

УДК 352:366.54

А. В. КОВАЛЕНКО

УЗАГАЛЬНЕННЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Узагальнено наукову думку щодо захисту прав споживачів на державному рівні та контролюючої функції органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні. Зроблено спробу систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів. Проаналізовано наукове узагальнення виниклих проблем у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; функції місцевого самоврядування; державна політика; державний контроль; делеговані повноваження; захист прав споживачів.

In this article scientific thoughts are generalized in relation to the protection of consumers at state level and supervisory function of organs of local self-government in the field of protection of consumers at local level. Given it a shoot to systematize theoretical aspects and distinguish a practical value that is had organs of local self-government in realization of public policy in the field of protection of consumers. Scientific generalization of arising up problems is analyses in the field of protection of consumers at local level.

Key words: organs of local self-government; functions of local self-government; public policy; state control; delegated plenary powers; protection of consumers.

В умовах глобалізації економіки та різкої поляризації суспільства постає гостра потреба в науковому осмисленні проблеми здійснення контролю органами місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів. Діяльність таких структур в європейському споживчому просторі є важливим елементом примноження соціального капіталу. Тому дослідження сутності контролю органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в Україні та особливостей його прояву на регіональному рівні є актуальним, відповідає запитам теорії і практики регіонального управління.

Задоволення потреб населення на якісні умови життя займає пріоритетне місце у процесі побудови економічно розвиненої незалежної держави. Створення в Україні ефективного контролю щодо захисту прав і законних інтересів споживачів на місцевому рівні є важливою метою держави на шляху до європейських стандартів життя.

Актуальність дослідження визначена тим, що на сьогодні проблемі контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування приділялась недостатня увага з боку науковців та практиків з державного управління та регіонального розвитку. Узагальнення наукової думки щодо контролю органів

місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів дасть змогу систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення, яке мають органи місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів. Особливу актуальність питання захисту споживачів органами місцевого самоврядування набуває саме сьогодні, коли Україна чітко визначилась з курсом на європейську інтеграцію. У зв'язку з цим виникає потреба наукового узагальнення виниклих проблем у цій галузі та на практиці приведення норм чинного законодавства до вимог норм Євросоюзу.

За останні роки проблемі захисту прав споживачів приділяється увага багатьох науковців і практиків з державного управління, права, економіки. Найбільша увага приділяється державному контролю, механізмам захисту прав споживачів на рівні центральних органів виконавчої влади та інших державних контролюючих органів та наглядових установ.

Вивченню проблеми організації забезпечення захисту прав споживачів приділяли увагу в дисертаційних роботах С. Семенко “Механізми вдосконалення державної системи захисту прав споживачів” [13], М. Казаков “Методичні особливості розбудови механізму захисту прав споживачів України” [9], Н. Дочинець “Організаційно-економічні основи захисту інтересів споживачів” [7]. Детальному вивченню та аналізу проблем формування та розвитку механізму державного управління та місцевого самоврядування в Україні та світі з питань соціального захисту населення, зокрема, захисту прав споживачів, приділяли провідні науковці В. Авер'янов [4], Г. Атаманчук [5], В. Куйбіда [11], О. Сушинський [14]. Але у своїх дослідженнях вони не приділяли достатньо уваги діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів та не визначили їх роль і місце в державному механізмі захисту прав споживачів.

У той же час, на наш погляд, досліджень з названої теми, особливо з проблем захисту прав споживача в на місцевому рівні ще недостатньо. Це простежується і в відповідній науковій, спеціальній та навчальній літературі. У дослідженнях з даного питання потрібний комплексний підхід до проблем теорії і практики правового регулювання контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів, що значною мірою зумовило цілі, завдання та методологічні основи цього дослідження.

У свою чергу, досвід напрацювань щодо державного контролю у сфері захисту прав споживачів є визначальним і може бути використаний у формулюванні та визначенні поняття “контроль органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів”.

Незважаючи на різноманітність наукових досліджень проблем державного контролю у сфері захисту прав споживачів, на сьогодні немає єдиного науково обґрунтованого підходу до визначення контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

Сьогодні має місце низка проблемних питань, які вимагають негайного вирішення: недосконале законодавство України з питань захисту прав споживачів; обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів.

Метою даної статті є узагальнення наукової думки відносно контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування із захисту прав споживачів. Висвітлення основних напрямів наукових досліджень у цій галузі дасть змогу

систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення, яке мають органи місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

В Україні поряд із законодавчим закріпленням прав споживачів і побудовою відповідних органів державного та недержавного контролю у сфері захисту прав споживачів, знаходять теоретичне підкріплення в дослідженнях вітчизняних науковців та узагальненнях накопиченого досвіду провідними країнами європейського співтовариства питання контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Дослідженню питань захисту прав споживачів в Україні як важливого елементу захисту прав людини приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях провідні науковці В. Авер'янов [4], Г. Атаманчук [5], Г. Щокін [15], Л. Юзьков [16]. У своїх дослідженнях вони розглядають проблему формування та розвитку механізму державного управління та місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів у широкому розумінні як складової соціального управління, торкаючись загальних проблем соціального захисту населення. Але, як показує практика, ефективність реалізації захисної функції державної соціальної політики на регіональному та місцевому рівнях обмежується низьким фінансуванням місцевих бюджетів, недосконалістю законодавчої бази, що встановлює функції контролю органів місцевого самоврядування, а також розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в цій сфері. Це зумовлює дублювання функцій, неможливість використання владних повноважень.

Проблеми вдосконалення та розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення контролю в широкому понятті знайшли своє відображення в наукових роботах як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Так, Н. Нижник і І. Якушик розглядають цю проблему за принципом децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що відображається в розподілі повноважень між цими органами на регіональному рівні в контексті субсидіарності державної влади [12]. На цьому принципі наголошує Європейська Хартія місцевого самоврядування [8].

У вітчизняному державотворенні провідним суб'єктом врегулювання суспільних відносин є місцеве самоврядування. Воно визнається і гарантується Конституцією України [1], Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3] та іншими підзаконними актами.

Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до потреб населення, тому ефективність вирішення питань захисту населення як споживачів на місцевому рівні безпосередньо позначається на вирішенні загальнодержавних питань щодо захисту прав споживачів.

Результати огляду наукових досліджень, спостережень практиків, вказують на переважну більшість проблем, які виникають на рівні місцевого самоврядування щодо відносин з державними органами влади. Особливістю співіснування цих двох системних суспільних явищ є постійні непорозуміння між їх органами з приводу регулювання суспільних процесів та організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Як зазначає О. Конотопцев у дисертації "Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління", розподіл

повноважень між територіальними органами влади необхідно здійснювати за чіткими принципами: надання управлінських послуг, необхідних для всіх мешканців територіальної громади закріпити за органами місцевого самоврядування, а інших – за органами державної (виконавчої) влади. Саме такий розподіл дасть змогу реалізувати принцип субсидіарності в територіальних організаціях влади [10].

На сучасному етапі інтеграції до Європейського союзу, Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави з європейськими стандартами якості. Це зумовлює становлення демократичних засад у суспільстві та реформування системи влади на місцевому рівні і державного управління в цілому. Досвід багатьох розвинених країн світу показує, що демократична державна форма правління й управлінська діяльність органів місцевого самоврядування доповнюють одна одну завдяки взаємозв'язкам, які встановлюються між ними. Так, у багатьох країнах світу захист прав споживачів покладається на органи місцевого самоврядування. У більшості країн Європейського союзу правовий статус органів місцевого самоврядування закріплений у конституціях. Так, наприклад, у Англії, Німеччині, Іспанії, функція контролю у сфері захисту прав споживачів покладена на виконавчі органи місцевого самоврядування. На відміну від розвинених країн Західної Європи, Конституцією Сполучених Штатів Америки не закріплений статус органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим система захисту прав споживачів у США залежить від федеральних органів виконавчої влади, які мають право створювати структурні підрозділи з питань захисту споживачів та здійснювати ефективний контроль у цій сфері.

Натомість, російський науковець В. Данілов у дисертації “Захист прав споживача у системі конституційних прав людини у Росії” вказує на те, що вдосконалення системи контролю за дотриманням та захистом прав і інтересів споживачів має представляти розподіл певних функцій по вертикалі, і при цьому залежно від їх територіальної значущості є взаємопов'язаними системою органів і організацій. Система повинна будуватися таким чином: регіональні громадські об'єднання споживачів – органи місцевого самоврядування з захисту прав споживачів – територіальні органи державної влади з питань захисту прав споживачів – центральні органи державної влади [6] (пер. авт. – А.К.).

Усе вищенаведене вказує на те, що на даному етапі розвитку України, завданням нового етапу адміністративної реформи є вирішення питання організації діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів за принципом побудови децентралізованої системи управління.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. Проблема ефективної організації контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів полягає в недостатньому науковому дослідженні в цій сфері управління.

Необхідною умовою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та забезпечення виконання покладених на них повноважень із захисту прав споживачів є децентралізація повноважень територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, передбачених ст. 26 Закону України “Про захист прав споживачів” [2].

Побудова злагодженої стрункої системи захисту прав споживачів (громадські організації – органи місцевого самоврядування – територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів) стане запорукою ефективного захисту прав споживачів і важливою рисою демократичного суспільства. Саме в країнах з розвинутою системою місцевого самоврядування, де функція захисту прав споживачів передана виконавчим органам місцевого самоврядування, громадянам найкраще надається така послуга, як захист прав споживачів.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1024-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
4. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : ВД “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
6. *Данилов В. В.* Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 [Електронний ресурс] / В. В. Данилов. – М., 2009. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/zashchita-prav-potrebitelya-v-sisteme-konstitutsionnykh-prav-cheloveka-v-rossii>.
7. *Дочинець Н. М.* Організаційно-економічні основи захисту інтересів споживачів : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.07 [Електронний ресурс] / Н. М. Дочинець. – Львів, 2008. – Режим доступу : <http://disser.org.ua/file21202.html>.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. *Казаков М. М.* Методичні особливості розбудови механізму захисту прав споживачів України : дис. к.е.н. : спец. 08.06.01 [Електронний ресурс] / М. М. Казаков. – К., 2004. – Режим доступу : <http://avtoreferat.net/content/view/3399/45/>.
10. *Конотопцев О. С.* Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 / О. С. Конотопцев. – Х., 2003. – 18 с.
11. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.04 / В. С. Куйбіда. – К., 2003. – Режим доступу : <http://disser.org.ua/file48391.html>.
12. *Нижник Н. Р.* Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави / Н. Р. Нижник, І. Д. Якушик // Президентський контроль:

Інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. Адміністрації Президента України. – 2004. – № 1. – С. 81–85.

13. Семенко С. В. Механізми вдосконалення державної системи захисту прав споживачів : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02/ С. В. Семенко. – К., 2008. – 199 с.

14. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

15. Щокін Г. В. Концепція стратегії розвитку України у ХХІ столітті: консервативна модель / авт. кол. : Г. В. Щокін (кер.), О. В. Бабкіна, В. М. Бебик та ін. – К. : МАУП, 2003. – 40 с.

16. Юзьков Л. П. Основні положення Проекту Конституції України (Мюнхен, 1992) / Л. Юзьков // Вибори та демократія. – 2008. – № 1. – С. 69–72.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.