

Валентина МАМОНОВА, Андрій КОВАЛЕНКО

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ



МАМОНОВА

Валентина

Василівна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Визначено сутність та значення контролю у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Уточнено поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень.

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, контроль, суб'єкт контролю, делеговані повноваження, захист прав споживачів.

УДК 352:366.54

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення та інтеграції України до Європейського Союзу значна суспільна увага приділяється питанням забезпечення державою конституційних прав громадян на безпеку життя та здоров'я. Україна, як частина європейського економічного, політичного, суспільного простору, впевнено розвивається та інтегрується до світової спільноти, створюючи необхідні умови для забезпечення якісного життя кожного громадянина. Державна політика в будь-якій сфері життєдіяльності, в тому числі й у споживчій сфері, є невід'ємним елементом системи державного управління. Реалізація державної політики у сфері захисту прав споживачів на пряму залежить від злагодженого механізму діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні контролю щодо захисту прав споживачів. Разом з тим, територіальні органи центральних органів виконавчої влади з питань захисту прав споживачів, які здійснюють контроль за якістю і безпекою продукції, віддалені від адміністративно-територіальних одиниць (сільських, селищних, районних у місті, місцевих рад), що, в свою чергу, негативно впливає на ефективність здійснення цими органами контролю у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні. За таких умов, важлива роль відводиться органам місцевого самоврядування у здійсненні контролю у сфері захисту прав споживачів. Тому актуальним постає питання визначення сутності та значення контролю щодо забезпечення захисту прав споживачів у діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти зазначеної теми неодноразово висвітлювались у дослідженнях вітчизняних вчених та фахівців: В. Гаращука, В. Малиновського, Т. Маматової, О. Сушинського та ін. Значна частка проаналізованих автором робіт присвячується контролю у сфері державного управління. Досвід напрацювань щодо контролю у сфері державного управління є визначальним і може бути використаний у формулюванні та визначенні контролю органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на різноманітність наукових досліджень проблем державного контролю у сфері захисту прав споживачів, нині немає єдиного науково обгрунтованого підходу до визначення сутності та значення діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Крім того, не визначено цілісної концепції, яка б відображала реальне становище контролю щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні.

Формулювання мети статті. Виходячи з аналізу загальних проблем здійснення органами публічної влади контролю у сфері захисту прав споживачів, метою даної статті є визначення сутності та значення контролю органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів.

Реалізація мети обумовила необхідність вирішення наступних завдань:

- розглянути організаційно-правові засади повноважень органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;
- проаналізувати сучасний стан контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів в Україні;
- визначити поняття "контроль" стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту споживачів в рамках делегованих повноважень;

визначити основні напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів.

Виклад основного матеріалу. З теорії державного управління відомо, що місцеве самоврядування – особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи із інтересів населення.

Однією з рис місцевого самоврядування в Україні, є те, що воно не є складовою частиною державного механізму управління в країні, проте, як держава, здійснює публічну владу, владу народу.

Конституція України від 28 червня 1996 року і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року визначають систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7; 4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання [4].

Так, відповідно до ст. 42 Конституції України : «Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів» [7].

У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування, що реалізують державну політику з питань захисту прав споживачів на місцевому рівні, мають право здійснювати контроль у сфері захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень, передбачених ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року : «...2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства; (Підпункт 2 пункту "б" статті 30 у редакції Закону № 969-IV (969-15) від 19.06.2003 р.) 3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів» [4].



КОВАЛЕНКО Андрій Володимирович,

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу з захисту прав споживачів Северодонецької міської ради, м. Северодонецьк.

Анотація: У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Визначено сутність та значення контролю у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Уточнено поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, контроль, суб'єкт контролю, делеговані повноваження, захист прав споживачів

УДК 352:366.54

Органи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 28 Закону «Про захист прав споживачів», наділені певним колом повноважень і мають право створювати при своїх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів [3]. Аналізуючи систему структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування органів, їх можна поділити на дві групи:

1) спеціально створені та уповноважені здійснювати контроль з питань захисту прав споживачів на території певної громади;

2) структурні підрозділи, що здійснюють захист прав споживачів, виходячи зі своєї загальної компетенції, тобто в конкретній сфері.

Аналізуючи статистичні дані, на сьогоднішній день 2/3 органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) в Україні не мають відділи з захисту прав споживачів взагалі. У багатьох міських радах контроль за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства у сфері захисту прав споживачів здійснює спеціаліст відділу торгівлі та побутового обслуговування населення або управління економіки. Це в свою чергу призводить до послаблення контролю з боку міських органів публічної влади за якістю товарів, робіт та послуг, що потрапляють на споживчий ринок певної громади. Заяви та скарги споживачів, що надходять до виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідно до ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року № 393/96-ВР пересилаються за належністю у відповідний державний орган виконавчої влади для розгляду та прийняття заходів реагування[6]. Відсутність в органах місцевого самоврядування структурних підрозділів з захисту прав споживачів унеможливує оперативно відреагувати на заяву споживача та вирішити спірне питання на його користь. У зв'язку з цим споживачі залишаються не захищеними на місцевому рівні.

Порушення прав споживачів, на жаль, стало прикрою закономірністю. Підтвердження вищевказаного є те, що в умовах кризи в економіці, фінансовій системі, споживчий ринок в Україні насичується недоброякісною, фальсифікованою продукцією, небезпечною для здоров'я та життя споживачів, що вимагає запровадження жорсткого механізму контролю та нагляду у сфері захисту прав споживачів.

Виходячи з сьогоднішніх реалій і тих завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування у здійсненні контролю з питань захисту прав споживачів, можна виділити такі основні принципи контролю, як: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність.

Принцип об'єктивності контролю органів місцевого самоврядування у захисті споживачів передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Так і контрольна діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів повинна ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю у цій сфері впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень суб'єктів господарювання, що перевіряються, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок.

Лише узагальнення всіх отриманих таким чином даних і приводить до правильних, об'єктивних висновків, виробляє уміння «докопатися» до суті заради встановлення істини. Все це дає можливість знайти правильне рішення при усуненні порушень чи попередити небажані наслідки.

Дієвість контролю виконавчих органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів полягає не тільки у виявленні порушень чинного законодавства у сфері захисту прав споживачів та прийняття заходів реагування до винних суб'єктів господарювання, а й у проведенні профілактичних заходів. Відповідно до норм ст. 28 Закону України «Про захист прав споживачів» на органи місцевого самоврядування покладено обов'язки не лише виявляти допущені порушення, призупиняти реалізацію неякісної, фальсифікованої продукції, небезпечної для життя, здоров'я,

майна споживачів і навколишнього природного середовища але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки про можливі наслідки та пустити в хід державний механізм захисту споживачів повідомивши про виявленні порушення територіальні органи у справах захисту прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції [3].

Призначення контролю у сфері захисту прав споживачів полягає у створенні передумов та здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з інтересів людини та суспільства, попередженні неправомірної діяльності суб'єктів господарювання щодо продажу неякісних, фальсифікованих товарів, робіт та послуг.

Слід відзначити, що існує декілька підходів до розкриття сутності контролю. Так, В.М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, зазначає, що контроль – це «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [1]. На його думку, у змісті категорії « контроль», окрім «перевірки» або нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова – протидія чомусь небажаному. Розділяючи думку В.М. Гаращука, вважаємо, що сутність контролю органів місцевого самоврядування щодо захисту споживачів не повинна обмежуватись перевітками суб'єктів господарювання та притягненням винних до відповідальності [2]. Протидія небажаним наслідкам, а тим паче їх попередження, повинні бути покладені в основу профілактичних заходів, як невід'ємної складової контролю органів місцевого самоврядування. Основним з профілактичних заходів є правова просвітницька діяльність серед споживачів, у тому числі і через засоби масової інформації, з метою ознайомлення їх з основними вимогами законодавства про захист прав споживачів, правами громадян у цій сфері та механізмом їх реалізації, а також висвітлення результатів діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

За своїм впливом та результативністю принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування у здійсненні контролю щодо захисту прав споживачів посідає важливе місце. Освітлення напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо виявлення фактів порушення діючого законодавства у сфері захисту прав споживачів, відповідність існуючої правової бази відносинам, що складаються у даній сфері між споживачами та продавцями товарів, робіт та послуг, виконання державних та створення місцевих програм з питань захисту прав споживачів. Здійснюючи контроль за станом споживчого ринку на території громади, виявляючи порушення діючого законодавства у сфері захисту прав споживачів, органи місцевого самоврядування, надаючи правдиву інформацію про такий стан, сприятимуть оперативному усуненню наявних недоліків та вживанню радикальних заходів реагування з боку інших державних органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у сфері захисту прав споживачів.

Принцип гласності контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів передбачає не тільки виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки щодо покращення ситуації на споживчому ринку.

При здійсненні контролю у сфері захисту прав споживачів органам місцевого самоврядування необхідно дотримання принципу систематичності, регулярності. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто здійснює цей контроль.

На думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [8].

Крім того, систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі споживчого ринку (торгівля, надання послуг, виконання робіт) та постійно аналізувати стан справ, а також виявити недоліки в діяльності суб'єктів господарювання, відшукати резерви або попередити непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність органів місцевого самоврядування до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату. Підходи до визначення поняття “контроль” завжди були різноманітними. У своїх працях науковці характеризують його як форму або вид діяльності, принцип, функцію. Так, Т.В. Маматова пропонує трикомпонентне визначення контролю: 1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [9; 10].

Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [5].

Отже, дослідження підходів до визначення сутності поняття “контроль” показує, що погляди вчених у даній сфері дещо відрізняються. Тому, на нашу думку, поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту споживачів в рамках делегованих повноважень, можна визначити як, контроль – це діяльність уповноважених осіб органів місцевого самоврядування, в рамках делегованих повноважень, направлена на профілактику, попередження, спостереження з метою перевірки, припинення протиправних дій суб'єктів господарювання з продажу товарів, робіт та послуг, які представляють загрозу або можуть завдати шкоду здоров'ю, життю громадян-споживачів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що існуюча система органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в Україні не спроможна стовідсотково здійснювати контроль щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні. Це обумовлено наступними причинами :

1) недосконале національне законодавство, що регламентує контрольну діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

2) обмежені повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення ефективного контролю у сфері захисту прав споживачів;

3) незадовільний кількісний склад кадрів органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

4) відсутність належного фінансування місцевих програм щодо захисту прав споживачів;

Виходячи з вище наведеного, вважаємо, що для вирішення даних проблем необхідно вжити наступні заходи:

– вдосконалення законодавства України, що регламентує контрольну діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

- внести зміни до нормативно-правових актів, щодо зобов'язання створювати в органах місцевого самоврядування відділи з захисту прав споживачів;
- розширити повноваження органів місцевого самоврядування з питань здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів делегувавши їм повноваження спеціально уповноважених територіальних органів виконавчої влади у сфері захисту споживачів;

– належне фінансування місцевих програм щодо захисту прав споживачів.

Втілення цих заходів дасть змогу органам місцевого самоврядування більш ефективно здійснювати контроль у сфері захисту прав споживачів та забезпечувати конституційні права громадян на безпечні та якісні товари, роботи і послуги.

Література:

1. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В. М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
2. Гаращук В. М. Проблеми організаційного забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 71. – С. 100–103.
3. Закон України "Про захист прав споживачів" № 1024-ХІІ від 12.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
5. Закон України "Про основні засади державного нагляду" № 3610-VI від 07.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
6. Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Малиновський В. Я. Державне управління / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.
9. Маматова Т.В. Трактуння поняття "державний контроль" у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т.В. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23-26.
10. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В. Маматова. – Д. : Свідлер А.Л., 2009. – 326 с.