

13. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
14. Погребенник В.Д. Екологічний моніторинг: концепції, принципи, системи / В.Д. Погребенник // Вимірювальна техніка та метрологія. – 2005. – № 65. – С. 165–171.
15. Шемшученко Ю.С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды / Ю.С. Шемшученко // Сов. государство и право. – 1978. – № 10. – С. 91–95.
16. Про екологічну експертизу: Закон України від 09 лютого 1995 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/95>.
17. Мельник М.О. Екологічна експертиза як інструмент оцінювання впливу антропогенної діяльності на довкілля / М.О. Мельник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: eztuir.ztu.edu.ua/3813/1/268.pdf.
18. Третяк Т.О. Правові аспекти державної екологічної експертизи, як засобу забезпечення проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище у сфері будівництва / Т.О. Третяк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Випуск 92. – С. 40–45.
19. Макарова С.О. Екологічний моніторинг як інструмент прийняття управлінських рішень / С.О. Макарова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: chromeextension://oemmnclbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putpr/2011-3/doc/4/04.pdf.

УДК 342.922

СУБ'ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

SUBJECTS OF PROCEEDINGS IN CASES OF VIOLATIONS OF LEGISLATION ON CONSUMER PROTECTION

Менів Л.Д.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права та процесу
Національного університету державної податкової служби*

Стаття присвячена висвітленню питань статусу суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства про захист прав споживачів. Автор акцентує увагу на проблемних питаннях адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження. Пропонуються шляхи вдосконалення адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження у досліджуваній сфері.

Ключові слова: провадження, суб'єкт провадження, адміністративно-процесуальний статус, справи про порушення законодавства про захист прав споживачів, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів.

Статья посвящена освещению вопросов статуса субъектов производства по делам о нарушении законодательства о защите прав потребителей. Автор акцентирует внимание на проблемных вопросах административно-процессуального статуса субъектов производства. Предлагаются пути совершенствования административно-процессуального статуса субъектов производства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: производство, субъект производства, административно-процессуальный статус, дела о нарушении законодательства о защите прав потребителей, Государственная инспекция Украины по вопросам защиты прав потребителей.

Article is devoted to administrative and procedural status of subjects of cases of violation of legislation on consumer protection. The author focuses on problematic issues of administrative and procedural status of subjects of proceedings. Ways of improving administrative and procedural status of subjects of proceedings in study area.

Key words: proceedings, subject of proceedings, administrative and procedural status of case of violation of legislation on consumer protection, State Inspection of Ukraine on Consumer Protection.

Актуальність теми. Забезпечення основних суб'єктів провадження в справах про порушення законодавства про захист прав споживачів правовими можливостями, достатніми для реалізації ними своїх процесуальних прав і обов'язків, сприяє зміцненню режиму законності в досліджуваній сфері, слугує важливим чинником виконання завдань провадження в справах про порушення законодавства про захист прав споживачів.

Науково-теоретичним підґрунтям досліджуваних проблем є наукові праці таких фахівців у галузі адміністративного права: О.В. Зверєвої [1], Р.А. Калюжного [2], М.А. Катис [3] та інших. Без-

перечно, наукові праці названих учених мають важливу наукову і практичну цінність. Водночас слід визнати, що питання вдосконалення адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства про захист прав споживачів у вітчизняній науці спеціально не вивчались, в існуючих працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої проблематики, без комплексного підходу. Саме тому метою статті є подальша теоретична розробка питань адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження та шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. У провадженні у справах про порушення законодавства про захист прав споживачів бере участь низка суб'єктів. Наука адміністративного права поділяє суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення на декілька груп [4, с. 148]. До першої групи належать основні суб'єкти – компетентні органи і посадові особи, які наділені правом приймати владні акти, складати правові документи тощо. Другу групу складають особи, які зацікавлені у справі: особи, що притягуються до адміністративної відповідальності, потерпілі та їх представники. До третьої групи зараховуються особи, які сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, перекладачі, фахівці.

Вважаємо за доцільне проаналізувати шляхи вдосконалення адміністративно-процесуального статусу тих суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства про захист прав споживачів, які наділені державно-владними повноваженнями, що надають їм можливість впливати на хід та результати досліджуваного різновиду адміністративного провадження. Вони визнаються нами в якості основних суб'єктів провадження в справах про порушення законодавства про захист прав споживачів.

Участь у адміністративному провадженні основних суб'єктів є обов'язковою, адже, як правило, вони виступають ініціаторами порушення даного провадження, тільки через їх процесуальну діяльність можуть бути виконані завдання провадження. В юридичній літературі обґрунтована позиція, прихильники якої стверджують, що передумовою законності та обґрунтованості рішень, які приймаються суб'єктами юрисдикційної діяльності, є їх відповідність певним вимогам. До таких вимог, які висуваються до основних суб'єктів, належать: по-перше, наявність достатньої компетенції у правових питаннях у цілому, а особливо в адміністративно-деліктній галузі законодавства; по-друге, незалежність при розгляді та вирішенні адміністративних справ, відсутність упередженості; по-третє, відкритість та доступність для широких верств населення [5, с. 42]. Вважаємо, що цей перелік вимог можна було б доповнити такими: забезпечення пріоритетності реалізації прав споживачів; відповідний рівень професійної підготовки, достатній для успішного виконання своїх службових завдань та функцій; відповідальність за неналежне виконання повноважень; відсутність дублювання повноважень. Отже, відповідність викладеним вимогам дозволить основним суб'єктам максимально ефективно використовувати надані їм повноваження для кваліфікованого здійснення провадження в справах про порушення законодавства про захист прав споживачів.

Аналіз норм законодавства про захист прав споживачів та адміністративного законодавства, що регламентують провадження в справах про порушення у зазначеній сфері, дозволяє серед кола основних суб'єктів провадження виокремлювати: Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів; головні управління з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах

Києві і Севастополі; адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; суди.

Вирішення завдань провадження в справах про порушення законодавства про захист прав споживачів є одним із важливих напрямків діяльності державних органів. Проте вони на практиці стикаються з рядом проблем, пов'язаних, насамперед, із недосконалістю правового регулювання деліктних суспільних відносин за їх участю. Ці труднощі породжені недосконалістю самого законодавства про захист прав споживачів та адміністративного законодавства, тим, що воно містить колізії, прогалини та має інші вади юридичної техніки.

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів займає монополіне становище у питаннях контролю за безпечністю та якістю продукції, додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами, забезпечення державного нагляду за дотриманням технічних регламентів, стандартів, норм і правил, державного ринкового нагляду тощо. Така різноманітність повноважень призводить до того, що цей орган не може їх належно виконувати. Свідченням цього є стан споживчого ринку України та кількість правопорушень, що вчиняється. Так, у 2014 році органами державної влади у сфері захисту прав споживачів перевірено понад 45 тис. суб'єктів господарювання щодо дотримання ними вимог законодавства про захист прав споживачів. Порушення встановлені у 87% випадків від перевіреної кількості (2013 рік – 89%). Усього під час перевірок виявлено понад 230,8 тис. видів порушень законодавства про захист прав споживачів, або на 8% більше порівняно з 2013 роком (2013 рік – 213,5). Випадки виробництва неякісної продукції та порушень вимог нормативів виявлено у 5 929 випадках, що складає 67% від загальної кількості усіх перевірок [6]. Не ліпша ситуація і в 2012 році.

З аналізу статті 26 Закону України «Про захист прав споживачів» [7], Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів [8], Положення про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [9] можна зробити висновок, що Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів та її територіальні органи у багатьох випадках мають ідентичні повноваження щодо захисту прав споживачів, у зв'язку з чим, на нашу думку, посилюється тиск на суб'єктів підприємницької діяльності при проведенні перевірок на предмет дотримання законодавства про захист прав споживачів, а також це свідчить, що зазначені органи можуть здійснювати свою інспекційну діяльність без погодження дій між собою. Вважаємо, що Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів по своєму положенню, компетенції не повинна виконувати повноважень її територіальних органів. Тут заслуговує на увагу досвід країн Європи. Так, у Великобританії захист прав споживачів здійснюється не спеціалізованими державними органами, а від-

ділами місцевих органів влади з питань додержання стандартів, захисту навколишнього середовища і охорони здоров'я [10, с. 42]. У Німеччині також існують лише окремі федеральні органи, які здійснюють контроль за відповідними секторами, такими, як фармацевтичні і медичні служби, кредитні організації і страхові компанії [10, с. 43–44].

Крім того, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів та її територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, як вбачається із пункту 12 статті 26 Закону України «Про захист прав споживачів», Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів [8], Положення про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [9] мають право розглядати справи та накладати на винних осіб в одних і тих же випадках, передбачених законодавством, адміністративні стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів.

На даний час повноваження між Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів та її територіальними органами належним чином не розподілені, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання. Всі ці фактори ускладнюють систему управління, ведуть до конфліктів між представниками цих державних органів, призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат, і як кінцевий результат – зменшення ефективності захисту прав споживачів.

З огляду на законодавчо закріплений принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) і на те, що існування великої кількості цих органів ускладнює здійснення суб'єктами господарювання підприємницької діяльності, на нашу думку, з метою уникнення дублювання юрисдикційних повноважень Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та її територіальних органів в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі справи про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів повинні бути підвідомчі тільки останнім.

Вважаємо, що можливість проводити перевірки та застосовувати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів треба передбачити лише для територіальних органів захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі ще й з огляду на те, що сфера діяльності Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів має бути організаційною і повинна лежати в іншій площині, ніж її територіальних суб'єктів, яка не може і не повинна охоплювати весь спектр правовідносин щодо прав споживачів та їх захисту. Крім того, територіальні органи захисту прав споживачів є наближеними до споживачів; можуть тісніше співпрацювати з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями (об'єднаннями) споживачів тощо. Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів повинна у цих пи-

таннях контролювати територіальні органи захисту прав споживачів.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення беруть участь і адміністративні комісії. На сьогодні, крім Кодексу України про адміністративні правопорушення, детально регламентує порядок розгляду адміністративних справ цим суб'єктом і не втратив юридичної сили Указ Президії Верховної Ради РСР від 9 березня 1988 року № 5540-ХІ «Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР» [11].

Практика роботи адміністративних комісій у Київській області свідчить про те, що їх кількість коливається від 5 до 9 осіб. У той же час потрібно відзначити, що на практиці в діяльності адміністративних комісій при державних адміністраціях (виконавчих комітетах) міських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення проявляється юридична некомпетентність її членів, які у більшості своїй не мають відповідної освіти. Це веде до неправильного оформлення процесуальних документів, недотримання розгляду справ і звернення до виконання тощо. Така юридична безграмотність, а інколи й безвідповідальність службових осіб при організації цієї роботи в адміністративних комісіях обертається безкарністю правопорушників [12, с. 69]. Тому застосує на увагу думка тих фахівців-адміністративістів, які відзначають недоцільність наділення цих структур зазначеними повноваженнями, оскільки їх більш ефективно зможуть реалізувати інші суб'єкти адміністративної юрисдикції [13, с. 284].

Характеристика складів адміністративних правопорушень у сфері законодавства про захист прав споживачів (ст. 155, 155-2, ч. 2. ст. 156, 156-1, 156-2, 159 КУпАП), підвідомчих адміністративним комісіям при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад, дає можливість стверджувати, що їх існування як органів адміністративної юрисдикції у зазначеній сфері є недоцільним з огляду вищезазначених проблем. Крім того, на недоцільність здійснення провадження адміністративними комісіями у справах про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів, передбачених ст. ст. 155, 155-2, ч. 2. ст. 156, 156-1, 156-2, 159 КУпАП, вказує і той факт, що ці справи на сьогодні можуть розглядатися керівником Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та його заступником; керівником Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, начальниками управлінь у справах захисту прав споживачів областей, міст Києва і Севастополя та їх заступниками (ст. 244-4 КУпАП).

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад також є суб'єктами провадження у правах про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів. На сьогодні їм підвідомчі справи про порушення правил торгівлі на ринках (ст. 159 КУпАП). Взагалі компетенція виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у більшості своїй збігається з компетенцією їх адміні-

стративних комісій. Ще одним зауваженням є те, що на практиці міські виконавчі комітети справи про адміністративні правопорушення зазвичай передають на розгляд адміністративних комісій. На недоцільність розгляду справ про адміністративні правопорушення вказує той факт, що виконавчі комітети часто перевантажені іншою роботою і тому розглядові матеріалів про адміністративні правопорушення увага приділяється недостатньо, що перетворює розгляд у пусту формальність [2, с. 389]. Це також стосується і розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів.

Розглядаючи повноваження адміністративних комісій, виконавчих комітетів рад, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність у сфері захисту прав споживачів, можна дійти висновку, що однією з найбільших переваг у їх діяльності є те, що держава не несе значні матеріальні та організаційні витрати, пов'язані з підготовкою та розглядом справ про порушення законодавства про захист прав споживачів зазначеними суб'єктами.

Саме економічність реально визначає суть та обумовлює практичну сторону цих органів адміністративної юрисдикції у досліджуваній сфері. Так, одні органи фактично розглядають справи про порушення законодавства про захист прав споживачів на громадських засадах (адміністративні комісії), інші – за сумісництвом, оскільки розгляд справ про порушення законодавства про захист прав споживачів

не відноситься до їх основних повноважень (виконавчі комітети рад).

У системі органів, які мають право розглядати справи та накладати адміністративні стягнення за правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів, суди не займають провідної позиції, оскільки їм підвідомчі лише справи щодо порушення правил торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами (ст. 156 КУпАП), справи щодо торгівлі у невстановлених місцях (ст. 160 КУпАП). Це підтверджує думку про те, що розгляд судами справ про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про захист прав споживачів можна лише умовно назвати здійсненням правосуддя у цій сфері. Такий стан речей суперечить положенням Конституції України та не відповідає Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Висновки. На основі аналізу норм чинного законодавства України розроблено пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процесуального статусу в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів захисту прав споживачів, їх посадових осіб. Вважаємо, що подальше дослідження питань, які стосуються адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства про захист прав споживачів, враховуючи їх недостатню висвітленість у науковій літературі, є актуальним і сприятиме вдосконаленню адміністративного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зверева О.В. Захист прав споживачів: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / О.В. Зверева. – К.: Центр навчальної літератури, 2007. – 192 с.
2. Калюжний Р.А. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Правова єдність, 2008. – 781 с.
3. Административная ответственность за нарушение законодательства о защите прав потребителей [Текст] : автореферат диссертации кандидата юридических наук / М.А. Катус; Московская юридическая академия им. О.Е. Кутафина. – Москва : Б. и., 2002. – 25 с. – ISBN.
4. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: [учебное пособие] / А.И. Миколенко. – [3-е изд., доп.]. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
5. Тараненко С.М. Оптимізація суб'єктів адміністративної юрисдикції – важлива умова забезпечення прав громадян при розгляді справ про адміністративні правопорушення / С.М.Тараненко // Право України. – 1995. – № 2. – С. 42–43.
6. Сайт Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів. – Режим доступу: <http://www.dsiu.gov.ua>.
7. Про захист прав споживачів: Закон України від 13.01.2006 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
8. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: Указ Президента України від 13.04.2011 № 456/2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
9. Про затвердження Положення про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі: від 9.11.2011 року № 206. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Ніколаєва Л.В. Захист прав споживачів: соціально-правовий аспект / Л.В. Ніколаєва. – К.: КНТЕУ, 2002. – 312 с.
11. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: Указ Президії Верховної Ради РСР: від 9 березня 1988 року № 5540-XI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Розгляд справ про адміністративні правопорушення адміністративними комісіями / матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (20–22 лист. 2009 р.). – Київ, 2009. – 69 с.
13. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.