

В. ТОРЯНИК (Дніпропетровськ)

## ОБ'ЄДНАННЯ СПОЖИВАЧІВ ЯК ГРОМАДСЬКІ ОРГАНИ

Утвердження демократії в Україні неможливе без встановлення дієвого механізму реалізації та захисту всього комплексу прав людини, який знайшов відображення в основоположних міжнародно-правових документах. Одним з пріоритетних складників цього комплексу є права споживачів, які є основою для створення високих стандартів життя населення. Не даремно у п. 3 ст. 42 Конституції України зазначено: «Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій» [3]. Тобто звертається увага, що захист прав споживачів є не тільки завданням держави, але і громадянського суспільства. Конс'юмеристський (від англ. consumer – споживач) рух громадян, який бере свій початок з кінця XIX ст. і спрямований на розширення прав і впливу споживачів на виробників і торговців як у комерційній, так і позакомерційній сферах, призвів до створення розгалуженої інфраструктури державних і громадських інституцій, діяльність яких має забезпечувати дотримання прав споживачів.

Перелік прав споживачів уперше запропонував Президент США Джон Кеннеді у своєму зверненні до Конгресу. Це сталося 15 березня 1962 р. – саме від цієї дати беруть відлік процеси інституціоналізації прав споживачів і саме в цей день відзначається Міжнародний день прав споживачів (а в Європі – День споживача). У Біллі Дж. Кеннеді були задекларовані такі права споживача: на безпеку, на вибір, на інформацію, бути вислуханим. Дискусія, що розпочалася в споживчих організаціях, призвела до того, що цей перелік був доповнений такими правами: на освіту та сприяння економічним інтересам споживачів і захист цих інтересів; право на створення громадських конс'юмерських (споживчих) організацій; право на компенсацію збитків; право на здорове навколишнє середовище.

Тут варто звернути увагу на посилення ролі громадських споживчих організацій у суспільстві. Тому метою даної статті є з'ясування на основі системного аналізу політико-правової природи об'єднань споживачів. Серед авторів, що досліджували дану проблему, можна назвати зарубіжних фахівців Ст. Візерілла [5], Г. Хавеллса, Т. Вільгельмссона [4], а також українських учених Т. Бургуані, Г.А. Рогачову, О.Ю. Серьогіна [1].

Важливим аспектом з'ясування політико-правової природи об'єднань споживачів є визначення їх впливу на державу. Можна виокремити такі напрямки даного впливу:

- громадські об'єднання споживачів беруть участь у формуванні представницьких (законодавчих) органів держави та місцевого самоврядування;
- ефективність виконання державою своїх функцій певною мірою залежить від громадських об'єднань споживачів;
- представники громадських об'єднань споживачів можуть включатися до складу колегіальних державних органів з правом вирішального голосу тощо.

Все це визначає особливий статус громадських об'єднань споживачів: з одного боку, вони є громадськими організаціями, оскільки утворюються громадянами на добровільних засадах для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а з іншого – органами держави, оскільки наділені владними повноваженнями для здійснення певних державних завдань і функцій. Ця подвійна природа об'єднань споживачів визначає їх специфічний політико-правовий статус.

У Законі України «Про захист прав споживачів» окремий розділ присвячено громадським організаціям споживачів, де у п. 3 ст. 24 зазначається: «Держава підтримує діяльність об'єднань споживачів» [2].

Законом окремо визначені права громадських об'єднань споживачів (див. ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів»: [2]), зокрема:

- 1) вивчати споживчі властивості продукції, попит на неї, проводити опитування населення для виявлення громадської думки про якість товарів, що випускаються і реалізуються, та ціни на них;
- 2) проводити самостійно або звертатися до уповноважених державних органів щодо проведення експертизи та випробування продукції;
- 3) одержувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- 4) сприяти відповідним державним органам у здійсненні контролю за якістю продукції та обслуговування;

5) надавати юридичну і консультаційну допомогу споживачам згідно із законодавством;  
 6) вносити пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції;  
 7) представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування згідно із законодавством;

8) вносити органам виконавчої влади і суб'єктам господарювання пропозиції про заходи щодо підвищення якості продукції, про тимчасове зупинення випуску та реалізації продукції, яка не відповідає встановленим вимогам щодо якості, про припинення виробництва, вилучення з реалізації продукції, що становлять небезпеку для життя, здоров'я та майна громадян або завдають шкоди навколишньому природному середовищу, фальсифіковану та дефектну продукцію, а також про коригування цін, встановлених з порушенням законодавства;

9) звертатися з позовом до суду про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує їх функції), виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій.

10) відповідно до законодавства захищати у суді права споживачів, які не є членами громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів);

11) звертатися до правоохоронних органів та органів виконавчої влади про притягнення до відповідальності осіб, винних у випуску та реалізації продукції неналежної якості;

12) інформувати громадськість про права споживачів;

13) сприяти розвитку міжнародного співробітництва у сфері захисту прав та інтересів споживачів.

Варто відзначити, що в Україні як громадські самодіяльні органи діють не лише громадські об'єднання споживачів, але й інші громадські структури, діяльність яких регулюється спеціальними законами та іншими нормативними актами (зокрема, йдеться про: комітети захисту миру, ветеранів війни і праці, жінок, батьківські ради, комітети самоорганізації населення (вуличні, квартальні, мікрорайонні комітети) тощо).

Поняття «громадські організації» не можна повністю зрозуміти без використання поняття держави, владних структур, державної (публічної) політики. Громадські організації всіма способами намагаються показати свою відмінність від державних структур, використовуючи термін «недержавні організації», проте часто змушені звертатися за вирішенням суспільних проблем до владних структур. Тому недержавним організаціям дуже важливо знайти збалансовану позицію щодо державних структур.

Отже, основною метою діяльності громадських організацій у представництві інтересів громадян має бути:

- вдосконалення структур публічної влади з метою підвищення їх відповідальності та оптимізації взаємодії;
- гармонізація стосунків між державою і особою через утвердження структур громадянського суспільства.

Громадські організації – це один із ефективних і доступних засобів впливу на офіційні структури влади з боку населення. Стосовно об'єднань споживачів варто зазначити, що вони є громадськими організаціями, які наділені певними владними повноваженнями. Це означає, що об'єднання споживачів як громадські органи вправі встановлювати формально обов'язкові приписи, тобто норми права чи індивідуальні приписи, і домагатися, за допомогою встановлених законом та іншими нормативними актами засобів, їхнього здійснення.

Об'єднання споживачів як громадські органи мають загальні і специфічні ознаки.

До загальних ознак можна віднести такі:

- всі об'єднання споживачів створюються, відповідно до закону, у демократичний спосіб, покликані виконувати передбачені законом функції;
- наділені державно-владними повноваженнями;
- діють у встановленому порядку;
- пов'язані між собою відношеннями субординації.

Специфічними ознаками, тобто такими, що відрізняють громадські органи від громадських організацій, є:

- формування їх населенням (громадянами) і здійснення своїх функцій від імені держави (делеговані державою функції);
- наявність у кожного громадського органу законодавчо закріпленої організаційної структури, територіальних меж діяльності, а також порядку взаємовідносин з іншими державними органами і організаціями;
- виконання кожним громадським органом чітко визначених, встановлених у законодавчому порядку повноважень, видів і форм діяльності.

Наявність владного характеру є найбільш важливою ознакою громадського органу, яка дає можливість достатньо чітко відокремити громадські органи від громадських організацій та рухів. Практичне втілення державно-владних повноважень знаходить своє відображення у виданні громадськими органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних й індивідуальних актів, а також у здійсненні ними нагляду за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами, у забезпеченні і захисті цих вимог від порушень, шляхом застосування заходів виховання, переконання і стимулювання, а в необхідних випадках – заходів державного примусу. До складу кожного громадського органу входять керівники, які здійснюють керівництво, безпосередньо виконують покладені на них керівні повноваження, та спеціалісти й інші особи, що забезпечують технічні умови діяльності цього органу.

Громадські об'єднання споживачів є необхідною ланкою в забезпеченні прав споживачів. На думку Т. Бургуані, загальноновизнаним є той факт, що для формування міцної інституційної бази, здатної забезпечити ефективну реалізацію законодавства про захист прав споживачів в ринкових умовах, необхідні три умови:

а) впровадження державного захисту прав споживачів;

б) міжвідомча кооперація;

в) представництво інтересів споживачів та їхня участь у реалізації законодавства про захист прав споживачів через недержавні (громадські) організації [1, с. 100-101].

У розвинених країнах створені урядові департаменти та регуляторні органи, які розробляють політичні рішення з питань прав споживачів та забезпечують виконання відповідних законів. У деяких країнах виконання законів щодо безпеки споживачів покладено на місцеві органи влади, в інших – на місцеві відділи загальнонаціональних органів.

Громадські об'єднання споживачів представлені дуже різноманітно. Можна виокремити три основних типи споживчих організацій, що існують у розвинених країнах:

1. Повністю незалежні неурядові організації, більшість з яких були засновані ще в середині ХХ ст. Вони є неприбутковими організаціями, тобто не мають акціонерів, але використовують зароблені кошти на надання послуг для споживачів. Основна стаття доходів подібних громадських структур – це видання масових журналів, значна частина коштів від реалізації яких використовується для забезпечення загальних послуг для споживачів – проведення кампаній на підтримку прав споживачів і розвитку споживчої політики, на освіту зі споживчих питань, на громадські консультаційні центри. Жоден із цих журналів не розміщує реклами, оскільки якщо вони будуть брати гроші від виробників за розміщення реклами, читачі можуть поставити під сумнів, чи не могло це вплинути на їхні рекомендації – тобто їхні прибутки надходять лише від споживачів. Найбільш впливовими є журнали у Великобританії, Нідерландах, Франції, Бельгії, Італії, Іспанії та Португалії, які відіграють важливу роль у суспільстві.

Не кожна споживча організація може дозволити себе видання масових журналів. Наприклад, у Словенії видається журнал із питань прав споживачів, але забезпечити достатні надходження від його реалізації для того, щоб таке видання стало самостійним, є проблематичним, оскільки невеличка кількість населення (приблизно 2,5 мільйони осіб) не дозволяє збільшити читацьку аудиторію.

Більшість незалежних споживчих організацій надають консультаційні послуги населенню та/або проводять просвітницькі кампанії. Хоча до їхнього складу входять члени, які сплачують членські внески, проте цих коштів не вистачає на здійснення діяльності, тому вони значною мірою залежать від грантів національних чи місцевих органів влади, структур ЄС або інших агенцій. Невеликі групи, які часто діють на місцевому рівні, є типовими для Іспанії та Італії, але вони існують також і в більшості країн, поряд із великими організаціями, що видають свої журнали; групи такого типу існують також у практично всіх країнах – нових членах ЄС.

2. Інститути та організації, які підтримуються урядом. В Австрії, Німеччині, Франції та Данії існують напівнезалежні організації, які видають журнали з питань захисту прав споживачів. Таким же чином, як і незалежні журнали, вони не розміщують реклами і беруть передплату, але користуються також певною фінансовою підтримкою з боку уряду. Деякі організації такого типу обмежують свою діяльність виданням журналу; інші – здійснюють політичну, представницьку, освітню та консультаційну роботу.

3. Урядові споживчі організації. У Швеції та Норвегії, споживча політика, журнали з результатами тестувань, консультаційні центри, споживча освіта, послуги омбудсменів є частинами урядової структури, і практично повністю фінансуються за рахунок держави. У Німеччині та Великобританії також існують агентства, що повністю фінансуються державою, створені з метою представництва споживачів у процесі розробки політики, а також для управління загальнонаціональною мережею консультаційних центрів (як це відбувається, наприклад, у Німеччині). У деяких країнах також існують важливі спеціалізовані групи, що фінансуються за рахунок держави, які представляють споживачів у галузі громадських послуг у галузі постачання енергії, залізничного транспорту, телекомунікацій тощо.

Чіткого розподілу обов'язків державних і громадських органів з питань прав споживачів немає. Проте можна виокремити такі відмінності між ними:

- лише держава може приймати законодавчі рішення і лише державні органи можуть забезпечувати виконання цих законів;
- незалежні неурядові організації є важливою складовою частиною ефективної споживчої структури, оскільки серед восьми прав споживачів є право на висловлення своєї думки у процесі розробки політики і споживачі повинні мати змогу представляти свої інтереси безпосередньо, а не через посередників, призначених урядом;
- здатність споживачів до дій залежить від інформації, освіти та консультування: незалежні неурядові організації забезпечують це краще, ніж державні органи – це обумовлюється тим, що споживачі схильні більшою мірою довіряти неурядовим структурам, бо вони не мають інших поточних інтересів, які впливали б на їхню роботу.

Через те, що значна частина освітніх та консультаційних послуг надається споживачам безкоштовно, незалежні неурядові організації звичайно не можуть знайти ресурсів для виконання широкомасштабної роботи, тому підтримка їхньої діяльності з боку урядів та різного роду благодійних фондів є конче необхідною.

Найбільш витратними в діяльності неурядових організацій є проведення порівняльних тестів, видання самоокупних журналів (тобто без розміщення реклами). Це можуть дозволити собі лише впливові та авторитетні структури, які мають тривалу історію (зокрема, країни Західної Європи, США, Австралія та Нова Зеландія). В інших країнах, які приєдналися до конс'юмеристського руху набагато пізніше (наприклад, у Росії, Чехії, Індії, Бразилії, Аргентині та Канаді), досягти таких результатів вже не змогли, тому вимушені шукати інші способи заохочення членів та залучення коштів. У зв'язку з цим почала активно розвиватися співпраця між громадськими об'єднаннями споживачів у різних країнах, створивши, наприклад, Конс'юмеристський інтернаціонал – Міжнародна організація споживачів, яка об'єднує понад 245 недержавних організацій споживачів із 102 країн світу.

Європейські споживчі організації співпрацюють двома способами:

1. У рамках Європейської споживчої організації (Bureau Europeen des Unions de Consommateurs – BEUC), штаб-квартира якої розташована у Брюсселі. Вона є політичним і лобістським органом, який покликаний представляти точку зору споживачів перед керівними органами Європейського Союзу – Єврокомісією, Європарламентом і Радою Міністрів ЄС. Європейська споживча організація частково фінансується Єврокомісією, а також за рахунок членських внесків від організацій, які входять до неї.

2. У рамках Групи міжнародних досліджень і тестування (International Consumer Research and Testing – ICRT), яка створена з метою координації проведення спільних тестів, під час яких продукція, що продається у декількох країнах, випробується один раз, а результати тестування повідомляються через різні організації. Це дозволяє значно скоротити витрати, забезпечуючи при цьому наявність інформації для європейських споживачів.

В Україні захист прав громадян як споживачів здійснюють:

По-перше, органи державної влади: спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, утворений Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. – та його територіальні органи, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи і установи державного санітарно-епідеміологічного нагляду України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства (у частині виконання делегованих державою функцій), а також судові органи.

По-друге, Міжвідомча рада з питань захисту прав споживачів, яка утворена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 317 і до складу якої включено представників Держстандарту (який з 1 жовтня 2002 р. трансформовано в Держкомітет з питань технічного регулювання та споживчої політики), Міністерства охорони здоров'я, Міністерства агрополітики, Міністерства економіки, Держкомітету з питань регуляторної політики та підприємництва, Верховного Суду України, Держкомітету з питань інформаційної політики, Міністерства юстиції, Верховної Ради України, а також Української асоціації споживачів тощо – її основними завданнями є сприяння координації дій органів виконавчої влади з питань забезпечення державного захисту прав споживачів; підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи цих органів, а також вдосконалення законодавства про захист прав споживачів; сприяння запобіганню і припиненню порушень прав споживачів; внесення пропозицій щодо вдосконалення інформаційної та освітньої діяльності з питань захисту прав споживачів.

По-третє, громадські об'єднання споживачів, однією з найбільш відомих та чисельних таких структур є Українська асоціація споживачів. Українська асоціація споживачів утворена в 1989 р., має свої представництва в усіх регіонах України, є дійсним членом Міжнародної організації споживачів.

Головною метою Асоціації є інформування населення, а також підтримка та розвиток громадської діяльності у сфері захисту прав споживачів.

Основними завданнями Асоціації є:

- інформування громадськості про права споживачів;
- консультаційно-інформаційна робота із споживачами;
- сприяння задоволенню претензій споживачів в судовому та досудовому порядку;
- правовий захист споживачів та надання відповідних консультацій, звернення з позовами до судових органів;
- представництво інтересів споживачів у судах;
- захист інтересів споживачів у судах із висвітленням результатів розгляду справ засобами масової інформації;
- звернення до правоохоронних органів та органів державного управління про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні прав споживачів;
- посередництво у вирішенні спорів за участю споживачів;
- проведення порівняльних випробувань товарів;
- узагальнення практики вирішення спорів за участю споживачів, аналіз чинного законодавства України з метою внесення пропозицій до органів законодавчої та виконавчої державної влади щодо вдосконалення законодавства;
- внесення пропозицій до державних органів та суб'єктів господарської діяльності про заходи щодо підвищення якості товарів (робіт, послуг), про тимчасове зупинення випуску та реалізації товарів (робіт, послуг), які не відповідають встановленим вимогам щодо якості, про припинення виробництва, вилучення з реалізації та продажу товарів (робіт, послуг), що становлять небезпеку для життя, здоров'я та майна громадян або завдають шкоди навколишньому природному середовищу, а також про скасування цін, встановлених із порушенням чинного законодавства.

Таким чином, громадські об'єднання споживачів є структурами з подвійною природою – являючись за своїми фундаментальними ознаками громадськими організаціями, вони виконують певні державно-владні повноваження (як делеговані державою). Тому їх варто розглядати як організації спеціального призначення – громадські органи.

1. Бургуані, Т. Право та політика ЄС у сфері захисту прав споживачів / Т. Бургуані, Г.А. Рогачова, О.Ю. Серьогін. - Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 184 с.
2. Закон України «Про захист прав споживачів»: № 3161-IV від 01.12.2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 7. – Ст. 84.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Howells, G. EC Consumer Law / G. Howells, T. Wilhelmsson. – Dartmouth, 1999.
5. Weatherill, St. EC Consumer Law and Policy / St. Weatherill. – Longman, 1997.

## SUMMARY

### Toryanik V. ASSOCIATIONS OF CONSUMERS AS PUBLIC ORGAN.

In article the political and legal nature of public associations of consumers is considered; the basic characteristics of associations of consumers as public organs reveal; features of the European and Ukrainian associations of consumers are defined.