

ОБҐРУНТУВАННЯ НАПРЯМІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ОРґАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

JUSTIFICATION OF THE DIRECTIONS OF INCREASE EFFICIENCY OF ECONOMIC AND LEGAL ENSURING THE OPENNESS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AS A SUBJECT OF THE CONSUMER RIGHTS PROTECTION SYSTEM

Лига А.І., провідний економіст

*Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова
Національної академії наук України»*

Обґрунтовано напрями підвищення ефективності економіко-правового забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування в контексті захисту прав споживачів. Досліджено правову основу діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єкта системи захисту прав споживачів. Систематизовано заходи з захисту прав споживачів за характером діяльності та було виокремлено превентивні заходи спрямовані на попередження правопорушень, заходи реагування та заходи змішаного характеру. Обґрунтована важливість участі структурних підрозділів органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи захисту прав споживачів у підконтрольних таким органам територіальних громадах. Запропоновано поділити за характером виконання функції суб'єктів захисту прав споживачів на індивідуальні та спільні, а за підходом до реалізації з індивідуальних функцій, виділити самодостатні та суміжні. Виокремлено основні повноваження органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів та запропоновані механізми забезпечення їх прозорості для суспільства. Визначена можливість врегулювання організаційних питань забезпечення прозорості захисту прав споживачів в діяльності структурних підрозділів органів місцевого самоврядування через прийняття локальних нормативних актів, які оформлюються у вигляді рішень місцевих рад або їх виконавчих комітетів. Доведена необхідність забезпечення прозорості правовідносин у критичних точках перетинання обов'язків з захисту прав споживачів від одного суб'єкта до іншого. Для розв'язання окреслених проблем було дано авторське бачення щодо їх економіко-правового врегулювання. Запропоновані напрями економічного забезпечення підвищення ефективності прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: відкритість міста, захист прав споживачів, місцеве самоврядування, саморегулювання, соціально-економічна політика, система.

The areas of increasing the effectiveness of the economic and legal provision of openness of local self-government bodies in the context of consumer rights protection are substantiated. The legal basis of the activity of local self-government bodies as a subject of the consumer rights protection system is studied. Measures for the protection of consumer rights were systematized according to the nature of activity, and preventive measures aimed at preventing offenses, response measures and measures of a mixed nature were distinguished. The importance of the participation of structural subdivisions of local self-government bodies as subjects of the consumer rights protection system in territorial communities under the control of such bodies is substantiated. It is proposed to divide by the nature of the performance of the function of subjects of protection of consumer rights into individual and joint, and by the approach to the implementation of individual functions, to distinguish self-sufficient and adjacent ones. The main powers of local self-government bodies for the protection of consumer rights are highlighted and mechanisms for ensuring their transparency for society are proposed. The possibility of settling organizational issues of ensuring the transparency of consumer rights protection in the activities of structural subdivisions of local self-government bodies through the adoption of local normative acts has been identified, which are formalized in the form of decisions of local councils or their executive committees. The need to ensure transparency of legal relations at critical points of intersection of consumer rights protection obligations from one entity to another has been proven.

To solve the outlined problems, the author's vision regarding their economic and legal settlement was given. Proposed areas of economic support for increasing the effectiveness of the transparency of the activities of local self-government bodies.

Key words: openness of the city, protection of consumer rights, local self-government, self-regulation, socio-economic policy, system.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України та пов'язані з цим завдання розбудови сучасної парламентської демократії європейського зразка, яка все більше тяжіє до прямого народовладдя заснованому на прозорих та партнерських взаємовідносинах з владою формують проблематику дослідження підвищення відкритості таких відносин.

Важливість споживачів для економіки, призвело до їх визначення центральною фігурою економічної політики ЄС [1].

У статті 2 Господарського Кодексу України споживачі визначені учасниками відносин у сфері господарювання, з визначенням у статті 20 обов'язку держави на захист споживчих прав державою, а також прав споживачів у статті 39.

Відповідно до положень частини 3 статті 10 вищезазначеного Кодексу «у соціально-економічній сфері держава здійснює соціальну політику захисту прав споживачів» [2].

Одним з напрямів мети Господарського Кодексу України є соціальна спрямованість та ефективність суспільного виробництва, яка досягається через утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі Укра-

їни, та сприяння гармонізації її з іншими економічними системами.

Система захисту прав споживачів є невід'ємною частиною більш глобальної економічної системою під якою сьогодні розуміють об'єктивна єдність закономірно пов'язаних між собою всіх явищ і процесів економічного життя [3].

Згідно з положеннями нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів» викладених у частині другій статті 3 захист прав споживачів здійснюється зокрема на принципах відкритості, прозорості й системності формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

Одним з суб'єктів такої системи визначених у статті 30 вищезазначеного Закону є органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є органами влади найбільш наближеними до населення, тобто фактично базовим рівням вищезазначених взаємовідносин. Водночас віддаленість таких органів від центральних органів влади, часто призводить до недостатності економіко-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Саме тому підвищення ефективності економіко-правового забезпечення відкритості міста через прозорість органів місцевого самоврядування як суб'єкта системи захисту прав споживачів є достатньо актуальним питанням для наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед дослідників, що займалися дослідженнями проблематики відкритості міста, можна виокремити наступних вчених: Любченко П. М. яким було досліджено співвідношення одних з одним принципів відкритості, прозорості, гласності, було визначено організаційно-правові форми реалізації зазначених принципів, їх значення для місцевого самоврядування, а також правове врегулювання зазначених принципів в у вітчизняному та міжнародному праві [4]. Дослідженням принципів відкритості та прозорості органів державної влади (а також місцевого самоврядування) в контексті утвердження демократії участі суспільства з використанням цифрових джерел отримання інформації присвятив свою роботу Нестерович В. Ф. [5]. Аналізом прозорості регіонів у забезпеченні ефективного врядування України займався Лукашук М. В. [6]. Губа М. І., дослідила прозорість місцевого самоврядування з позиції забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління в умовах воєнного стану [7].

Частина вчених акцентує на питаннях цифровізації відкритості міста [8], [9].

Інша частина вчених наголошує на більш широкій концепції Smart City [10], [11] яка передбачає розвиток міста за такими ключовими напрямками: як підвищення якості життя громадян; модернізація та розбудова технологічної інфраструктури міста; використання технологій для ефективного управління містом; дотримання стандартів екологічності, сталого економічного розвитку та соціальної інклюзії; активного залучення громадськості.

Втім тематика робіт зазначених авторів переважно робила наголос на загальних питаннях відкритості міста, без наголосу на конкретні прикладні питання які впливають на повсякденні права більшості з мешканців місцевих громад. Також, попри окремі згадки про важливість взаємодії з суспільством та іншими органами влади, цим питанням на нашу думку приділено недостатню увагу, через акценти на наявність та вимоги до інформації, що підлягає розміщенню на сайтах органів місцевого самоврядування, що безумовно важливо, але не дає передбачуваності дій посадових осіб органів місцевого самоврядування, прозорості розуміння їх функцій та повноважень, можливих заходів та амплітуди їх дій, точок перетинання з іншими системними суб'єктами державної політики в тій чи іншій сфері та механізмів взаємодії з ними.

Мета статті. На прикладі повноважень та функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування як суб'єкта системи захисту прав споживачів продемонструвати напрями підвищення ефективності економіко-правового забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування, дослідив правову основу їх діяльності, сформувавши передбачувану амплітуду дій посадових осіб органів місцевого самоврядування, прозорості розуміння їх функцій та повноважень, можливих заходів, точок перетинання з іншими системними суб'єктами державної політики в тій чи іншій сфері та механізмів взаємодії з ними.

Виклад основного матеріалу дослідження. Само поняття відкритості міста враховує необхідність забезпечення прозорості процесів діяльності всіх суб'єктів в місті. При цьому зазначена прозорість має спрямовуватись як в середину міста для внутрішніх акторів, так і за її межею для зовнішніх акторів. Втім основою для упорядкування такої діяльності на рівні міста є прозорість діяльності органів місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону

здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ в інтересах місцевого населення. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними й виключними. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [12].

На сьогодні правова основа діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єкта системи захисту прав споживачів базується на положеннях Конституції України, спеціального Закону України «Про захист прав споживачів» (як в поточній, так і новій редакції), ГК та ЦК України, окремих статтях КУпАП, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», та інших нормативно-правових та локальних нормативних актах.

Конституційна основа державного захисту прав споживачів, разом зі здійсненням контролю за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяння діяльності громадських організацій споживачів визначається статтею 42 Конституції України, при цьому вона пов'язана в одній статті з захистом конкуренції у підприємницькій діяльності від проявів недобросовісної конкуренції, що складає одночасну загрозу та завдає шкоди як споживачам, так і добросовісному підприємництву [13]. Адже, недобросовісні підприємці через несумлінні підприємницькі практики, а також порушення законодавства отримують незаконні конкурентні переваги, які призводять до економічних втрат добросовісного бізнесу та шкодять добросовісній конкуренції.

При цьому стаття 140 зазначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, а відповідно до статті 143 територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування зокрема управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Також, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Але, при здійсненні ними повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 9 ГК України зокрема визначає, що правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, у програмах економічного і соціального розвитку, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а частина третя статті 10 зазначає, що при реалізації економічної політики в соціально-економічній сфері держава здійснює соціальну політику захисту прав споживачів [14].

При цьому захист прав споживачів статтею 5 віднесено до конституційних основ правового господарського порядку в Україні, а в статті 6 захист прав споживачів віднесено до загальних принципів господарювання в Україні.

Попри відсутність у Новій редакції Закону України «Про захист прав споживачів» прямого визначення поняття система захисту прав споживачів, втім в статті 30 наведено суб'єктний склад такої системи, до яких віднесено: ЦОВВ з формування державної політики у сфері захисту прав споживачів; так званій компетентний орган (за практикою ЄС державне агентство з реалізації політики); інші державні органи, які здійснюють захист

прав споживачів у відповідних сферах; органи місцевого самоврядування; органи позасудового врегулювання спорів; суди; громадські об'єднання споживачів; саморегульовані організації [15]. За аналогією наведеною в інших нормативно-правових актах поняття системи включає не тільки суб'єктів системи, але і їх взаємопов'язаність, що створює певну цілісність, організовану для досягнення однієї або кількох поставлених цілей.

Така взаємопов'язаність та взаємозалежність суб'єктів обґрунтовує необхідність врахування захисту прав споживачів програмах соціально-економічного розвитку як на державному та регіональному рівнях, так і на рівнях органів місцевого самоврядування через розробку, затвердження та реалізацію місцевих програм соціально-економічного розвитку відповідно до статей 26–27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16].

В зазначеному контексті та відповідно до частини «б» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування делеговані повноваження здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів.

Статті 17–18 зазначеного Закону регулюють відносини органів місцевого самоврядування як з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад так і з тими, що у такій власності не перебувають, але здійснюють господарську діяльність у відповідних територіальних громадах.

Що стосується власне визначених Законом повноважень з захисту прав споживачів для зазначених підрозділів, то вони визначені у статті 28 чинної та статті 34 нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів».

Чинна редакція передбачає можливість

1) розглядати звернення споживачів, консультувати їх з питань захисту прав споживачів;

2) аналізувати договори, що укладаються продавцями (виконавцями, виробниками) зі 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 центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист 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 зупинити реалізацію продукції до пред'явлення інформації, супровідних документів або припинити 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 [17].

Нова редакція (що набуває чинності через один рік з дня його опублікування, але не раніше скасування воєнного стану) передбачає можливість для:

1) розгляду звернень споживачів;

2) надання консультацій з питань захисту прав споживачів;

3) здійснення освітніх та/або просвітницьких заходів, спрямованих на набуття споживачем знань, умінь та навичок з питань реалізації прав споживачів та механізмів їх захисту, а також на доведення до відома суб'єктів господарювання інформації про права споживачів та механізми їх захисту;

4) аналізу договорів, що укладаються суб'єктами господарювання зі споживачами, з метою виявлення умов, які обмежують права споживачів;

5) у разі виявлення продукції неналежної якості, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів чи навколишнього природного середовища, а також фактів реалізації продукції, яка не супроводжується необхідною, доступною, достовірною і своєчасною інформацією та/або відповідними документами, контрафактних товарів, піратських товарів чи продукції з простроченим строком придатності терміново повідомляють про це компетентний орган та/або інші органи, наділені повноваженнями контролю у відповідній сфері [15].

Наведені редакції дозволяють виявити певні відмінності у повноваженнях в чинній та новій редакції Закону України «Про захист прав споживачів».

Фактично нова редакція Закону усунула можливість для звернення органів місцевого самоврядування до дозвільних органів щодо вирішення питання про тимчасове зупинення дії дозволу на діяльність чи про дострокове його анулювання у разі систематичного порушення прав споживачів (що на сьогодні внаслідок численних змін законодавства неможливо реалізувати), зупинити та припинити реалізацію продукції без інформації та захисту прав споживачів у суді.

Натомість була надано право для здійснення освітніх та/або просвітницьких заходів для набуття споживачем знань з реалізації прав споживачів та механізмів їх захисту, а також на доведення інформації про права споживачів та механізми їх захисту до відома суб'єктів господарювання.

Попри важливість цього доповнення яке робить органи місцевого самоврядування надзвичайно важливими для розбудови системи захисту прав споживачів європейського зразка (для якої заходи державного нагляду та контролю вторинні, а первинні саме інформаційні та просвітницькі заходи, та медіації спорів між споживачами та суб'єктами господарювання), але надане право, сьогодні не підкріплено прозорою правовою, інституційною чи методологічною базою.

Хоча прозорість такої бази має формуватися на загальнодержавному рівні та підкріплюватись рекомендованими для органів місцевого самоврядування нормативними актами, документацією та платформами (інформаційної, фінансової, інфраструктурної) підтримки, а також чітко визначеними взаємозв'язками та точками дотику з іншими суб'єктами системи захисту прав споживачів (визначених у статті 30 нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів»), але підвищення ефективності прозорості всіх зазначених баз може частково відбуватись через врегулювання локальними нормативними актами органів місцевого самоврядування.

Такі акти вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України та відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» оформлюються у вигляді рішень місцевих Рад чи їх виконкомів.

Окрім рішень для створення правової бази в межах проведеної місцевої (як частини державної) політики захисту прав споживачів можливе використання інших локальних актів органів місцевого самоврядування таких як розпорядження, статуту, інструкції, правила, положення, порядки, програми тощо.

За впливом такі локальні акти можуть бути внутрішнього та зовнішнього спрямування. Внутрішні регулюють правовідносини, що виникають в процесі діяльності як структурного підрозділу захисту прав споживачів відповідних органів, так і комунальних підприємств та закладів в процесі реалізації місцевої політики захисту прав споживачів. Зовнішні закладають базу для правовідносин в межах територіальної громади як з суб'єктами господа-

рювання, так з іншими суб'єктами системи захисту прав споживачів.

Також важливо зазначити, що вже сьогодні держава наділяє відповідні структурні підрозділи органів місцевого самоврядування конкретними повноваженнями зі складання адміністративних протоколів за статтями 155, 155¹, 156, частина перша-четверта ст. 156¹, 159 КУпАП, що дозволяють як здійснювати певні функції державного нагляду та контролю (в межах делегованих повноважень), так і притягати до відповідальності за індивідуальні порушення прав споживачів [18].

Як стає очевидним з передбачених КУпАП сум відповідальності за правопорушення які можуть накладатись уповноваженими посадовими особами органів місцевого самоврядування на підприємства, вони є радше символічними й фактично призвані сигналізувати суб'єкту господарювання (без зайвого фінансового тиску які вони могли понести внаслідок подібних заходів ЦОВВ в цій сфері) на існуючі недоліки в організації діяльності, що потребують виправлення.

В першу чергу вони дозволяють органам місцевого самоврядування впливати на такі форми об'єктивної сторони правопорушень прав споживачів які виражаються в таких формах:

1) відмова у наданні громадянам-споживачам необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про товари (роботи, послуги), їх кількість, якість, асортимент, а також про їх виробника (виконавця, продавця), у навчанні безпечного та правильного їх використання, а так само обмеження прав громадян-споживачів на перевірку якості, комплектності, ваги та ціни придбаних товарів;

2) відмова громадянину-споживачу в реалізації його права в разі придбання ним товару неналежної якості;

3) надання недостовірної інформації про продукцію, в разі якщо ця інформація не зашкодила життю, здоров'ю та майну споживача;

4) неприведення недостовірної інформації про товар до відповідності чи повторне надання недостовірної інформації.

Також, це стосується незначних порушень правил торгівлі на ринках та порушення порядку проведення розрахунків, тобто правопорушень за які Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів не має повноважень притягати до відповідальності.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що сьогодні структурні підрозділи органів місцевого самоврядування можуть використовуватись і як допоміжні для ЦОВВ підрозділи для здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства про захист прав споживачів і як повноцінний суб'єкт з реалізації всієї номенклатури заходів державної політики захисту прав споживачів на місцевому рівні, найбільш наближений до споживачів владний суб'єкт із консультування споживачів, а по окремих напрямках діяльності (аналіз договорів що укладаються суб'єктами господарювання зі споживачами, з метою виявлення умов, які обмежують права споживачів та здійснення освітніх та/або просвітницьких заходів, спрямовані на набуття споживачем знань, умінь та навичок з питань реалізації прав споживачів та механізмів їх захисту, а також на доведення до відома суб'єктів господарювання інформації про права споживачів та механізми їх захисту) виконують індивідуальні функції непередбачені Законом для інших владних суб'єктів системи захисту прав споживачів. Зазначене робить органи місцевого самоврядування певною зв'язною ланкою між суб'єктами органами влади та недержавними суб'єктами системи захисту прав споживачів, якій притаманні й владні й суспільні функції.

Для підвищення ефективності прозорості зазначених функцій органів місцевого самоврядування, доцільно поділити за характером діяльності здійснювані ними заходи з захисту прав споживачів на заходи реагування на правопорушення, превентивні заходи спрямовані на попередження правопорушень та заходи змішаного характеру (що в основі можуть мати й ту й іншу причину).

При цьому превентивні заходи первинні для системи захисту прав споживачів, адже головною її мета не допускати правопорушення таких прав і лише у разі їх виникнення ефективно відновлювати порушені права, притягнути до відповідальності правопорушника. Але, і в цьому випадку головною мета такого притягнення не стільки фінансове покарання, скільки надання рекомендацій, щодо виправлення недоліків в організації господарської діяльності та недопущення подібних правопорушень у майбутньому.

Серед окреслених Законом напрямів діяльності структурних підрозділів захисту прав споживачів, є як яскраво виражені заходи реагування (розгляд звернень споживачів, підготовка подання про тимчасове зупинення чи про дострокове анулювання дозволу на діяльність у разі систематичного порушення прав споживачів, звернення до суду) та превентивні заходи (освітні та/або просвітницькі заходи доведення до відома суб'єктів господарювання інформації про права споживачів та механізми їх захисту), так і заходи змішаного характеру (консультування споживачів, аналіз договорів з метою виявлення умов, які обмежують права споживачів, виявлення продукції неналежної якості, без інформації та контрафактних товарів).

Водночас «Національна економічна стратегія на період до 2030 року» затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179, передбачає низку інших видів діяльності у захисті прав споживачів які наша держава визначає пріоритетними при реалізації державної економічної політики: зокрема це: підвищення ролі громадських об'єднань споживачів; залучення громадських об'єднань споживачів до вирішення споживчих спорів; запровадження механізму досудового вирішення споживчих спорів; запровадження електронних гарантійних зобов'язань і головне це досягнення сумісності національної системи захисту прав споживачів з відповідними системами країн членів ЄС [19].

Вищезазначені види діяльності контактні з місцевим самоврядуванням доводять обов'язковість участі структурних підрозділів захисту прав споживачів органів місцевого самоврядування в реалізації інших напрямів діяльності з захисту прав споживачів (в межах їх компетенції) визначених у відповідній державній економічній політиці у підконтрольних таким органам територіальних громадах.

Також, це підтверджується правом відповідних підрозділів у чинній редакції Закону щодо підготовки 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. Тобто, структурні підрозділи органів місцевого самоврядування можуть встановити факт систематичного порушення прав споживачів, тим самим Закон підтверджує значення цих підрозділів у забезпеченні реалізації всіх прав споживачів та виявлення систематичності таких порушень на їх територіях.

Підвищення ефективності прозорості діяльності органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів має відбуватися за двома напрямками: прозорість у здійсненні повноважень, та прозорість взаємодії з споживачами та іншими суб'єктами системи захисту їх прав.

Сьогодні відсутність визначених спеціальним Законом прозорих та чітких критеріїв до процедур реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів, потребують внесення доповнень у зазначений Закон та підзаконні акти, формуючи передумову

для правового забезпечення підвищення ефективності прозорості діяльності таких органів.

Аналізуючи повноваження щодо розгляду звернень споживачів, можна встановити, що за своєю суттю вони мають об'єктивну форму у вигляді певного об'єктивного факту, що вже стався, може бути певним чином підтверджений та вимагає заходів реагування.

На сьогодні основними формами звернення відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» є зауваження, скарга та пропозиція [20]. Доцільним на нашу думку є доповнення зазначеного переліку такою формою звернення як відгук (який не обов'язково процесу розгляду, втім може ефективно інформувати інших споживачів перед прийняттям ними рішень щодо споживання).

Підвищення ефективності прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно вимагатиме у нормативно-правових та локальних нормативних актах чіткого викладення процедур розгляду звернень споживачів яка включатиме такі етапи:

- Підготовчий (до появи звернення);
- Процесуальний (пов'язаний з процесом розгляду звернення);
- Оцінки, аналізу та поліпшення (після розгляду звернення).

Підготовчий етап має складатися з наступних процесів:

- встановлення вимог, щодо форми звернення та підтвердження факту його об'єктивності;
- розгляд необхідності та критеріїв для підключення до попереднього розгляду органів з позасудового врегулювання спорів чи споживачів з можливістю їх фінансування (часткового фінансування) с місцевого бюджету та критеріїв оцінки ефективності їх діяльності;
- збір, оцінка та обмін інформацією (через утворення та функціонування загальнонаціональних цифрових платформ) щодо найбільш поширених звернень споживачів до органів місцевого самоврядування та способів їх врегулювання;
- формування місцевої політики захисту прав споживачів, розробка та впровадження механізмів та стандартів її реалізації;
- організація навчання та обміну досвідом для персоналу відповідних підрозділів з означених питань.

Проблематикою для зазначеного етапу є: фактична відсутність (попри передбачену можливість) зазначених підрозділів в органах місцевого самоврядування; сучасна відсутність загальнодержавної платформи обміну інформацією, підстав для фінансування з місцевого бюджету органів з позасудового розгляду спорів, не достатність джерел підготовчої та просвітньої інформації; відсутність критеріїв та вимог для прийняття споживчої політики; відсутність програм та платформ для навчання посадових осіб та обміну інформацією між ними, неналежність мотивації посадових осіб до навчання; перевірка якості та оновлення навчального матеріалу; забезпечення внутрішньої та зовнішньої оцінки отриманих знань персоналом; постійність вдосконалення та поліпшення знань персоналу.

Процесуальний етап включає наступні процеси:

- Отримання та реєстрація звернення;
- Початкове оцінювання звернення та перевірка на відповідність вимогам щодо форми звернення та документів чи фактів підтвердження його об'єктивності, а за визначених в нормативно-правових актах процедур початкового розгляду органами позасудового врегулювання спорів, оцінка об'єктивності причин для підключення до розгляду органів місцевого самоврядування;
- реагування на звернення;
- залучення відповідача якого стосується звернення до діалогу;
- ретельність розгляду звернення;
- ведення та контролювання записів щодо розгляду;

- проведення (за необхідності) перевірок чи незалежних експертиз щодо причин звернення;

- відстеження всіх внутрішніх та зовнішніх етапів розгляду та обміну інформацією щодо звернення;

- прийняття та обґрунтування рішення щодо врегулювання звернення;

- повідомлення про рішення споживача та суб'єкта господарювання;

- у разі згоди з рішенням структурного підрозділу захисту прав споживачів органу місцевого самоврядування з боку заявника та відповідача закриття провадження за зверненням (у разі необхідності за фактом встановлених правопорушень можливе притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в межах наявних повноважень, але у разі першого правопорушення та за умови доказів випадковості правопорушення, його швидкого врегулювання за фактом звернення, всебічного сприяння у врегулюванні скарги можлива заміна штрафу на попередження);

- у разі неможливості досягти позитивного розгляду звернення через відмову суб'єкта господарювання задовольнити справедливий вимогу споживача чи брак повноважень, оприлюднити інформацію про правопорушника та підготувати необхідні документи для подальшого розгляду справи в органах виконавчої чи судової влади;

У разі незгоди споживача з результатами розгляду надання йому інформації щодо механізмів оскарження винесеного рішення чи інших органів компетентних у розгляді його справи.

Проблематикою для зазначеного етапу є: слабкість чи брак встановлених Законом повноважень та процедур їх реалізації; відсутність чітко визначених процедур взаємодії з органами виконавчої та судової влади (прибирання з Закону можливості для судового захисту); відсутність встановлених законодавством вимог щодо ведення та оприлюднення процесу розгляду скарги, відсутність платформи та процедур для інформування суспільства про порушників прав споживачів; відсутність зовнішнього оцінювання розгляду звернень; брак повноважень за ненадання (неналежність надання) суб'єктом господарювання інформації щодо розгляду звернення, відсутність дислокації розташування суб'єктів господарювання тощо.

Етап оцінки, аналізу та поліпшення складається з наступних процесів:

- аналізування та оцінювання ефективності розгляду звернень;

- оцінка задоволеності споживачів розглядом звернень;

- моніторинг та порівняння ефективності розгляду звернень в інших органах державної влади та місцевого самоврядування;

- проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту розгляду скарг;

- підготовка звітів для цовв з формування та реалізації державної політики захисту прав споживачів;

- у разі виявлення фактів недоліків нормативно-правових актів, що перешкоджають ефективному розгляду звернень споживачів, чи процедур взаємодії з іншими суб'єктами системи, повідомляти про це органи наділені відповідною компетенцією.

- освітні та просвітні напрями діяльності органів місцевого самоврядування можуть бути охоплені як через затверджені мон програми навчання, так і власноруч розробленими програмами навчання (за необхідності затверджені локальними нормативними актами) чи навчальними цифровими програмами.

Локальними нормативними актами, можуть бути охоплені питання вимог до таких навчань, їх періодичності, критеріїв оцінки як отриманих знань, так і наявності підвищення ефективності виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них функціональних обов'язків.

Функція аналізу договорів зі споживачами на предмет виявлення в них несправедливих умов у договорах, беззаперечно має спиратись статтю 18 чинної чи статтю 15 нової редакції спеціального Закону. Втім на сьогодні цей напрям діяльності найменш пророблений у правовому полі, як через процедурну невизначеність здійснення аналізу, так і через проблематику належного рівня підготовки для обміну досвідом, а також через відсутність чітко визначених наслідків такого правочину. Особливо гостро це питання стоїть через позбавлення органів місцевого самоврядування права подавати позови до суду з метою захисту прав споживачів.

Правові та інституційні недоліки для проведення перевірок та притягнення до відповідальності несумлінних у розгляді скарг суб'єктів господарювання ускладнились у 2021 році через зміни у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», та носять всі ознаки двозначності.

Розгляд звернень споживачів часто прив'язують до перевірок господарської діяльності суб'єктів господарювання, прив'язуючи його до вимог викладених у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та відмовляючи споживачам у розгляді їх звернень на підставі численних мораторіїв на перевірки викликаних впливом негативних зовнішніх факторів. Але звернення споживачів частіше за все не вимагає проведення перевірок господарської діяльності суб'єктів господарювання. Адже факт відмови споживачу у реалізації його прав, викладених у зверненні до суб'єкта господарювання, є порушенням права споживача на звернення і не потребує перевірки господарської діяльності зазначеного суб'єкта. Перевірки підлягає лише факт відповідності Закону при розгляді звернення споживача таким суб'єктом. Відповідно контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян, згідно з положеннями статті 28 Закону України «Про звернення громадян» [20] зокрема, покладено на органи місцевого самоврядування, які можуть роздавати скарги, подані в порядку статті 16 зазначеного Закону. Отже, притягнення до відповідальності за статтею 156-1 КУпАП є прямим наслідком розгляду звернення споживача, а не перевірки господарської діяльності суб'єкта господарювання.

По-друге, в окремих випадках звернення все ж вимагає проведення перевірки господарської діяльності, тому органи місцевого самоврядування згідно з наведеною вище Європейської хартії місцевого самоврядування повинні мати достатній обсяг прозорих повноважень для виконання передбачених законодавством функцій.

Втім, будь-яка система вимагає упорядкування діяльності її суб'єктів та усунення перетинання при виконанні ними різних функцій з захисту прав споживачів. Системність діяльності полягає у визначенні взаємозв'язків та їх послідовності між всіма суб'єктами системи. Але, на сьогодні жодна з редакцій Закону прямо такі зв'язки не визначає, отже їх можна виявити, дослідив функціонал зазначених суб'єктів системи. Поділив за характером виконання функцій суб'єктів захисту прав споживачів на індивідуальні (притаманні одному суб'єкту) та спільні (притаманні двом або більшій кількості суб'єктів).

При цьому за підходом до реалізації з індивідуальних функцій, можна виділити самодостатні (не потребують зв'язку з іншими суб'єктами) та суміжні (коли їх початок обумовлений кінцем діяльності іншого суб'єкта, і навпаки кінець функцій одного суб'єкта є початком функцій іншого). Водночас спільні функції можуть бути обумовленими територіально, галузево, за розмірами охоплення чи впливу, за рівнем складності та загроз, за доступністю та зручністю для споживача, за рівнем економічності, за доцільністю інтеграції зусиль.

В контексті забезпечення підвищення ефективності прозорості системної діяльності всіх суб'єктів системи захисту прав споживачів з таким суб'єктом системи як структурні підрозділи захисту прав споживачів органів місцевого самоврядування доцільно встановити так звані критичні точки таких взаємовідносин які мають бути охоплені процедурами прозорості. Тобто місць де функціональні обов'язки з захисту прав споживачів органів місцевого самоврядування, входять в безпосередній контакт з іншими суб'єктами системи. Такі місця є слабкими з огляду недостатності зв'язків між різними органами державної влади, а у випадках їх наявності існує ймовірність перекладання відповідальності за реалізацію прав споживачів з одного органу на інший. Саме тому такі місця потребують зовнішнього оцінювання, яке можна забезпечити формалізацією, систематизацією та прозорістю процедур.

Для цього розглянемо передбачені вітчизняним законодавством повноваження зазначених суб'єктів.

Повноваження ЦОБВ з формування державної політики у сфері захисту прав споживачів визначені в Законі України «Про захист прав споживачів», Положенням Про міністерство економіки затвердженому Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 [21], а також документами Міністерства внутрішнього характеру.

Аналіз цього положення дозволяє зробити висновки про формальність такого обов'язку для Мінекономіки. Адже, з 336 напрямів діяльності Мінекономіки є лише один напрям діяльності, що відносяться безпосередньо до захисту прав споживачів визначений у підпункті 172 пункту 4 Положення, та і той не самостійний, а прив'язаний до блоку напрямів діяльності, що належить до державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації та метрології.

Прийняття Концепції споживчої політики, не додало жодного з визначених в ній 18 завдань до тексту положення, не відбулися такі зміни й в наслідок прийняття нової редакції спеціального Закону (стара редакція таких завдань не визначала).

З зазначених для Мінекономрозвитку у статті 31 нової редакції Закону завданнях з захисту прав споживачів в контексті критичних точок дотику з органами місцевого самоврядування слід виділити:

- координацію центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів;
- отримання від органів місцевого самоврядування зворотного зв'язку для узагальнення практики застосування законодавства у сфері захисту прав споживачів, розробка пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства;
- надання рекомендацій та роз'яснень з питань захисту прав споживачів.

Таким чином перші два завдання можна віднести до індивідуальних завдань Міністерства. При цьому з їх змісту очевидна необхідність визначення окремої прозорої системної процедури для забезпечення означених комунікацій зокрема з органами місцевого самоврядування.

Третє завдання на нашу думку є спільним завданням, та більш доцільна у комунікаціях з іншими органами виконавчої влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, адже не завжди позиція Міністерства в розроблених положеннях законодавства викладена мовою, що не допускає можливості трактування чи різного індивідуального прийняття (особливо у правовідносинах між суб'єктами). Також Міністерства може розробляти процедури та стандарти здійснення захисту прав споживачів, та у зв'язку з цим надавати рекомендації зазначеним суб'єктам щодо їх впровадження та застосування. Втім і для споживачів можливість подібних звернень має бути відкрита, у першу чергу з метою встановлення офіційної позиції держави відносно реалізації споживчих прав.

Доцільні такі звернення лише у разі коли попереднє звернення споживача за роз'ясненнями до органів влади нижчого рівня та отримана від них офіційна відповідь на думку споживача не відображає об'єктивної дійсності щодо прав споживачів викладену у нормативно-правовому акті.

Зазначена процедура повинна призводити або для корегування діяльності органів влади нижчого рівня, або до виявлення недоліку у викладенні норм права, та формування потреби з його усунення тому має бути формалізована у вигляді локального нормативного акту що регулюватиме прозору електронну комунікаційну платформу відповідного суб'єкта з надання рекомендацій та роз'яснень з питань захисту прав споживачів. В такому акті має зазначитися основні вимоги до звернень з боку органів влади та споживачів до Міністерства, прозорий порядок їх реєстрації, розгляду, аргументації висновків та винесення рішень щодо роз'яснень та рекомендацій чи необхідності законодавчих змін з метою ймовірної зовнішньої незалежної оцінки з боку суспільства чи компетентних органів.

Повноваження ЦОВВ (компетентного органу в новій редакції Закону) з захисту прав споживачів, яким на сьогодні є Держпродспоживслужба визначено в обох редакціях спеціального Закону, Постановою КМУ від 2 вересня 2015 р. № 667 Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [22], іншими нормативно-правовими актами, що регулюють параметри та критерії здійснення діяльності цього органу, а також низкою локальних нормативних актах зазначеного органу.

Головна відмінність між статтями 26 чинної та статті 32 нової редакції спеціального Закону в якій визначаються функції Держпродспоживслужби (як ЦОВВ чи компетентного органу в цій сфері), це усунення повноважень зазначеного органу у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і концентрація виключно на державному контролі за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Функціонал ЦОВВ з захисту прав споживачів викладений у старій редакції Закону з погляду сучасних європейських практик є недосконалим, адже сфера державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів є лише одним з напрямів державної політики у сфері захисту прав споживачів, адже поза ним лишаються питання захисту, що знаходяться в зоні переважно відповідальності держави (право на захист державою, на освіту, задоволення основних потреб, справедливую компенсацію, на об'єднання в громадські організації споживачів), або спільної відповідальності держави та бізнесу (права вибору; бути почутим; поінформованим; на здорове довкілля), а також щодо сприяння недержавним суб'єктам захисту прав споживачів та розвитку добросовісних практик саморегулювання бізнесу та добросовісного підприємництва.

Замість того, щоб усунути недолік відсутності повноважного органу відповідального за повноцінну реалізацію всіх напрямів споживчої політики, нова редакція Закону навпаки створила певну правову колізію, де в Україні є суб'єкт системи відповідальний за формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, але відсутній суб'єкт відповідальний за її реалізацію.

У визначених в Законі завданнях з захисту прав споживачів для Держпродспоживслужби, в контексті критичних точок дотику з передбаченими повноваженнями органами місцевого самоврядування слід виділити як індивідуальні (суміжні за підходом до реалізації) функції повноваження з перевірки якості продукції, розгляд пропозиції щодо обмеження чи заборони введення в обіг або реалізації, вилучення з обігу чи відкликання небезпечних та/або контрафактних чи піратських товарів, та залучення громадських об'єднань споживачів та/або третіх осіб

(юридичних та фізичних осіб) до участі в заходах державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктами господарювання вимог законодавства про захист прав споживачів; вжиття заходів для запобігання порушенням суб'єктами господарювання вимог законодавства про захист прав споживачів та інформування споживачів про суб'єктів господарювання, які порушують права споживачів, а також державні органи, органи місцевого самоврядування та громадськість про результати своєї діяльності та виявлені порушення законодавства про захист прав споживачів. А також кілька спільних функцій, таких як: розгляд звернень споживачів та громадських об'єднань споживачів щодо порушень прав споживачів, узагальнення практики застосування законодавства у сфері захисту прав споживачів, розробка пропозицій з його вдосконалення.

Втім зазначені точки дотику з органами місцевого самоврядування мають переважно гіпотетичний характер, адже на сьогодні не підкріплені прозорими та обов'язковими процедурами взаємодії. Фактично єдиною прямою вказівкою на таку взаємодію є напрям діяльності з інформування органи місцевого самоврядування про результати діяльності Держпродспоживслужби та виявлені порушення законодавства про захист прав споживачів. Проте положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів такої взаємодії не передбачає, і існує висока ймовірність того, що навіть цей чітко визначений напрям взаємодії за відсутності прямих вказівок лишиться не реалізованим, а інформація буде надаватися формально, слабо інформативно, безсистемно та впереміш з новинами інших напрямів діяльності служби через сайт з новинами цього органу, так само як це реалізується на сьогодні.

Повноваження інших державних органів, які здійснюють захист прав споживачів у відповідних сферах прямо в законодавстві не визначені, тому можуть впливати на зазначену сферу непрямо згідно з повноваженнями наданих їм профільними Законами. Відповідно органи місцевого самоврядування можуть мати певні комунікації з профільними ЦОВВ в окремих сферах, наприклад у випадках встановлення невідповідності типових договорів з надання комунальних послуг положенням законодавства про захист прав споживачів. Проте і тут немає чітко визначених процедур, а у зв'язку зі скасуванням права у новій редакції Закону права таких органів звертатися до суду у справах захисту прав споживачів, такі контакти скоріш за все будуть мати характер листування, без конкретних зобов'язальних наслідків.

Втім в статті 33 нової редакції спеціального Закону з'явилися окремо визначені повноваження Антимонопольного комітету України, що відповідно до законодавства про захист від недобросовісної конкуренції здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів господарювання щодо застосування комерційної практики, що вводить споживача в оману, в частині захисту споживача від недобросовісної конкуренції.

Ймовірно на думку законотворців зазначені функції Антимонопольного комітету України має здійснювати спираючись на перелік з визначенням оманливих практик визначених статтю 15¹ Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [23]. При цьому зазначений перелік не є тотожним з переліком визначеному у статті 26 нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів», тому не є зрозумілим чи може Антимонопольний комітет притягати за оманливі дії визначені у вказаній статті (наприклад невідповідність твердження щодо гарантії, приєднання до Кодексів поведінки чи спонсорства про які зазначає суб'єкт господарювання, порядок розгляду скарг тощо). Також не є зрозумілим чи має Антимонопольний комітет притягати за відповідальність за такий прояв нечесної підприємницької практики як агресивна підприємницька практика.

Крім того, делегування таких функцій виключно Антимонопольному комітету створює перешкоди у роботі інших суб'єктів системи захисту прав споживачів, адже для цього органу це другорядний напрям діяльності, а перелік питань з яким споживачі можуть безпосередньо звертатися до зазначеного комітету, обмежений питаннями протидії антимонопольній та недобросовісній конкурентній діяльності.

Така практика не є ефективною, оскільки суб'єкти системи для яких захист прав споживачів є основним напрямом діяльності, значно частіше зустрічаються з оманливими та агресивними підприємницькими практиками, несправедливими умовами у договорах (де провідна роль з їх аналізу покладена на органи місцевого самоврядування), тому відсутність у них чіткої процедури протидії оманливим практикам дозволяє більшості порушників уникати відповідальності.

Вихід з цієї ситуації може бути два. Перший дозволяє лишити зазначений функціонал індивідуальним виключно за Антимонопольним комітетом (проте з використанням суміжного підходу до реалізації), це потребуватиме розширення напрямів нагляду за всіма проявами оманливих практик визначеними у статті 26 спеціального Закону, розширенням переліку завдань визначених Законом для АМК (перш за все, щодо усунення з ринку всіх виявлених у правовідносинах зі споживачами оманливих практик), істотним зростанням штату зазначеного органу, достатнього для реагування на всі виявлені оманливі практики, та встановлення процедури за якою будь-який суб'єкт системи виявив підприємницьку практику з ознаками оманливості має терміново повідомити про це зазначений Комітет, а той своєю чергою має вжити термінових заходів реагування.

Другий пропонує зробити цей функціонал спільним для кількох владних суб'єктів системи які будуть притягати до відповідальності самостійно за фактом виявлення оманливої практики в межах чітко визначених компетенцій (наприклад за АМК можна лишити притягнення до відповідальності за оманливі практики монополістів). Або можливо лишити провідну роль в цих питаннях за АМК, але делегувати повноваження по оманливим практикам іншим суб'єктам системи (у тому числі через внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») з прописаними процедурами їх підконтрольності АМК.

Питання *позасудових способів врегулювання спорів* є важливим з огляду на європейську інтеграцію України та зобов'язання взяті в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом. Проте, напруга діяльності органів позасудового врегулювання спорів, як власне їх повний перелік та процедури їх діяльності на сьогодні у вітчизняному законодавстві не визначені.

На сьогодні єдиними визначеними правовими нормами є порядок позасудового врегулювання спорів обмежується статтею 40, нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів».

Проте, зазначена норма обмежується лише трьома достатньо довільно визначеними критеріями позасудового врегулювання спорів, обмежуючись продукцією вартість якої сьогодні не більше еквівалента 1100 Євро (наприклад в Німеччині 10000 Євро), порушеннями порядку гарантійного ремонту, обміну та окремих умов постачання продукції. Також зазначається про обов'язковість рішень зазначеного порядку, які втім можна оскаржити через суд чи компетентний орган.

Простота та незначні суми справ які законотворець пропонує врегулювати через суб'єктів позасудового врегулювання спорів передбачає їх максимальну близькість до споживачів, а отже високу ймовірність взаємодії з органами місцевого самоврядування як простий, швидкий та невитратний спосіб врегулювання спорів. Проте, як і в інших випадках такі процедури взаємодії з органами місцевого самоврядування як власне і правове підґрунтя

для функціонування органів позасудового врегулювання спорів на сьогодні відсутні.

Суди як елемент системи захисту прав споживачів має подібні до позасудового врегулювання спорів недоліки, оскільки не визначає майже ніяких особливостей розгляду справ за участю споживачів, окрім звільнення їх від сплати судового збору, та зобов'язання одночасного розгляду справ споживачів з питаннями щодо відшкодування моральної (немайнової) та/або майнової шкоди, але відсутність особливостей у визначенні такої шкоди для споживачів, робить цю норму бланкетною оскільки положення Цивільного Кодексу прив'язують її визначення до критеріїв, що визначаються медичними діагнозами, що у справах споживачів носить лише поодинокий характер.

Проте європейська практика судового захисту прав споживачів, значна ширша і пропонує особливість судового розгляду справ споживачів, такі як практики швидких судів, колективного вирішення судових спорів, чітко визначених вимог щодо компенсації шкоди, спростування неправдивої інформації, припинення недобросовісних підприємницьких практик, створення єдиних цифрових платформ судових рішень у справах споживачів тощо.

Хоча нова редакція спеціального Закону позбавила органи місцевого самоврядування права здійснювати судовий захист прав споживачів, але як доводилось вище, ця норма помилкова і потребує зміни у законодавстві з визначенням порядку такого захисту органами місцевого самоврядування, та одночасних змін норм цивільно-правового судочинства у справах споживачів.

До *повноважень громадських об'єднань споживачів*, щодо критичних точок які пов'язують їх зі структурними підрозділами захисту прав споживачів органів місцевого самоврядування можна віднести переважно спільні функції які роблять громадські об'єднання співвиконавцями місцевої влади на підконтрольних ним територіях. До таких функцій можемо віднести:

- надання консультацій та організація тренінгів з питань захисту прав споживачів;
- представлення споживачів у відносинах з органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, саморегульованими організаціями на відповідних територіях;
- вивчення споживчих властивостей продукції, попит на неї, проведення опитувань населення для виявлення громадської думки про якість та безпечність продукції, що виробляється і реалізується;
- одержання від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- внесення компетентному органу і суб'єктам господарювання пропозиції щодо обмеження чи заборони введення в обіг або реалізації, вилучення з обігу або відкликання небезпечної продукції та/або контрафактних чи піратських товарів з додаванням підтвердних документів або їх копій;
- подання до суду позовів з питань захисту прав споживачів, у тому числі щодо невизначеного кола споживачів.
- основа для такої співпраці має відбуватись на договірній та грантовій основі з боку органів місцевого самоврядування для громадських організацій споживачів для реалізації завдань місцевої політики захисту прав споживачів. відповідна правова складова такої співпраці потребуватиме створення прозорих механізмів звітності громадських організацій за використання коштів місцевих бюджетів, нагляду, аналізу та оцінки виконання завдань визначених договором чи грантом.

Проблематика з *повноваженнями саморегульованих організацій бізнесу* як суб'єкта системи захисту прав споживачів подібна до органів з позасудового вирішення спорів. Такі суб'єкти повністю відповідають європейським системам захисту прав споживачів для яких вони виконують функції базового та посередницького рівня

захисту прав споживачів, проте в українському законодавстві їх правовий статус та основа діяльності повністю невизначена, та обмежуються лише незначними згадками в нормах права таких як стаття 37 спеціального Закону. Відповідно до цієї статті, організації господарського саморегулювання або організації професійного самоврядування можуть здійснювати захист прав споживачів, у передбаченій законодавством певній сфері (галузі) господарської діяльності або певному виді (видах), або на певному ринку та розглядати скарги з питань захисту прав споживачів, якщо це передбачено законом або статутом саморегулювальної організації.

Попри те, що суб'єкти господарювання діють безпосередньо на територіях підконтрольних органам місцевого самоврядування, а запроваджені ними практики саморегулювання з захисту прав споживачів прямо впливають на рівень такого захисту на відповідних територіях, проте очевидна бланкетність зазначеної норми не дозволяє на сьогодні встановити контрольні точки зав'язків з цим суб'єктом споживчої політики. Отже, діяльність зазначених саморегулювальних органів потребує термінового правового обґрунтування за прикладом країн членів ЄС.

На сьогодні найбільш ефективним механізмом досягнення прозорості та підвищення ефективності у діяльності будь-яких організацій, є її цифровізація. Діяльність органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів не є виключенням. Процесами цифровізації мають бути охоплені всі визначені вище критичні точки взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами системи захисту прав споживачів, а також визначені спеціальним Законом для цих органів напрями діяльності, на всіх етапах її здійснення від підготовки та реалізації до етапу аналізу, оцінки та вжиття корегувальних заходів.

При цьому частина інформації може мати конфіденційний характер для захисту персональних даних споживачів та конфіденційних даних суб'єктів господарювання, ділової репутації добросовісних суб'єктів господарювання (з визначенням критеріїв добросовісності), а також обміну конфіденційними даними між суб'єктами системи захисту прав споживачів. Що не знімає необхідність цифровізації та доступності зазначеної інформації для осіб з відповідним рівнем доступу. Перелік критеріїв для визначення конференційної інформації має бути чітко врегульований законодавством.

Також, важливим напрямом підвищення ефективності забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування як суб'єкта системи захисту прав споживачів є напрям її економічного забезпечення.

Взагалі проблематика забезпечення суб'єктами системи захисту прав споживачів достатніми ресурсами стоїть дуже гостро.

Відсутність фінансування призводить до відсутності або неефективності інших суб'єктів політики захисту прав споживачів, а також дезорганізує всю систему захисту прав споживачів, руйнуючи її ієрархічність.

На нашу думку, немає особливої розбіжності в залученні споживачів до фінансування механізмів захисту їх прав, адже вони позбавляють споживача зайвих проблем або вирішують їх найшвидшим та найбільш безконфліктним способом для споживача. Мета покупки споживача полягає у задоволенні потреби у продукції, яка позбавляє його проблем, а не створює їх. Отже, логічна ситуація коли сплачуючи за продукцію яка позбавить його проблем у життєдіяльності, споживач позбавляється проблем пов'язаних з придбаною ним продукцією яка недостатньо добре відповідає сподіванням споживача, через підтримку процедури та суб'єктів, що його захищають.

Фінансування суб'єктів системи захисту прав споживачів є не тільки не дотаційним напрямом для держави, а навпаки основним напрямом збільшення бюджетних надходжень через вихід економіки з тіні, та базою стійкого економічного зростання.

На нашу думку, фінансування суб'єктів системи захисту прав споживачів має відбуватись через утворення «Фонду захисту прав споживачів та розвитку добросовісної до споживачів господарської діяльності», до наповнення якого доцільно долучити всіх основних її акторів. Так, з боку споживачів фінансувати через впровадження правової норми, що обумовить обов'язковість відрахувань 1% зі споживчих податків, що надійшли до державного бюджету; з боку бізнесу – через добровільні внески суб'єктів господарювання, що долучились до добросовісних практик саморегулювання (можуть складатись з фіксованих внесків для кожної групи платників за спрощеною системою оподаткування, страхових внесків для сплати компенсації споживачам та з відсотка від обороту, розмір якого коливатиметься залежно від кількості добровільно неврегульованих скарг, що надійшли до наглядово-примусового та вищого (судового) рівнів; з боку держави через перерахування до Фонду всіх штрафів за порушення прав споживачів (державою має захищати права споживачів, а не заробляти на їх порушенні, отримані кошти мають бути використані на ліквідацію підґрунтя для правопорушень за напрямами, що призвели до штрафів).

Також, можливе фінансування через внесення змін у статтю 10 Податкового Кодексу України, де за аналогією з туристичним збором, можна передбачити збір на захист прав споживачів з боку органів місцевого самоврядування.

Доцільність ефективність фінансування заходів підвищення прозорості органів місцевого самоврядування захисту прав споживачів органів має обґрунтуватись як в програмах соціально-економічного розвитку міст, так і в інших локальних нормативних актах місцевого самоврядування.

Висновок та науково-практичні рекомендації. Проведене дослідження встановило наступне:

1. Сьогодні в Україні напрацьована достатньо розвинута правова основа для діяльності низки суб'єктів системи захисту прав споживачів, у тому числі органів місцевого самоврядування. Втім внесені у законодавство зміни слабо наблизили наявні суб'єкти системи до аналогічних суб'єктів країн членів ЄС, адже переважно зберегли попередню структуру зазначених суб'єктів та напрями їх діяльності, лише з незначними змінами у повноваженнях, а по суспільних суб'єктах так і не створили відповідної правової бази для їх утворення та повноцінного функціонування.

2. Визначене у Новій редакції Закону України «Про захист прав споживачів» місце органів місцевого самоврядування як одного з основних суб'єктів системи, обґрунтовує необхідність створення при них структурних підрозділів захисту прав споживачів та правового забезпечення ефективного виконання ними визначених Законом напрямів діяльності, та можливості забезпечення впровадження на підконтрольних ним територіях повноцінної політики захисту прав споживачів, а також чітко визначених механізмів взаємодії з іншими суб'єктами системи захисту прав споживачів. Все це вимагатиме врегулювання в базовому законодавстві, суміжному законодавстві, а також через локальні нормативні акти таких органів.

3. Органи місцевого самоврядування, здатні впроваджувати повноцінну державну політику захисту прав споживачів на підконтрольних ним територіях через врахування її у власних програмах соціально-економічного розвитку, не тільки в контексті визначених повноважень, але і через взаємодію з іншими суб'єктами системи, бувши певною зв'язною ланкою між суб'єктами органами влади та недержавними суб'єктами системи захисту прав споживачів, та здійснюючи притаманні владні та суспільні функції.

4. За характером діяльності заходів з захисту прав споживачів органи місцевого самоврядування здатні виконувати заходи реагування на правопорушення, превентивні заходи спрямовані на попередження правопорушень та заходи змішаного характеру. Оскільки повноваження щодо захисту прав споживачів віднесено до делегованих повноважень, то такі повноваження реалізуються за прин-

ципами підзвітності та підконтрольності. Функціонування зазначених підрозділів з одного боку дозволить в Україні здійснювати кращий захист прав споживачів, а з іншого зменшити навантаження на бізнес.

5. Повноваження органів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів мають об'єктивну форму, що потребує прозорих та чітких критеріїв до процедур їх реалізації. Відповідна в нормативно-правових та локальних нормативних актах має бути викладена процедура розгляду яка включатиме етапи з підготовки, процесуального супроводу, а також оцінки, аналізу та поліпшення.

6. Найбільш ефективним механізмом досягнення прозорості та підвищення ефективності у діяльності будьяких суб'єктів системи, є її цифровізація. Діяльність орга-

нів місцевого самоврядування з захисту прав споживачів не є виключенням. Процесами цифровізації мають бути охоплені всі визначені вище критичні точки взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктів системи захисту прав споживачів, а також визначені спеціальним Законом для цих органів напрями діяльності. Зазначене потребуватиме як інфраструктурних та комунікаційних змін для утворення загальнодержавних платформ обміну інформацією, так і правове, процедурне та фінансове забезпечення їх діяльності.

7. Фінансування суб'єктів системи захисту прав споживачів має відбуватись через законодавчі, та інституційні зміни які дозволять отримувати фінанси з визначених зміни загальнодержавних та місцевих джерел.

ЛІТЕРАТУРА

1. Роль українського споживача в економіці та важливість використання ПРО для простежуваності продукції на ринку та захисту споживчих прав. *Дослідження ДУ "ІЕПД ім. В.К. Мамутова НАНУ*. Доповідна записка до керівників органів виконавчої та законодавчої влади. 2021. С.74. URL.: <https://www.iepd.kiev.ua/?p=12653>
2. Letter by President Barroso to the President of the European Parliament, Jerzy Buzek. MEMO/11/645. *European Commission, Press Release*. Data base. 28.09.2011. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_645
3. Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001–0390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>
4. Любченко П.М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Полтава. 2013. Випуск № 25. С. 88–101. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6592/1/Lyubchenko.pdf>
5. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. Київ. 2016. № 2 (12). С. 67–76. URL: [file:///C:/Users/USER/Downloads/364-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-743-1-10-20171013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/364-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-743-1-10-20171013%20(1).pdf)
6. Лукашук М.В. аналіз прозорості регіонів у забезпеченні ефективного врядування України. *Наукові перспективи*. Київ. 2023. № 2(32). С. 123–134. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/3880/3901>
7. Губа М.І. Прозорість місцевого самоврядування як фактор забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління в умовах воєнного стану. *Вісник ХНТУ*. Херсон. 2024 № 2. С. 285–290. URL: [file:///C:/Users/USER/Downloads/43%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/43%20(1).pdf)
8. Куценко Т.Ф. Сучасний інструментарій забезпечення прозорості місцевих бюджетів в Україні: оглядовий аналіз. *Економіка та держава*. 2019. № 10. С. 58–64. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2019/11.pdf
9. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Smart-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 13. С. 89–93. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/13_2016/17.pdf
10. Андриєнко А. О. Упровадження концепції «smart city» в управління великими містами України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Спеціальність 281 Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» Дніпро. 2022. 230 с. [https://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural_divisions/academic_board/spets-al-zovan-vchen-for-the-sake-of/Thesis_Andriienko_A\[1\].pdf](https://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural_divisions/academic_board/spets-al-zovan-vchen-for-the-sake-of/Thesis_Andriienko_A[1].pdf)
11. Башинська І.О., Філіппов В.Ю. Розумна система міського пасажирського транспорту як складова Smart City : монографія. Харків : вид-во «Діса плюс», 2018. 220 с.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 № 452/97-ВР. *Офіційний вісник України* від 03.04.2015 № 24. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
15. Про захист прав споживачів: Закон України від 10.06.2023 № 3153-ІХ. *Відомості Верховної Ради України* від 11.12.2023 р., № 78, с. 11. Дата оновлення: 10.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3153-20#Text>
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170. Дата оновлення: 19.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
17. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, № 30, ст.379. Дата оновлення: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України. Постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 18.12.1984р., № 51. Дата оновлення: 14.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
19. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. *Урядовий кур'єр* від 06.03.2021. № 45. Дата оновлення: 04.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
20. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 47, ст.256. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
21. Положення «Про міністерство економіки». Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459. *Урядовий кур'єр* від 24.09.2014 — № 175. Дата оновлення: 28.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>
22. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667, *Офіційний вісник України* від 22.09.2015р., № 73, с. 44. Дата оновлення: 16.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>
23. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від. 07.06.1996 р. № 236/96-ВР *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 36, ст.164. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80#Text>