстве закреплены в разных нормативно-правовых актах и совсем не систематизированы. Именно поэтому возникает проблема детального исследования и систематизации отдельных видов административно-правовых средств охраны прав потребителей.

Актуальность темы. Проблематика прав потребителей на сегодня имеет особое значение. Но, согласно законодательству Украины и большинству научных разработок, весь спектр воздействия на права потребителей традиционно объединен под термином «защита прав потребителей». Вопросы охраны прав потребителей, а в частности административно-правовой охраны и правовых средств, которыми такая охрана осуществляется, остается неисследованным и требует дополнительного внимания.

Целью статьи является исследование правовых средств в законодательстве Украины, с помощью которых реализуется административно-правовая охрана прав потребителей.

Изложение основного материала. Институт прав потребителей имеет комплексный характер и регулируется разными отраслями права. Но для регулирования сферы прав потребителей, в частности вопросов их охраны, административное право занимает особое

место, так как обеспечение надлежащего правового порядка и недопущение противоправных посягательств на права, в том числе и на права потребителей, является важной функцией публичной администрации.

Административно-правовая охрана прав потребителей как предупредительное воздействие, которое реализуется субъектами административного права с целью устранения негативных факторов, которые могут вызвать нарушение прав потребителей, осуществляется с помощью специфических правовых средств (административно-правовых средств охраны прав потребителей), устанавливаемых органом законодательной власти и органами публичной администрации Украины.

Правовые средства в целом, а в частности административно-правовые средства охраны прав потребителей, можно классифицировать по разным критериям: значением, субъектам использования, сферой и порядком применения и т. п. [1, 2]. Интересным является раз-

деление правовых средств по характеру на материальные и процессуальные [22]. Такая классификация может стать основой изучения административно-правовых средств охраны прав потребителей.

Итак, материальными являются такие административно-правовые средства, которые направлены на охрану прав потребителей путем установления правовых норм. К их числу можем отнести нормативно-правовые акты, которые принимаются соответствующими органами публичной администрации Украины. Такие нормативно-правовые акты можно условно поделить на несколько видов:

- нормативно-правовые акты, которые регулируют порядок доступа и проведения деятельности по производству, реализации товаров, выполнению работ и предоставлению услуг;
- нормативно-правовые акты, которые устанавливают требования к соответствующим товарам, работам или услугам;
- другие нормативно-правовые акты.

Нормативно-правовые акты, которые регулируют порядок доступа и проведения деятельности по производству, реализации товаров и предоставлению услуг, не только упорядочивают хозяйственную деятельность, но и, устанавливая требования к ее осуществлению, имеют охранное воздействие на права потребителей соответствующих товаров и услуг. Такими актами, например,

являются Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка проведения торговой деятельности и правил торгового обслуживания на рынке потребительских товаров» [19], Наказ Министерства экономики Украины «Об утверждении Правил розничной торговли непродовольственными товарами» [20] и другие, а также лицензионные условия.

Эти нормативно-правовые акты устанавливают, прежде всего, условия доступа к проведению соответствующего вида хозяйственной деятельности, основные обязательства субъектов ведения хозяйства относительно обеспечения реализации потребителями своих прав, порядок проведения контроля и надзора за выполнением соответствующих нормативно-правовых актов и т.д. Их основным недостатком является то, что они, несмотря на то, что регулируют, фактически, общественные отношения в одной плоскости, издаются органами исполнительной власти Украины разного уровня (Кабинетом Министров Украины, министерствами, другими центральными органами исполнительной власти). Также такие акты не систематизированы, их терминология часто не согласуется между собой, и соответственно, у обычного потребителя могут возникнуть проблемы с доступом к ним.

Нормативно-правовыми актами, которые определяют требования к соответствующим товарам, работам и услугам, являются, прежде всего, особые нормативно-правовые акты, которые принимаются в процессе осуществления уполномоченными органами технического регулирования и стандартизации, и в частности, технические регламенты, стандарты, кодексы установившейся практики и технические условия. Издание нормативно-правовых актов такого характера является важным направлением охраны прав потребителей. Установление на официальном уровне требований к продукции и услугам, а также критериев их соответствия означает гарантию потребителя в том, что приобретенная, заказанная или полученная им продукция или услуга соответствует установленному уровню.

Техническим регламентом, согласно Закону Украины «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия» [13], является закон Украины или нормативно-правовой акт, принятый Кабинетом Министров Украины, в котором определены характеристики продукции или связанные с ней процессы или способы производства, а также требования к услугам, включая соответствующие положения, соблю-

дения которых является обязательным (например, Технический регламент по экологическому маркированию [21]).

Стандарт – это документ, разработанный на основе консенсуса и утвержденный уполномоченным органом, который устанавливает предназначенные для общего и многоразового использования правила, инструкции или характеристики, касающиеся деятельности или ее результатов, включая продукцию, процессы или услуги, соблюдение которых необязательно.

Возникает вопрос, зачем законодатель рядом со «стандартом» выделяет «кодекс установившейся практики» и «технические условия». Согласно дефинициям, поданным в Законе Украины «О стандартизации» [14], трудно определить, чем «кодексы установившейся практики» и «технические условия» отличаются от «стандартов»; кроме этого, законодатель отметил, что и кодекс установившейся практики, и технические условия могут быть стандартом, частью стандарта или отдельным документом. Следовательно, более целесообразно было бы все три вида документов («стандарт», «кодекс установившейся практики» и «технические условия») объединить под одним понятием «стандарта», который является более понятным для обычного пользователя и широко используемым на национальном и международном уровнях.

Процессуальные – это административно-правовые средства, направленные на охрану прав потребителей путем реализации соответствующих действий и процедур. Административно-правовые средства, которые принадлежат к этой группе, можем условно поделить на такие виды:

- процедуры допуска субъектов хозяйственной деятельности;
- процедуры подтверждения соответствия и допуска товаров, работ и услуг;
- процедуры контроля и надзора в сфере охраны прав потребителей;
- процедуры информирования потребителей.

Процедуры допуска субъектов хозяйственной деятельности имеют большое значение для сферы охраны прав потребителей, так как являются предпосылкой, гарантией того, что товары будут изготавливаться, реализовываться, а услуги будут предоставляться только «проверенными» субъектами, теми, кто соответствует всем установленным законодательством требованиям, а также гарантией принадлежности самых товаров и услуг.

В эту группу административно-правовых средств можно отнести

государственную регистрацию юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, согласно Закону Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц - предпринимателей» [4], лицензирование, согласно Закону Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [10], а также некоторые специальные административно-правовые средства, например, предусмотренное в Законе Украины «О безопасности и качестве пищевых продуктов» [3] получение эксплуатационного разрешения, государственная регистрация отдельных видов пищевых продуктов, административно-правовые средства, определенные в других законах Украины, например, «О лекарственных средствах» [9] и т.д.

Процессуальными административно-правовыми средствами являются также те, которые направлены на охрану прав потребителей путем проведения процедур подтверждения соответствия и допуска товаров, работ и услуг. Сюда, прежде всего, можно отнести процедуру подтверждения соответствия, которая регулируется законами Украины «О подтверждении соответствия» [11], «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия».

Согласно перечисленным нормативно-правовым актам, подтверждением соответствия является выдача соответствующего документа на основе решения, принимаемого после проведения процедур оценки соответствия, которые доказали выполнение установленных требований. Документами, которые выдаются по результатам этой процедуры, являются декларация о соответствии или сертификат соответствия. Сами процедуры оценки соответствия прямо или опосредствовано используются для определения: выполняются ли установленные требования в соответствующих технических регламентах, стандартах или не выполняются.

Одним из наиболее распространенных способов подтверждения соответствия является процедура сертификации. Это процедура, с помощью которой признанный в установленном порядке орган документально свидетельствует о соответствии продукции, систем качества, систем управления качеством, систем экологического управления, персонала, установленным законодательством требованиям.

Как уже упоминалось выше, в эту группу административно-правовых средств охраны прав потребителей можем отнести и декларирование соответствия. Декларирование соответствия, согласно Закону Украины «О подтверж-



дении соответствия», является процедурой, с помощью которой производитель или уполномоченное ним лицо под свою полную ответственность документально свидетельствует о том, что продукция соответствует установленным законодательством требованиям.

Одними из самых важных являются административно-правовые средства, направленные на охрану прав потребителей путем осуществления контроля и надзора.

Основным общим нормативно-правовым актом, который регулирует отношения в этой плоскости, можно признать Закон Украины «Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» [18]. Государственный надзор, согласно этому закону, – это деятельность уполномоченных законом центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, государственных коллегиальных органов, органов исполнительной власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления в границах полномочий, предвиденных законом, касательно выявления и предотвращения нарушения требований законодательства субъектами хозяйственной деятельности и обеспечения интересов общества, в частности надлежащего качества продукции, работ и услуг, приемлемого уровня опасности для населения, окружающей среды.

Виды хозяйственной деятельности, которые являются предметом государственного надзора, органы, уполномоченные на его осуществление, их полномочия касательно остановки производства (изготовления) или реализации продукции, выполнения работ, предоставления услуг, способы осуществления государственного надзора должны быть установлены исключительно законом.

В частности, осуществление контроля в сфере охраны прав потребителей конкретизирован, например, в Законе Украины «О государственном рыночном надзоре и контроле непившевой продукции» [5].

Государственный рыночный надзор определяется в этом законе как деятельность органов рыночного надзора с целью обеспечения соответствия продукции установленным требованиям, а также обеспечения отсутствия угроз общественным интересам.

Хотя в Законе Украины «Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» указано, что перечень органов, уполномоченных на осуществление государственного надзора, должен

определяется исключительно в законе, Закон Украины «О государственном рыночном надзоре и контроле непившевой продукции» отсылает по этому вопросу к постановлению Кабинета Министров Украины. Таким образом это положение закона должно быть изменено.

Государственным контролем продукции является деятельность таможенных органов относительно обеспечения соответствия продукции, которая ввозится на таможенную территорию Украины для свободного оборота, установленным требованиям, а также обеспечение отсутствия угроз от такой продукции общественным интересам.

Закон Украины «О безопасности и качестве пищевых продуктов» определяет основы осуществления государственного контроля и надзора за пищевыми продуктами.

Специфическими административно-правовыми средствами, направленными на охрану прав потребителей путем проведения контроля и надзора, являются антимонопольные мероприятия. Защита экономической конкуренции и ограничивая монополизм в хозяйственной деятельности, государство создает основу для обеспечения надлежащего качества товаров и услуг, свободного выбора продукции потребителями, охраняя, таким образом, права потребителей. Такие мероприятия определяются, в частности, в Законе Украины «О защите экономической конкуренции» [8].

К исследуемой группе административно-правовых средств охраны прав потребителей можно отнести также проведение контроля в соответствии с Законом Украины «О ценах и ценообразовании» [15].

Указанный выше закон определил, что функциями уполномоченных органов являются:

- 1) выполнение контрольно-надзорных функций по соблюдению требований относительно формирования, установления и применения государственно регулированных цен;
- 2) осуществление государственного наблюдения в сфере ценообразования;
- 3) предотвращение нарушения в сфере ценообразования.

Контрольно-надзорными функциями уполномоченных органов в сфере цен и ценообразования являются, в частности, проведение в субъектах хозяйственной деятельности проверок, получение необходимых сведений, информации, принятие решений о применении административно-хозяйственных санкций и т.д.

Контроль и надзор как способ реализации административно-правовых

средств охраны прав потребителей присутствуют и в других специальных нормативно-правовых актах, в частности, законах Украины «О лекарственных средствах», «О рекламе» [12] и др.

К группе процессуальных принадлежат также административно-правовые средства, направленные на охрану прав потребителей путем предоставления потребителям информации. Надлежащее информирование потребителей является залогом их осведомленности, прежде всего, относительно своих прав и способов их охраны и защиты, а также относительно преимуществ или недостатков соответственных товаров и услуг, пользы или рисков, которые могут нести такие продукты, и т.д.

Согласно Закону Украины «Об информации» [16], сферы прав потребителей касаются таких видов информации, как информация о стане окружающей среды (экологическая информация) и информация о товаре (работе, услуге). Закон Украины «Об информации» не устанавливает перечня органов, уполномоченных на реализацию государственной политики в этой сфере. Из этого можно сделать выводы, что обеспечение, охрану и защиту права на информацию в некоторых сферах осуществляют центральные органы исполнительной власти в соответствии с отраслевой принадлежностью.

Общие основы предоставления информации, в частности потребителям товаров и услуг, регулируется также Законом Украины «О доступе к публичной информации» [6].

Указанный выше закон определяет, что субъектами отношений в сфере доступа к публичной информации являются запрашивающие информацию, распорядители информации, а также структурное подразделение или ответственное лицо по вопросам запросов на информацию распорядителей информации.

Главными обязанностями распорядителей информации, реализация которых может означать суть административно-правовых средств охраны прав потребителей, является обнародование информации о своей деятельности и принятие решений; определение специальных мест для работы запрашивающих с документами или их копиями, а также предоставление права запрашивающим делать выписки с них, фотографировать, копировать, сканировать их, записывать на любые носители информации и т.д.; предоставление достоверной, точной и полной информации, а также в случае необходимости – проверка правильности и объективности предоставления информации.

Главным административно-правовым средством, в частности, в сфере охраны прав потребителей, которое может применяться запрашивающим, является подача запроса на информацию – просьбы лица к распорядителю информации подать публичную информацию, которая находится в его владении. Запрашивающий имеет право обращаться к распорядителю информации с запросом на информацию независимо от того, касается ли эта информация его лично или нет, без объяснения причин подачи запроса.

Закон Украины «О защите прав потребителей» [7], как уже указывалось раньше, также закрепляет право потребителей на информацию. Но соответствующих средств, которые были бы направлены на обеспечение этого права, предоставление потребителям информации указанный закон не предусматривает, поэтому целесообразно было бы конкретизировать в этом законе указанные выше положения.

Административно-правовые средства, направленные на охрану прав потребителей путем предоставления им информации, предусмотрены также в нескольких специальных нормативно-правовых актах, например, в законах Украины «Об общей безопасности пищевой продукции» [17], «О лекарственных средствах» и т.д.

Еще одним направлением информирования потребителей со стороны органов публичной администрации является процедура обязательного обозначения товаров и услуг. Требования к этикетированию продуктов устанавливаются соответствующими законами и техническими регламентами.

Выводы. Итак, административно-правовая охрана прав потребителей, согласно законодательству Украины, осуществляется с помощью соответствующих правовых средств – административно-правовых средств охраны прав потребителей. Понятие административно-правового средства охраны прав потребителей можно определить как правовое явление, которое устанавливается органом законодательной власти и органами публичной администрации, используется субъектами административного права с целью устранения факторов, которые могут вызвать нарушение прав потребителей. Такие правовые средства по характеру можно разделить на материальные и процессуальные.

Материальными административно-правовыми средствами охраны прав потребителей являются те, что направлены на охрану прав потребителей путем установления соответствующих

правовых норм. К их числу принадлежат нормативно-правовые акты, которые регулируют порядок доступа и проведения деятельности на производстве, реализацию товаров и предоставление услуг; такие, которые устанавливают требования к соответствующим товарам, работам и услугам; а также некоторые другие нормативно-правовые акты.

Процессуальными административно-правовыми средствами охраны прав потребителей – являются те, что представляют собой реализацию соответствующих действий и процедур. К этой группе можем отнести административно-правовые средства, представляющие собой установление особых предпосылок для занятия хозяйственной деятельностью, проведение процедур подтверждения соответствия и сертификации, декларирования соответствия и т.д., осуществление контроля и надзора, информирование потребителей и др.

Список использованных источников:

1. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 17.
2. Гойман В.И. Действие права (Методологический анализ). – Москва, 1992. – С. 121-122.
3. О безопасности и качестве пищевых продуктов [Текст]: Закон Украины от 23 декабря 1997 № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
4. О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей [Текст]: Закон Украины от 15 мая 2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – Ст. 263.
5. О государственном рыночном надзоре и контроле пищевой продукции [Текст]: Закон Украины от 02 декабря 2010 № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – Ст. 144.
6. О доступе к публичной информации [Текст]: Закон Украины от 13 января 2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
7. О защите прав потребителей [Текст]: Закон Украины от 15 декабря 1993 № 3682-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
8. О защите экономической конкуренции [Текст]: Закон Украины от 11 января 2001 № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 12. – Ст. 64.
9. О лекарственных средствах [Текст]: Закон Украины от 04 апреля 1996 № 123/96-ВР // Відомості Верховної

Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86.

10. О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности [Текст]: Закон Украины от 01 июня 2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

11. О подтверждении соответствия [Текст]: Закон Украины от 17 мая 2001 № 2406-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

12. О рекламе [Текст]: Закон Украины от 03 июля 1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.

13. О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия [Текст]: Закон Украины от 01 декабря 2005 № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.

14. О стандартизации [Текст]: Закон Украины от 17 мая 2001 № 2408-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

15. О ценах и ценообразовании [Текст]: Закон Украины от 21 июня 2012 № 5007-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 58. – С. 11. – Ст. 2309.

16. Об информации [Текст]: Закон Украины от 02 октября 1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

17. Об общей безопасности пищевых продуктов [Текст]: Закон Украины от 02 декабря 2010 № 2736-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 22. – Ст. 145.

18. Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности [Текст]: Закон Украины от 05 апреля 2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

19. Об утверждении Порядка проведения торговой деятельности и правил торгового обслуживания на рынке потребительских товаров [Текст]: Постановление Кабинета Министров Украины от 15 июня 2006 № 833 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – С. 53. – Ст. 1818.

20. Об утверждении Правил розничной торговли продовольственными товарами [Текст]: Наказ Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции Украины от 11 июля 2003 № 185 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – С. 310. – Ст. 1581.

21. Об утверждении Технического регламента по экологическому маркированию [Текст]: Постановление Кабинета Министров Украины от 18 мая 2011 № 529 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – С. 131. – Ст. 1599.

22. Сухонос В.В. Теория держави і права: Навчальний посібник. - Суші: ВТД «Університетська книга», 2005. – С. 527.