

А. В. Коваленко,
здобувач кафедри права
та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ,
заступник начальника відділу
із захисту прав споживачів Сєвєродонецької мїської ради,
Луганська обл., м. Сєвєродонецьк

ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Здійснено аналіз завдань та функцій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Виділено особливості захисту прав споживачів на місцевому рівні. Означено основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; державний контроль; захист прав споживачів; повноваження; відносини.

Побудова в Україні соціально-орієнтованої економіки виводить на перший план людину-громадянина, тому забезпечення її прав стає основоположною цінністю в суспільстві. У зв'язку з цим підвищеної актуальності набувають питання захисту прав споживачів.

В основному цим питанням присвячувались окремі наукові роботи – статті, тези доповідей на наукових конференціях тощо. Між тим чимало питань стосовно функціонування органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів, ще не отримали свого наукового обґрунтування та вирішення, деякі з них потребують подальшого дослідження з метою вдосконалення. Питанню захисту прав споживачів з позицій державного управління та місцевого самоврядування приділялась увага в низці праць українських вчених В. Авер'янова, Т. Іванової, В. Куйбіди, А. Ткачука та ін.

Визначення завдань і функцій органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів потребує подальших досліджень та дискусійних обговорень, адже, як свідчить практика, порушення прав споживачів залишається поширеним явищем й має не тільки суб'єктивну, а й об'єктивну основу.

Відповідно до ст. 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт [1].

Чинне законодавство України встановлює певні юридичні засоби забезпечення підвищеного захисту прав споживачів. Проте переважна частина положень цього правового інституту не отримала належного наукового обґрунтування. Відзначаючи існування наукових досліджень у сфері захисту споживачів, які проводяться фахівцями різних галузей права, треба вказати на відсутність комплексних напрацювань з питання розкриття функції контролю органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів.

Викладене вказує на необхідність розробки та вдосконалення правового регулювання контролюючої функції органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів, що зумовлює актуальність та наукову і практичну значущість дослідження.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та аналіз завдання і контролюючої функції органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Виділити особливості реалізації контролюючої функції органів публічної влади щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні. Означити основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів, що дозволить підвищити результативність та ефективність здійснення контролюючої функції у даній сфері на місцевому рівні.

Реалізація мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

– розглянути завдання та функції органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав споживачів;

– розкрити сутність та значення контролю органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів;

– визначити організаційно-правові підходи вдосконалення контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

Розвиток економіки, соціальної сфери та суспільства на сучасному етапі потребує нового концептуального підходу до оцінювання контролюючої функції та основних завдань органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів. Тому, виникає потреба глибокого теоретичного осмислення організаційно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Сьогодні доволі важливим і актуальним є питання розбудови і становлення цілісної системи з питань захисту прав споживачів в Україні, без вирішення якого неможливо забезпечити поступовий соціально-економічний розвиток, розв'язання нагальних потреб у насичені споживчого ринку якісними товарами, роботами та послугами. Тому постає необхідність дослідження основних завдань і функцій органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

Вдосконалення контролюючої функції органів публічної влади на місцевому рівні набуває особливо важливого значення як в теоретичному, так і практичному аспекті, оскільки органи місцевого самоврядування найбільш наближені до громадян-споживачів, що проживають на території певної громади.

Державне регулювання сучасної економіки здійснюється за допомогою системи типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру правомочними державними установами, органами місцевого самоврядування в рамках делегованих повноважень з метою стабілізації і пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов ринкової економіки.

При розгляді реалізації функцій державного контролю органами місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів необхідне використання процесного підходу, тому, що робота по досягненню цілей є не якоюсь одноразовою дією, а серією безперервних взаємопов'язаних дій.

Ці дії, кожна з яких є сама по собі процесом, дуже необхідні для успішної діяльності підприємств і організацій торгівлі.

Системність виявляється і в тому, що регулювання здійснюється за трирівневою системою управління: на загальнодержавному, обласному рівні, а також на рівні органів публічної влади. У кожному з них створені відповідні структури з усіма конкретними цілями, завданнями та функціями.

Кожний орган публічної влади наділений певним колом повноважень – прав і обов'язків, тобто компетенцією. Вона закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні (або «статусні»). Компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо.

Завдання (цілі) і функції органу є визначальними щодо характеру його прав і обов'язків. Хоча слід зауважити, що з техніко-юридичної точки зору в чинному законодавстві нерідко є дуже нечіткими межі між формулюваннями завдань і функцій, з одного боку, функцій і повноважень – з іншого. Тому характеризуючи власне компетенції органів публічної влади, доцільно враховувати характер не лише прав і обов'язків, а й деяких інших складових їх правового статусу, насамперед завдань і функцій (хоч текстуально вони можуть і не розмежовуватись). Тим більше, що найчастіше фіксація повноважень тісно переплетена з функціями.

Кожному виду органів публічної влади властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації в ході практичного виконання покладених на них завдань і функцій.

Центральні органи в межах своєї компетенції сприяють органам місцевого самоврядування – радам та їх виконавчим комітетам у здійсненні ними повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи рад з питань здійснення делегованих радам повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні відповідним центральним органам. Утім державне управління, як цілком слушно наголошується в літературі, не є винятковою

функцією органів публічної влади. У цьому процесі беруть участь й інші суб'єкти, які хоч і не належать до органів виконавчої влади, проте здійснюють відповідні управлінські функції у різних сферах державного і суспільного життя.

Особливе місце в механізмі управління будь-якої демократичної, правової держави посідає місцеве самоврядування, яке визначається в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікованої Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97р.) таким чином: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [2], що означає право і спроможність місцевих властей здійснювати в межах закону та в інтересах місцевого населення регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції. Одним із питань, довкола якого не вщухає полеміка, є те, що місцеве самоврядування – це лише елемент громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна, чи воно є також складовою державного механізму, основне соціально-політичне призначення якого полягає у реалізації завдань та функцій держави. У цьому плані виявилось дві позиції. Якщо одні автори, визнаючи наявність певного взаємозв'язку органів місцевого самоврядування і держави, не бачать підстав для їх включення до державного механізму (а, отже, визнають місцеве самоврядування лише елементом громадянського суспільства), то інші, посиляючись на функціональну близькість органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, розглядають їх як одну з ланок механізму держави, проте ні в якому разі не як компонент її апарату.

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування делеговано повноваження щодо здійснення контрольної функції «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; (пп. 2 п. «б» ст. 30 в редакції Закону № 969-IV (969-15) від 19.06.2003 р.) 3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів» [3].

Це означає, з одного боку, що вся діяльність місцевого самоврядування здійснюється на основі і відповідно до законів, які діють на території держави, а з іншого – що всі державні органи, їх посадові особи, підприємства, установи й організації, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватись прав місцевого самоврядування. Для цього держава наділяє органи місцевого самоврядування відповідними юридично-владними повноваженнями, в тому числі органів державної виконавчої влади, передає в комунальну власність матеріальні, фінансові та інші ресурси тощо.

Це не заперечує принципу відносної самостійності місцевого самоврядування, який, однак, не означає, що останнє відірване від держави і протистоїть їй. У законі йдеться про самостійність місцевого самоврядування лише в межах Конституції і законів України, тобто в межах його повноважень. Це означає, з одного боку, що територіальні громади, органи та посадові особи самостійно реалізують надані їм повноваження, а з іншого – те, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Але розглядаючи делеговану органам місцевого самоврядування функцію контролю, за її змістом, можна зробити висновок, що вона є державною функцією управління. Тому управління, як самостійна соціальна функція, зважаючи на складність організаційних відносин та зв'язків, при практичній

реалізації розчленовується на ряд управлінських функцій. У цьому сенсі управління характеризується як поєднання різних функцій.

Сутність контролю як однієї з функцій управління відносно відокремленої її частини полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримав або які містяться в нормах чинного законодавства. Підсумкова цілеспрямованість контролю полягає в тому, що в ході його виявляються результати сприяння суб'єкта управління на об'єкт управління, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання, причини цих відхилень, а також можуть визначатися шляхи подолання наявних перешкод ефективного функціонування всієї системи [6].

Тому контроль як функція управління включає в себе виявлення та аналіз фактичного стану справ, зіставлення фактичного положення з наміченими цілями, оцінку контрольованої діяльності і вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків. Контроль як функції управління притаманна (крім зазначених) специфічна риса – ця функція проводиться багатьма державними органами та окремими органами місцевого самоврядування незалежно від їх основних завдань та виду діяльності, яку вони здійснюють. Хоча необхідно визнати, що контроль у цих органів реалізується не завжди в ізольованому вигляді, реалізується стосовно конкретного предметного змісту, а обсяг контрольної діяльності, форми і методи його прояви диференціюються залежно від сфери (галузі, області) управління, правового статусу органу влади, що здійснює контроль [7].

Так, Законом України «Про основні засади державного нагляду» від 07.07.2011 р. № 3610-VI (3610-17) (зі змінами та доповненнями) дається таке визначення: «Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо

виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [5].

Таким чином органам місцевого самоврядування надаються права контролю у сфері господарської діяльності, які в рамках делегованих повноважень входять до системи державного контролю.

Конкретними завданнями органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів є: становлення ринкових відносин у сфері торгівлі, формування цілісної системи торгового обслуговування для найбільш повного комплексного обслуговування потреб населення і запитів місцевого споживчого ринку, створення нормативно-правової бази, що забезпечує ефективне функціонування та розвиток торгівлі і, в кінцевому підсумку, забезпечення сталого економічного зростання на місцевому рівні.

Загалом основне завдання органів місцевого самоврядування полягає у підтримці стабільності споживчого ринку та забезпечення його соціальної спрямованості на території громади, що може бути реалізовано за допомогою певних принципів.

У сучасних умовах переходу до економічних методів регулювання та саморегулювання все більшого значення набуває принцип децентралізованого управління, що є похідним від інших принципів і впливає з властивостей економічної системи. Децентралізація управління виявляється у відсутності встановленого центром державного плану, що підлягає обов'язковому виконанню. Децентралізація управління передбачає крім делегування права прийняття управлінських рішень, видозміни функціональної структури управління, також і зміна умов самоорганізації за допомогою створення самостійних структурних одиниць, що пов'язано з перетворенням організаційних структур управління.

Принципи механізму регулювання торгівлі необхідно співвідносити з тими пріоритетами, на які необхідно звернути увагу в першу чергу. Соціальними пріоритетами державного регулювання торгівлі можна вважати:

- формування споживчого ринку;
- забезпечення стійкості функціонування підприємств і організацій торгівлі як найважливішого чинника регіональної економічної безпеки;
- створення ефективного механізму реалізації Комплексної програми розвитку інфраструктури товарних ринків
- зміна стратегії науково-технічного, інформаційного розвитку;
- здійснення комплексної системи заходів для підвищення інвестиційної привабливості підприємств, формування сприятливих умов для припливу інвестицій шляхом включення ринкових механізмів регулювання, зокрема фондового ринку.

Закон України «Про захист прав споживачів» спрямований на захист прав особистості. На місцевому рівні у розвитку ринкових механізмів торговельної діяльності важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування як органи контролю, які здійснюють свою діяльність з викорінення негативних проявів у цій сфері.

Так, ст. 28 Закону передбачено: «Органи місцевого самоврядування з метою захисту прав споживачів мають право створювати при їх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів, які вправі:

- 1) розглядати звернення споживачів, консультувати їх з питань захисту прав споживачів;
- 2) аналізувати договори, що укладаються продавцями (виконавцями, виробниками) із споживачами, з метою виявлення умов, які обмежують права споживачів;
- 3) у разі виявлення продукції неналежної якості, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів і навколишнього природного середовища терміново повідомляти про це відповідні територіальні

органи у справах захисту прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції;

4) у разі виявлення фактів реалізації продукції, яка не супроводжується необхідною, доступною, достовірною, своєчасною інформацією та відповідними документами, або продукції з простроченим строком придатності – тимчасово зупиняти реалізацію продукції до пред'явлення інформації, супровідних документів або припиняти її реалізацію;

5) готувати подання до органу, який видав дозвіл на провадження відповідного виду діяльності, для вирішення питання про тимчасове зупинення його дії чи про дострокове анулювання у разі систематичного порушення прав споживачів;

6) подавати до суду позови щодо захисту прав споживачів» [4].

Але необхідно відзначити, що правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування при здійсненні контролю у сфері захисту прав споживачів в даний час не має єдиного нормативно-правового акта на рівні закону, який охоплював би складний комплекс відносин у цій сфері.

У зв'язку з цим набуває актуальності теоретична розробка питання про те місце, яке має займати місцеве самоврядування в механізмі сучасної української держави, розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів. Це одна з найважливіших проблем організації влади в Україні, від вирішення якої багато в чому залежить успіх економічних, соціальних і політичних перетворень в країні. Органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян, можуть самостійно регулювати свою структуру і фінансування в залежності від потреб громади, яку вони представляють, та тісніше співпрацювати з будь-якими структурами і організаціями на місцевому рівні управління щодо захисту прав споживачів. У той же час децентралізована система захисту прав споживачів значною мірою потребує регулювання та координації на центральному рівні державної влади. Тому закріплення на законодавчому рівні єдиних повноважень для всіх органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування з питань захисту прав споживачів дозволить зміцнити систему державного контролю у даній сфері та позбавить проблемних питань, які виникають між цими органами при здійсненні державного контролю у сфері захисту прав споживачів.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Законом України від 15.07.1997р. № 452/97-ВР).
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 р. № 280/97-ВР.
4. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1024-ХІІ (1024-12) // ВВР України. – 1991. – № 30.
5. Закон України «Про основні засади державного нагляду» від 07.07.2011 р. № 3610-VI (3610-17).
6. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади / М. С. Лопата (ред.). – К., 1999. – 47 с.
7. Законодавство України про контроль та перевірки: Контрольно-ревізійна служба. Податкова служба. Захист прав споживачів. Охорона праці. Антимонопольний комітет. Санітарно-епідеміологічний захист населення. Правоохоронні органи / О. А. Кривенко (ред.), О. М. Роїна (упоряд.) – К. : КНТ, 2002. – Ч. 2. – 116 с.
8. *Український В. Н.* Чи повинна держава захищати споживача? / В. Н. Український // Право України. – 1993. – № 5-6.

Kovalenko A. V. Objectives and functions of local government bodies in consumer protection.

The analysis of the place, role and functioning of specific local governments in the state control on consumer protection have been conducted. The peculiarities of organization of controls on consumer protection at the local level have been defined. The main directions of the development of local governments according to protect the rights of consumers have been signified.

Key words: local governments; state control; consumer protection; powers; relations.

Коваленко А. В. Задачи и функции органов местного самоуправления в обеспечении защиты прав потребителей.

Сделан анализ задач и функций органов местного самоуправления по обеспечению защиты прав потребителей. Выделены особенности защиты прав потребителей на местном уровне. Определены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления по защите прав потребителей.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственный контроль, защита прав потребителей; полномочия; отношения.