

8. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 193–194.
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2. — С. 65–69.
10. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985р., ратифікована Україною 15 липня 1997 р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2.
11. Кравченко В. І. Політика і стратегія децентралізації в Україні // Фінапси місцевого самоврядування України. — К., 2001. — С. 102.
12. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінапсової децентралізації // Фінапси України. — 2002. — № 8. — С. 19–25.
13. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування: Закон України від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — С. 907–940.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24.
15. Блажевич В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів // Підприємство, господарство і право. — 2003. — № 2. — С. 72.

УДК 351.824.5:330.123.4.001.37

*Л. К. Царьова*

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТОВАРІВ НАРОДНОГО СПОЖИВАННЯ

Державне управління є різновидом владно-організаційної діяльності держави. Воно спрямоване на різні сфери суспільних відносин, серед яких однією із найважливіших є економіка як базис, що становить основу суспільства.

Функціонування економіки пов'язане із створенням необхідних умов забезпечення життєдіяльності суспільства, тому державне управління економікою багатфункціональне. Однією із таких його функцій є управління якістю товарів народного споживання. Воно спрямоване на виконання державою її основних завдань та функцій щодо забезпечення прав та законних інтересів людини, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі і міжнародними, визнаними нашою країною.

Конституція України вказує, що людина, її життя і здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю і їх забезпеченню підпорядкована діяльність держави [1].

Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є демократичною соціальною державою. Детально ця формула в Основному Законі не розшифрована, але таким чином об'явлена направленість діяльності держави, продекларовано її піклування за соціальний стан населення.

Термін «соціальна держава» означає, що держава несе відповідальність за існування суспільства [2]. Тому одним із складових елементів соціальної політики держави повинна бути її турбота про збереження генофонду українського народу. Потрібно, щоб положення ст. 50 Конституції України, де зазначається право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантується

право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту тощо, були не декларативними, а реально забезпеченими.

Завдання держави — створити реальний механізм забезпечення захисту здоров'я людини, однією із найважливіших умов якого є належна якість продуктів харчування та інших товарів народного споживання.

Термін «якість» використовується для характеристики того чи іншого предмета і визначає його певні властивості. В. І. Даль зазначає, що «якість — властивість (належність), усе, що складає сутність особи (речі)...» [3].

У юридичній енциклопедії якість речі (продукції, товарів / робіт) розглядається як «сукупність корисних властивостей, що дозволяють задовольняти певні матеріальні або духовні потреби», вона характеризується «показниками надійності, довговічності, економічності, художньо-естетичними і іншими» [4].

Закон України від 23.12.1997 р. «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» у ст. 1 визначає якість харчового продукту як «сукупність властивостей харчового продукту, що визначає його здатність забезпечувати потреби організму людини в енергії, поживних та смако-ароматичних речовинах, безпеку для її здоров'я, стабільність складу і споживчих властивостей протягом строку придатності до споживання». При цьому особлива увага звертається на безпеку харчових продуктів, що розглядається як відсутність токсичної, алергенної чи іншої несприятливої для організму людини дії харчових продуктів при їх споживанні.

Серед основних засад державної політики щодо забезпечення якості та безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини визначено пріоритетність збереження і зміцнення здоров'я людини та визнання її права на належну якість та безпеку харчових продуктів і створення відповідних державних гарантій у зазначеній сфері; здійснення державного контролю та нагляду за виробництвом харчових продуктів, переробкою, транспортуванням, зберіганням, реалізацією, використанням, утилізацією (знищенням) для забезпечення збереження навколишнього природного середовища, а також за ввезенням в Україну відповідних продуктів. Крім того встановлено відповідальність виробників, продавців (постачальників) харчових продуктів за дотримання вимог законодавства щодо забезпечення їх належної якості та безпеки, а також за реалізацію цієї продукції у разі її невідповідності стандартам, санітарним, ветеринарним та фітосанітарним нормам [5].

Державне управління якістю споживчих товарів здійснюється шляхом встановлення певних вимог, виражених у відповідних стандартах, нормах, правилах, яких повинні дотримуватися суб'єкти господарювання при виробництві, зберіганні та реалізації продукції (товарів, послуг). Такі норми та правила встановлені, зокрема, Законом України від 23.12.1997 р. «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», Декретом Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46-93 «Про стандартизацію та сертифікацію» та іншими нормативними актами [6].

Законодавством передбачена обов'язкова сертифікація товарів вітчизняно-

го виробництва, внесених до затвердженого Кабінетом Міністрів переліку. Для захисту інтересів споживачів та внутрішнього ринку від завозу та реалізації неякісних імпортованих товарів передбачена сертифікація імпортованої продукції щодо її відповідності обов'язковим вимогам, нормам і стандартам, які діють в Україні. Якість імпортованої продукції має підтверджуватися відповідним сертифікатом або свідоцтвом про визнання іноземного сертифіката, виданим або визнаним Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації або уповноваженим (акредитованим) ним органом [7]. Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації на підставі зазначених документів включає сертифіковану продукцію до Єдиного реєстру сертифікованої продукції і здійснює контроль за наявністю сертифікатів відповідності для товарів, що реалізуються юридичними або фізичними особами на митній території України. Органи митного контролю здійснюють митне оформлення імпортованих товарів на підставі зазначеного Єдиного реєстру.

Незважаючи на досить жорсткі вимоги відносно якості харчових продуктів, відзначені у перелічених нормативних актах, законодавець іноді відступає від затверджених норм і дає змогу знижувати якість запропонованої до реалізації продукції.

Так, згідно із Законом України від 05.11.1997 р. «Про внесення змін до ст. 8 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» не застосовуються санкції у вигляді штрафу до підприємця, що реалізує продукцію нижчої якості, ніж потребують встановлені стандарти у разі, якщо «підприємець має дозвіл на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданий у кожному окремому випадку Держстандартом України за наявності клопотання заінтересованого органу державної виконавчої влади, згоди споживача та спеціально уповноваженого органу, який здійснює державний нагляд за безпекою цієї продукції». Як впливає із змісту даної норми, для отримання дозволу необхідна згода споживача. Споживачем визнається громадянин, який придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари для власних побутових потреб [8]. Таким чином, споживачем може бути кожна фізична особа. Цікаво, отримання цієї згоди мав на увазі законодавець. Не можна визначити число осіб, які є потенційними споживачами продукції. Також не конкретизовано, згодою якого саме «спеціально уповноваженого органу» має заручитися підприємець, тобто для отримання дозволу підприємцю досить домовитися із Держстандартом. Крім того, поняття «тимчасове відхилення» від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції передбачає обмеження у часі, що також нормативним актом не конкретизовано. Але всім добре відомий вислів: «Нема нічого більш постійного, ніж тимчасове».

Тому вважаємо зазначену норму такою, що не відповідає вимогам відносно захисту прав людини щодо безпеки продукції споживання. Вважаємо, що слід закріпити заборону на видачу Держстандартом дозволів на будь-яке, у тому числі і «тимчасове» відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції.

Однією із функцій державного управління якістю товарів народного споживання, у тому числі і у сфері забезпечення інтересів громадян як споживачів, є контроль. Він здійснюється як на державному рівні — через систему спеціально створених державних органів, так і на громадському рівні — через Спілку споживачів України та інші громадські організації.

У законодавстві України, що регулює суспільні відносини в зазначеній сфері, відображені основні положення Керівних принципів для захисту інтересів споживачів, прийнятих Генеральною асамблеєю ООН 09.04.1985 р.

Серед нормативних актів щодо забезпечення прав споживачів відносно якості та безпеки споживчих товарів основними є Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. із суттєвими змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2949-III від 10.01.2002 р.; Указ Президента України від 02.09.1997 р. «Про Національну раду з питань якості»; Декрет Кабінету Міністрів України від 18.04.1993 р. «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» із змінами та доповненнями; Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. № 12 «Про затвердження Переліку харчових добавок, дозволених для використання у харчових продуктах» та інші.

Держава забезпечує громадянам як споживачам захист їх прав через спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів — Держспоживзахист та його територіальні органи, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи і установи державного санітарного епідеміологічного нагляду України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства, а також судові органи.

На Держспоживзахист покладено завдання по здійсненню державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів центральними і місцевими органами виконавчої влади та господарюючими суб'єктами (підприємствами, об'єднаннями, установами, організаціями) незалежно від форм власності, а також громадянами-підприємцями та іноземними юридичними особами, які здійснюють підприємницьку діяльність на території України. Для виконання покладених завдань органи Держспоживзахисту наділено достатніми правами та повноваженнями, у тому числі правом накладати у визначених законом межах адміністративні стягнення, зазначенні у ст. 23 Закону України «Про захист прав споживачів».

Серед державних органів, що мають повноваження у сфері захисту прав споживачів, важлива роль належить органам державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України (далі — Держсанепідслужба МОЗ). У числі її завдань слід зазначити здійснення нагляду за відповідністю продукції вимогам безпеки для здоров'я і життя населення [9].

Протягом 2002 року до Держстандарту України надійшло близько 15 тисяч звернень з питань захисту прав споживачів, у яких йшлося про неякісні продовольчі та промислові товари, а також неякісні побутові послуги. У ре-

зультаті проведених експертиз забраковано продовольчих товарів на суму 15,6 млн гривень. Сума економічних санкцій, що застосовувалися за 9 місяців 2002 року до підприємств, які порушували вимоги законодавства щодо захисту прав споживачів, перевищила 8 млн гривень [10].

Серед порушень досить часто зустрічаються такі, як реалізація імпортованих товарів без документів, що підтверджують їх якість, особливо слід відзначити, що деякі імпортовані товари, у тому числі і дитячі іграшки та інші товари дитячого асортименту, виготовлені з порушенням норм безпеки і шкідливі для здоров'я дитини.

При реалізації вітчизняних товарів відзначаються такі порушення законодавства, як відсутність інформації про виробника, відсутність дати виготовлення або нанесення її у такий спосіб, що ускладнює її знаходження та/або прочитання, реалізація продукції після закінчення терміну придатності, реалізація хлібобулочних виробів без упаковки, що взагалі не дає змоги встановити термін виготовлення та виробника. Порушуються вимоги законодавства і відносно режиму зберігання продукції (температури, вологості, світлозахищеності та ін.).

Відомо, що законодавство зобов'язує виробника інформувати споживача про можливий ризик і про безпечне використання товару за допомогою прийнятих у міжнародній практиці означень (п. 7 ст. 16 Закону України «Про захист прав споживачів»). Така інформація, як правило, відсутня, але товари із продажу не вилучаються і інші встановлені законодавством санкції за такі порушення не застосовуються.

При рекламуванні тютюнових виробів передбачена вимога подавати інформацію про вміст у них шкідливих для здоров'я речовин та їх кількості (п. 2 ст. 21 Закону України «Про рекламу»). Така вимога не виконується. На наш погляд, зазначена інформація має бути розміщена на кожній пачці тютюнових виробів.

Дані про економічні санкції, що застосовуються за порушення прав споживачів, свідчать про те, що лише незначна частина зазначених порушень фіксується і викликає застосування засобів державного примусу. Така ситуація сприяє безвідповідальності виробників та реалізаторів продукції, не забезпечує захист прав споживачів та значно зменшує можливості бюджету щодо неподаткових надходжень. Можливості ж уповноважених органів державного контролю у сфері захисту прав споживачів не дозволяють їм здійснювати систематичні повні перевірки усіх товарів та продукції, що реалізуються через роздрібну торговельну мережу, тому їх діяльність обмежується плановими перевірками та відповідним реагуванням на звернення споживачів.

Для того щоб основні положення державної політики щодо забезпечення прав людини на належну якість та безпеку харчових продуктів та інших товарів народного споживання не були тільки декларативними, потрібний систематичний державний контроль за відповідністю зазначених товарів встановленим вимогам, але механізм здійснення такого контролю відсутній. Натомість Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації пунктом 2 наказу № 105 від 08.02.2000 р., посилаючись на доручення Президента України

від 31.01.2000 р. № 1370/2, встановив, що державні органи у справах захисту прав споживачів здійснюють планові перевірки дотримання суб'єктами підприємницької діяльності законодавства про захист прав споживачів «не частіше одного разу протягом календарного року, позапланові перевірки діяльності господарюючих суб'єктів проводяться виключно на підставі отриманих від споживачів скарг про проушення законодавства про захист прав споживачів» [11]. Таким чином держава поклала турботу щодо прав споживачів на... самих споживачів.

Беручи до уваги численні порушення вимог законодавства щодо якості товарів народного споживання, потрібно відзначити, що держава при наявності реального механізму контролю у зазначеній сфері могла б забезпечити значні надходження до державної казни у вигляді фінансових санкцій та адміністративних штрафів. Але Держспоживзахист не є фіскальним органом, тому завдання щодо наповнення державної казни перед ним не стоїть.

На наш погляд, надання органам державної податкової служби, у полі зору яких повсякчас знаходяться усі суб'єкти господарювання, права вилучати з обігу продукцію, що реалізується з порушенням вимог законодавства (встановленого терміну реалізації, за відсутності дати виготовлення тощо), застосовуючи передбачені законодавством штрафні санкції, буде сприяти не тільки захисту прав споживачів, а й поповненню бюджету.

### Література

1. Конституція України. — Ст. 3.
2. Государственное право Германии: Сокращ. пер. нем. семитомного изд. — Т. 1. — С. 6–7.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. — М.: Рус. яз., 1989. — Т. 2. — С. 99.
4. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1998. — С. 198.
5. Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини: Закон України від 23 грудня 1997 р., ст. 3 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 19. — Ст. 98.
6. Див., наприклад: Наказ Національного агентства з контролю за якістю та безпекою продуктів харчування від 30.06.1999 р. № 009 «Про організацію державного контролю за якістю та безпекою харчових продуктів, біологічно активних добавок та харчових добавок»; Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. «Про затвердження переліку харчових добавок, дозволених для використання у харчових продуктах».
7. Про внесення зміни до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію»: Закон України від 11 червня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 27. — Ст. 289.
8. Преамбула Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. з наступними змінами та доповненнями.
9. Пункт 10.1 Положення «Про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України», затвердженого Кабінетом Міністрів України від 18.04.2000 р. № 78.
10. Неякісні товари постачає «човниковий бізнес» // Урядовий кур'єр. — 2002. — 10 січ. — С. 4.
11. Про впорядкування перевірок суб'єктів підприємницької діяльності державними органами у справах захисту прав споживачів: Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 105 від 8 лютого 2000 р. // Вес о бухгалтерском учете. — 2002. — № 99. — С. 42.