

Міжнародний центр перспективних досліджень

# ЗАХИСТ СПОЖИВАЧІВ В УКРАЇНІ

*Київ 2011*

# Зміст

Головне	3
Історія питання	5
Мета реформи	8
Проблеми у секторі	10
Ціна нероблення	14
Рішення	16
Зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО)	12
Аналіз позицій зацікавлених сторін	17
Бізнес	17
Споживачі	17
Держава	18
Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів	18
Перешкоди для рішень	19
Календарний план реформи	20
Європейська рамка	21
Вплив громадянського суспільства	23
Рекомендації	26
Додаток 1. Перелік законодавчих актів ЄС, які повинна буде адаптувати Україна згідно з Угодою про асоціацію	27



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Цей документ підготовлений Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) на замовлення PACT, Inc., який фінансується Агентством США із міжнародного розвитку (USAID). Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю МЦПД і не обов'язково відображає точку зору USAID, Pact або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Мета дослідження — оцінити вплив організацій громадянського суспільства на формування державної політики щодо проведення реформи для захисту прав споживачів. Цей документ є частиною проекту, який передбачає проведення подібних досліджень в шести секторах, зокрема щодо земельної реформи, пенсійної реформи, освітньої реформи, реформи в сфері трудового законодавства та регіональної інтеграції.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні поради, під час підготовки цього документу.

Керівник проекту: Ігор Шевляков

Автор публікації: Ігор Шевляков

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: ТОВ Видавництво "Оптима"

# Головне

Захист споживачів — невід’ємна частина прав людини. Історія регулювання та практики в цій сфері в незалежній Україні починається з 1991 року, коли було ухвалено відповідний рамковий закон. Система захисту споживачів походить від радянської, що мала у своїй основі детальні технічні стандарти якості, що забезпечували однаковість товарів у всій країні, жорстко обмежуючи їхню різноманітність і кількість. Однак у відкритій ринковій економіці такі стандарти не працюють: замість гарантувати безпечність для споживачів їх використовують для бюрократичного тиску на бізнес.

Попри прийняття численних законодавчих та інституційних змін система захисту споживачів в Україні й далі має низку вад:

- неоднозначні положення законодавства, що перешкоджають належному захисту споживачів;
- відповідальність за порушення надто незначна, не стимулює до відмови від порушень;
- неефективний захист споживачів у сфері робіт і послуг;
- обмеження доступу до ключової інформації підприємств про споживчі товари;
- недостатні можливості для тестування та визначення дефектів у продукції;
- незадовільне інформування урядом споживачів;
- складний доступ до державних органів, відповідальних за захист споживачів на місцевому рівні;
- уряд не підтримує і не співпрацює з організаціями громадянського суспільства, що займаються захистом споживачів;
- відсутність колективного або групового судового захисту;
- відсутність національної стратегії, програми чи плану реформування у сфері захисту споживачів.

Більшість цих проблем — наслідок невідповідності української системи сучасним міжнародним системам, наприклад, тій, що існує в Європейському Союзі. Навіть гірше: ці питання не включено до програми реформ в Україні, а отже, заходи та рішення не тільки не планують здійснювати — їх навіть не обговорюють. Водночас реформи технічного регулювання та безпеки харчових продуктів доволі детально розроблено та належним чином сплановано, що має бути корисно і для підприємств, і для споживачів.

Наближення системи захисту споживачів в Україні до прийнятої в Євросоюзі буде широко висвітлено в майбутній Угоді про асоціацію, що міститиме конкретний перелік законів ЄС, які потрібно буде запровадити в Україні. Щоб забезпечити ухвалення та виконання їх, Україна повинна буде підвищити свою спроможність до належного планування та змінити систему управління.

Громадянське суспільство від самого початку активно займалося захистом прав споживачів, приділяючи найбільшу увагу їх інформуванню, допомозі у відстоюванні їхніх прав і тестуванню продукції. НУО, що опікуються захистом прав споживачів, спільно намагалися внести зміни до державної політики, які вирішили б наявні проблеми, проте такі спроби не мали успіху, тож активність у цьому напрямі зменшилася.

Недавно один з проектів технічної допомоги успішно мобілізував і об'єднав ці НУО, які утворили Всеукраїнську федерацію, що лобіює свої ініціативи, спрямовані на реформування системи захисту прав споживачів в Україні та увідповіднення її до європейських норм і стандартів.

## Історія питання

У розвинених демократіях люди розраховують на те, що вони мають право на вільний вибір безпечних якісних товарів і послуг. Це невід'ємна частина загальної системи прав людини в сучасному суспільстві. Вона також сприяє забезпеченню високої якості життя.

Права споживачів викладено в низці міжнародних документів, наприклад, у Керівних принципах ООН щодо захисту прав споживачів. У цьому документі сказано, що, обираючи продукти та послуги, поінформовані споживачі впливають на ринкову економіку в усьому світі: вони голосують своїм гаманцем, не придбаваючи послуги несумлінних підприємців і неякісні товари.

Проте ефективне врядування в цій сфері можливе тільки за умови, що всі гравці — держава, виробники, торговці та споживачі — мають рівні права та можливості. Цей баланс забезпечується належним законодавством, його ефективним дотриманням, сильними компетентними НУО, поінформованими та активними споживачами і справедливою та дієвою судовою системою.

Становище всіх споживачів на ринку, зокрема їхні права, обов'язки та механізми їх реалізації, має два виміри:

- власне захист споживачів, який складається з: доступу до інформації про безпечність продукції та її вплив на здоров'я, а також про законні права та способи їх захисту; регулювання відносин між споживачами; суб'єктів господарювання, тобто виробників, дистрибуторів і роздрібних торговців; державних органів, відповідальних за захист споживачів і виконання відповідних законів;
- технічне регулювання, тобто система законодавчого регулювання відносин під час встановлення, застосування та оцінювання відповідності обов'язковим стандартам чи процедурам, системам і правилам; відповідальний персонал і органи влади; перевірка дотримання вимог через оцінку відповідності та/або ринковий нагляд; безпека харчових продуктів, тобто санітарні та фітосанітарні заходи.

Системи технічного регулювання та захисту прав споживачів, які зараз діють в Україні, склалися в умовах стихійного переходу від радянської системи. Ця система засновувалася на ГОСТах<sup>1</sup> — системі докладних характеристик товару, за допомогою яких держава встановлювала детальні вимоги не тільки до складу, фізичних параметрів і процесів виробництва будь-якого товару, а й до різноманітності товарів, дозволених виробляти та продавати через державні мережі роздрібною торгівлі в СРСР. Кожен товар чи послуга мали бути однакові в усьому Союзі. Усе це повністю контролювалося до того, як виріб надходив на ринок, тому потреби перевіряти продукцію на роздрібному рівні фактично не було. Невідповідність стандартам була "економічним злочином" і суворо каралася. Таким чином відповідність ГОСТам мала гарантувати безпечність продукції.

На зміну системі централізованого планування в Україні прийшла глобалізована ринкова економіка, що за самою своєю природою не передбачає жодних обмежень кількості та вибору продуктів, які потрапляють на ринок. Однак ГОСТи та механізми їх дотримання залишилися без змін. Якість сотень сортів ковбаси надалі перевіряється так, як за радянських часів перевіряли три сорти.

---

<sup>1</sup> Скорочено від рос. "государственный стандарт", тобто "державний стандарт". Український відповідник — ДСТУ.

У сучасних умовах ГОСТи просто не можуть працювати. Ані ціна, ані сертифікація продукції, ані маркування якості не захищають українських споживачів від подовжувачів, які загораються, від іграшок, якими травмуються діти, чи від отруйних продуктів харчування. Навіть більше: багато виробів, що продаються на ринку, взагалі не проходили сертифікацію та не відповідають жодним стандартам, тобто оминають систему.

Держава просто неспроможна контролювати кожен продукт, що надходить від кожного виробника та імпортера: для цього не вистачить людей і ресурсів. Натомість такий нагляд стає засобом бюрократичного тиску на сумлінних підприємців і прикривання несумлінних — саме це й відбувається зараз в Україні.

У Європейському Союзі система технічного регулювання поступово навчилася долати такі проблеми та забезпечувати максимальний захист широких кіл споживачів, водночас мінімально тиснучи на бізнес і створюючи якомога менші перешкоди для торгівлі. Безпечність продукції на ринку забезпечує система ринкового нагляду, яка виникла у відповідь на об'єктивну природу вільного, не обмежуваного ринку, де поняття якості — суб'єктивне, але безпечність товарів і продуктів є неодмінною умовою. У результаті, якщо у продажу виявляють продукт, вочевидь небезпечний або ризиковий, його можна відстежити на всьому ланцюжку постачання та вжити відповідних заходів на державному та навіть загальноєвропейському рівні.

Замість європейської системи ринкового нагляду, що захищає інтереси і споживачів, і сумлінних виробників та постачальників, в Україні донедавна існувала система тотального доринкового контролю продукції на стадіях виробництва та виходу на ринок, тобто державного нагляду, що поєднувався із системою нагляду за товарами та послугами на рівні роздрібною торгівлі, тобто захистом прав споживачів. Кожна категорія виробів має відповідати певним стандартам якості, що застаріли<sup>2</sup>, не відповідають стандартам ЄС чи інших розвинених економік і не здатні гарантувати безпечність для споживачів.

З ухваленням законів України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" та "Про загальну безпечність нехарчової продукції" у грудні 2010 року систему доринкового державного нагляду та контролю товарів, цілком несумісну з нормами ЄС, замінено на систему ринкового нагляду, що відповідає європейським принципам і практиці. Ця реформа буде вигідна і для підприємців, і для споживачів.

Тим часом система захисту прав споживачів залишається незмінною. На папері законами передбачено широкий перелік прав і способів їх захисту (у них навіть містяться деякі положення, що відповідають нормам ЄС<sup>3</sup>), проте на практиці ці механізми дуже складні для використання, а більшість механізмів захисту прав споживачів, що працюють у ЄС, взагалі не існують в Україні.

Державний орган, що відповідає за захист прав споживачів, здебільшого займається перевітками підприємств на відповідність застарілим вимогам якості (тимчасом як відповідним європейським органам така функція взагалі невластива), а не вирішенням реальних проблем, з якими стикаються реальні споживачі, чи вдосконаленням системи для кращого їх захисту. Як наслідок, навіть сумлінні підприємці перебувають під загрозою припинення чи закриття їхнього виробництва чи торгівлі на таких підставах, як невідповідний зовнішній вигляд товару. Проблема полягає в тому, що такі перевірки дають мало користі через обмежений вплив будь-яких вжитих заходів: небезпечний виріб, який приберуть з полиць в одному магазині, запросто може й надалі продаватися в сусідньому.

<sup>2</sup> Близько 60% стандартів якості, які зараз діють в Україні, прийнято до 1993 року.

<sup>3</sup> Деякі положення рамкового закону увідповіднено до Директив ЄК щодо дистанційного продажу, продажу вроздріб і відповідальності за якість продукції.

Організації громадянського суспільства, що займаються захистом прав споживачів, з'явилися в Україні, як і в інших республіках СРСР, у 1980-х роках у відповідь на ситуацію, коли споживчі товари мали сертифікати якості, але насправді не задовольняли потреби споживачів, і підприємства роздрібної торгівлі та сфери послуг безкарно порушували права споживачів. Активні громадяни вчилися захищати свої права та допомагали робити це іншим.

Ці НУО, а також інші, які виникли після здобуття незалежності, займалися переважно правовою допомогою, освітою та інформуванням споживачів. З часом вони знайшли ресурси — і від міжнародних донорів, і з джерел всередині країни, для незалежного тестування продукції, інформаційних кампаній у ЗМІ про товари та права споживачів, аналізування чинної політики, висвітлення проблем у сфері прав споживачів і їх захисту та публічного відстоювання необхідних, на їхню думку, змін. Споживчі НУО не обмежуються лише захистом споживачів, чії права порушено: вони намагаються інформувати споживачів про те, чого можна очікувати на ринку та що робити перед тим, як придбати товар. Вони також представляють колективні інтереси споживачів у відносинах з державними органами на місцевому, регіональному та центральному рівнях.

Українські НУО досить часто поділяють позицію щодо реформ з проектами міжнародної технічної допомоги, що працюють у цій сфері. На жаль, їхніх спільних зусиль недостатньо для того, щоб подолати відсутність інтересу в уряді та спротив окремих чиновників і компаній, зацікавлених у збереженні статус-кво.

Як наслідок, упродовж багатьох років багато проблем у цій сфері правильно визначено та описано, але вони залишаються невирішеними.

## Мета реформи

Удосконалення захисту прав споживачів нині взагалі не належить до офіційних пріоритетів реформ в Україні. Це питання мимохідь згадано в переліку конкретніших завдань у запропонованій Президентом Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Поліпшення захисту прав споживачів – одне із завдань пріоритету "Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій" у розділі "Дерегуляція й розвиток підприємництва", підрозділ 6 "Забезпечення безпеки продуктів харчування (санітарні й фітосанітарні норми)"<sup>4</sup>.

У Посланні Президента до Верховної Ради під назвою "Модернізація України – наш стратегічний вибір" від 20 квітня 2011 року формування системи захисту прав споживачів для отримання товарів і послуг належної якості в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами названо одним із завдань розвитку та стимулювання конкуренції, необхідної для становлення місткого внутрішнього ринку<sup>5</sup>.

Утім, ані в цих двох стратегічних документах, ані в Національному плані дій з виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки<sup>6</sup> не згадано жодних конкретних заходів чи дій, пов'язаних із захистом споживачів. Так само ці питання відсутні в програмах усіх політичних сил в Україні.

Можна зробити висновок, що українські політики вважають, ніби в цьому секторі немає серйозних проблем, яким потрібно негайно приділити увагу. Водночас реформи технічного регулювання і безпеки харчових продуктів, покликані наблизити їх до норм ЄС, належать до офіційних пріоритетів і для них розроблено детальні плани дій, оскільки за це виступають багато українських і міжнародних компаній, зацікавлених у поліпшенні умов для бізнесу, що сприяло б розвитку торгівлі. У разі належного здійснення реформ у цих секторах українські споживачі отримають вигоду, але лише непряму, тож споживачів та організації громадянського суспільства, що займаються захистом споживачів, не залучено до цих реформ.

Варто пам'ятати, що навіть успішні реформи технічного регулювання і безпеки харчових продуктів не вирішать проблем із захистом прав споживачів. Формулювання мети цієї реформи має бути далекоглядним:

- забезпечити захист споживачів в Україні через надання достовірної вичерпної інформації, прозорий ринок і певність, що ґрунтується на ефективному захисті та непорушних правах, через зрозумілу законодавчу систему, врахування реальної ситуації, удосконалення механізму консультацій і представництва інтересів споживачів;
- підвищити добробут споживачів у таких аспектах, як ціна, вибір, якість, доступність і безпечність. Споживачі мають бути певні, що вони можуть робити покупки будь-де – від маленьких крамниць до гіпермаркетів і веб-сайтів, – і бути певними, що їхні права та інтереси всюди захищено однаковою мірою;
- ефективно захищати споживачів від серйозних ризиків, яким вони не можуть запобігти самостійно, як-от від небезпечних товарів чи несумлінних продавців;

<sup>4</sup> [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya\\_sborka.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.president.gov.ua/documents/13492.html>

- забезпечити можливість для підприємців, передусім роздрібних торгівців, працювати на споживчому ринку будь-де і в усіх можливих формах на основі чітких і простих правил.

На практиці це означає наближення цього сектору до норм і стандартів ЄС завдяки:

- ухваленню законодавства, що відповідає законам Євросоюзу, та скасуванню всіх положень українського законодавства, які суперечать нормам ЄС або перешкоджають захисту прав споживачів;
- розбудові інституційної спроможності державних органів і перегляду їхніх функцій і обов'язків на предмет їх відповідності міжнародній практиці;
- забезпеченню вичерпної інформації для всіх споживачів і належній підтримці НУО, що займаються захистом споживачів, завдяки якій вони могли б функціонувати як сильні партнери держави.

# Проблеми у секторі

За даними Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів<sup>7</sup>, більш як 90% комерційних підприємств в Україні — виробники, постачальники, підприємства сфери послуг та ін. — працюють з порушенням прав споживачів.

Споживчий ринок України переповнений небезпечними низькоякісними або підробними товарами, особливо харчовими продуктами та алкогольними напоями. Часто порушується право споживачів на вчасну, достовірну та доступну інформацію про товари, роботи та послуги. Якість основних послуг, таких як медичні та житлово-комунальні, потрібно серйозно підвищувати. Крім того, у сучасній Україні постали й нові виклики для захисту прав споживачів, зокрема щодо якості та безпечності генетично-модифікованих організмів (ГМО), електронної комерції, послуг мобільних операторів і багато іншого.

Захист споживачів прямо названо обов'язком держави в ст. 42 Конституції України. Цією статтею також передбачено державну підтримку НУО, що займаються захистом прав споживачів, і гарантовано право безперешкодного доступу до інформації про стан довкілля та якість харчових і нехарчових продуктів. Цю сферу регулює рамковий Закон України "Про захист прав споживачів", ухвалений 12 травня 1991 року, до якого було внесено суттєві зміни 1 грудня 2005 року. Положення щодо прав споживачів також містяться в близько 100 інших законів і нормативних актів.

Функції держави щодо захисту споживачів виконує Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів через свої підрозділи в кожній області, АР Крим, Києві та Севастополі.

Чинна законодавча та інституційна системи мають суттєві вади — і ті, що виникли недавно, і ті, що походять ще з радянських часів, — тож права споживачів досі не захищено належним чином. Коли ринки стають дедалі складнішими, споживачі програють порівняно із суб'єктами господарювання у питаннях доступу до інформації та можливостей вести переговори та вирішувати суперечки. Серед причин цієї ситуації:

- недосконалість державної політики захисту прав споживачів і відповідного законодавчого регулювання;
- відсутність саморегулювання та поваги до прав споживачів серед підприємств;
- обмеженість можливостей споживачів для захисту своїх прав і надто фрагментарний рух споживачів, нездатний колективно представляти інтереси споживачів у відносинах з державою.

## 1. Неоднозначні положення – перешкода для належного захисту прав споживачів

Поправки до закону про захист прав споживачів від 2005 року звузили права споживачів у разі придбання ними пошкоджених товарів або товарів неналежної якості. У виправленій версії з'явилося поняття "істотних недоліків" товарів і послуг. Наскільки "істотним" має бути недолік, а також якою має бути процедура його визначення, у законі не сказано. Це положення також не відповідає нормам ЄС. Як наслідок, споживачі часто не можуть отримати назад свої гроші або домогтися заміни пошкоджених або неякісних товарів. У законі про захист прав споживачів є ще низка положень, які можна по-різному тлумачити або які суперечать одне одному чи положенням інших законів, наприклад, Цивільному кодексу України. Це ускладнює

<sup>7</sup> До грудня 2010 року органом центральної виконавчої влади, що опікувався цією сферою, був Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики.

вирішення спорів навіть для неупереджених судів і професійних юристів, зменшуючи шанси споживачів на захист їхніх прав — це підтверджує вкрай мала кількість судових справ такого типу в Україні<sup>8</sup>.

Крім того, такі судові справи розглядають суди загальної юрисдикції, до того ж немає будь-якої спеціальної, тобто спрощеної процедури. Це потребує від пересічного споживача чималих витрат часу та зусиль.

## **2. Відповідальність за порушення надто мала, щоб стимулювати до відмови від порушень**

Систему захисту прав споживачів в Україні наразі орієнтовано на виявлення несуттєвих порушень і накладання штрафів, які зазвичай менші за денний виторг середнього роздрібного торговця. Наприклад, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів у 2009 і 2010 роках здійснила близько 45 тис. перевірок і виявила порушення у 89% і 87% випадків відповідно. Натомість Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів у Польщі — головний орган країни у сфері ринкового нагляду — здійснило лише 3,348 перевірок 2008 року та 2,591 — 2009 року. Кількість виявлених товарів з порушеннями становила 4,103, або 119% ефективності, та 3,309, або 128% ефективності.

Середній штраф, який в Україні було накладено на порушників 2010 року, становив близько 640 грн, або 80 дол. США. В ЄС штрафи накладають тільки після застосування всіх інших засобів усунення шкоди від невідповідності нормам. Обсяг збитків від таких штрафів і шкода, завдана репутації, можуть фактично призвести до банкрутства підприємства — це одна з причин, чому європейські компанії поважають права споживачів навіть в Україні.

## **3. Неналежне законодавче регулювання прав споживачів щодо робіт і послуг**

Відсутність належної політики та законодавчих норм, які регулювали б сферу робіт і послуг, що становлять велику частку споживчого ринку<sup>9</sup>, і брак стандартизації у цій сфері призводять до великої кількості порушень прав споживачів саме під час надання послуг і виконання робіт. Своєю чергою, це зумовлює збільшення кількості скарг і позовів щодо захисту законодавчо передбачених прав споживачів.

## **4. Підприємства обмежують доступ споживачів до ключової інформації про товари**

Важлива роль товарних стандартів для споживачів часто зводиться нанівець через поширене застосування технічних умов (ТУ) на продукцію, виробники якої не тільки встановлюють вимоги, відмінні від державних стандартів в Україні, а й не оприлюднюють такі технічні умови для споживачів, посилаючись на те, що ця інформація є "комерційною таємницею", — і в цьому їх підтримує державний орган, відповідальний за реєстрацію технічних умов. Такі товари повільно, але впевнено проникають на внутрішній споживчий ринок, що само собою є порушенням прав споживачів. Це також порушує ринковий принцип, згідно з яким споживчий попит визначає та впливає на ринкову пропозицію. Насправді споживач змушений купувати те, що пропонує ринок. У Європі виробники не можуть уникнути обов'язку надавати споживачам вичерпну інформацію, як того вимагає закон, інакше їм загрожуватимуть чималі штрафи.

## **5. Недостатні можливості для тестування та визначення дефектів продукції**

У законі сказано, що повинна існувати можливість незалежного тестування, але системи, яка це забезпечувала б, немає, а лабораторії, які могли б здійснювати "не-

<sup>8</sup> За даними ПРООН, лише близько 5–7% споживачів готові звертатися до суду для захисту своїх прав.

<sup>9</sup> За даними Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів, 48% скарг від споживачів, поданих 2010 року, стосувалися якості послуг і робіт.

залежну" перевірку, є тільки в держави. У різноманітних державних установах — міністерствах, державних органах, наукових і освітніх закладах — розпорошено численні лабораторії та технічні комплекси. Переважно вони отримують недостатнє фінансування, і споживачі навіть не знають, де є такі лабораторії і як до них потрапити. Тому, щоб довести ступінь дефекту, споживач повинен платити комерційній лабораторії або звертатися до власного сервісного центру продавця, чия нейтральність — під питанням. У Європі споживачі мають широкий вибір серед багатьох лабораторій — і приватних, і державних.

#### **6. Держава не надає споживачам необхідної інформації**

Споживачі мають знати свої права та способи їх захисту. Вони повинні мати вільний доступ до інформації про безпечність продукції, порівняння якості та ціни й свідоме споживання. Держава зобов'язана забезпечувати доступ до такої інформації, особливо про права споживачів. Однак Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів не розміщує такої інформації на своєму сайті та надає лише обмежені відомості через інші джерела. Наприклад, Інспекція та її регіональні відділення видають квартальні звіти про заходи щодо захисту споживачів, але вони надто узагальнені й мають малу практичну цінність. Міністерство охорони здоров'я поширює деяку інформацію для споживачів щодо профілактики захворювань, але цього також недостатньо. З державних і недержавних джерел до споживачів має надходити набагато більше інформації. В Україні, де інтернет порівняно мало поширений, відомості для споживачів потрібно надавати через інформаційні офіси, по телебаченню, у друкованих та інших засобах масової інформації. В ЄС споживачі мають доступ до найактуальнішої інформації про небезпечні продукти та інші важливі питання захисту своїх прав.

#### **7. Споживачі мають ускладнений доступ до державних органів, відповідальних за їхній захист на місцевому рівні**

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів має регіональні відділення тільки на рівні областей, а отже, не представлена на 65% території країни. Тому доступ до неї складний для людей з віддалених місцевостей. Як наслідок, найвищий рівень порушень існує саме в малих містечках і селах. У законі про захист споживачів визначено повноваження місцевих органів влади щодо захисту прав споживачів з наміром передати повноваження від центральних органів місцевим. На практиці відповідних підрозділів і їх персоналу на місцевому рівні мало або взагалі немає. Найбільша перешкода створенню установ, покликаних захищати права споживачів на місцях, полягає в постійному браку ресурсів у місцевих органах влади для виконання таких функцій. Наразі фінансування захисту споживачів досі відбувається на розсуд державних чиновників. Споживачі залишаються наодинці з численними проблемами без можливості захистити свої законні права чи звернутися по захист до держави в разі їх порушення.

Це одна з причин, чому, за оцінками споживчих НУО, лише невелика частина тих, чий права порушено, звертається до державних органів. Серед інших причин — тривалі та малоприємні процедури для отримання бодай найменшої реакції держави: приймають лише письмові заяви, відповіді треба чекати впродовж 30-денного періоду тощо.

#### **8. Держава не підтримує та не співпрацює з організаціями громадянського суспільства в цій сфері**

Згідно із законом про захист споживачів держава повинна підтримувати недержавні споживчі організації. На практиці вона цього не робить. Навіть ініціативи НУО не отримують суттєвої підтримки від держави. Один з обурливих прикладів — листи від Інспекції до її регіональних відділень про те, що вони не зобов'язані реагувати на

скарги від НУО<sup>10</sup>. Незважаючи на протести НУО проти такої відвертої відмови від співпраці, цю інструкцію не відкликали. Саме такі явища суттєво зменшують ефективність зусиль НУО.

Діяльність таких організацій надзвичайно важлива, оскільки вони, зокрема, подають судові позови про захист прав споживачів і беруть участь в інформуванні споживачів. Великим кроком до європейської інтеграції була б підтримка урядом України асоціацій споживчих НУО або навіть підтримка заходів і проектів організацій на конкурсній основі. Ще одним важливим кроком стало б поглиблення діалогу з НУО та більша довіра до них.

Громадські організації, що займаються захистом прав споживачів, часто відокремлені одна від одної та від державних органів, що призводить до розпорошення ресурсів і неефективних дій. Зважаючи на великий брак фінансових ресурсів, потрібно терміново об'єднати зусилля державних чиновників і громадськості в цій сфері.

Багато споживчих організацій громадянського суспільства дуже роз'єднані внаслідок внутрішніх і зовнішніх чинників: відсутності реальної підтримки державою та місцевими органами, тимчасової природи грантового фінансування, небажання приватного сектору здійснювати соціальні програми, від яких отримали б користь споживачі, та ін. У Європі співпраця між державними органами та організаціями громадянського суспільства забезпечується законодавчо.

#### **9. Немає змоги подавати колективні позови**

Споживачі та НУО, що займаються захистом їхніх прав, не мають таких інструментів колективного юридичного захисту, як колективні позови від невизначеної групи позивачів. Цей інструмент загалом передбачено українським законодавством, але відповідних конкретних механізмів немає, тож суди не приймають до розгляду колективні позови. Цей інструмент був би набагато дієвішим, ніж індивідуальні позови, для впливу на компанії, які регулярно порушують права споживачів, як-от компанії мобільного зв'язку, бензозаправки чи компанії, що надають житлово-комунальні послуги. Такі позови звичні на Заході і сприяють боротьбі з масштабними порушеннями прав споживачів. Вони також є одним з джерел фінансування для НУО – у США, де сума позовних заяв не обмежується, і в ЄС, де таке обмеження існує.

#### **10. В Україні немає національної стратегії – програми чи плану – реформування сфери захисту прав споживачів**

Такого документа не було вже впродовж кількох років. А отже, чекати на вирішення цих проблем і створення системи захисту споживачів марно.

---

<sup>10</sup> Один з прикладів – лист № 4305-5-7/18 від 5 грудня 2006 р., однак таких листів було кілька.

## Ціна нероблення

Якщо реформи, спрямовані на захист прав споживачів, не буде належним чином сплановано та здійснено, споживачі й надалі матимуть складнощі з дотриманням їхніх прав, несумлінні підприємці й надалі користуватимуться законодавчими та інституційними прогалинами, а споживачі, НУО та міжнародна спільнота й надалі звинувачуватимуть у всьому державу.

Відсутність реформ технічного регулювання у довгостроковій перспективі також дорого обійдеться всім зацікавленим сторонам.

### *Ціна для споживачів*

Відсутність найнеобхідніших умов забезпечення безпеки продуктів призвела до того, що в Україні часто можна придбати товар, який має сертифікат, але є небезпечним. Згідно з Укрметтестстандартом (державною компанією, що відповідає за державний контроль і нагляд за харчовою та нехарчовою продукцією) близько 10% продуктів, які проходять сертифікацію, — неприйнятної якості. Це означає, що серед товарів, які подають на експертизу, деякі неякісні навіть за радянськими стандартами, і немає гарантії, що решта 90%, які пройшли сертифікацію, насправді безпечні у використанні.

Як наслідок, витрати на обов'язкову сертифікацію за радянськими стандартами та неефективний державний нагляд компанії перекладають на споживачів, включаючи їх у ціну продукції, яка відтак стає вищою, аніж могла б бути.

### *Ціна для бізнесу*

Вивести новий продукт на український ринок дуже складно. Компанії витрачають і час, і гроші на проходження процедур нагляду та отримання дозволів на продукт. Застаріла система технічного регулювання перешкоджає розробленню та виробництву нових продуктів, для яких немає офіційних стандартів. Це суттєво підвищує виробничі витрати та ціни для споживачів і зменшує конкурентоспроможність українських виробників і на внутрішньому, і на зовнішньому ринках.

Навіть більше: згідно з чинною регуляторною системою заборонено впроваджувати нову технологію, доки її не схвалять регулятори. Як наслідок, економіка України модернізується вкрай повільно.

Нарешті, ця система технічного регулювання, зокрема обов'язкова сертифікація якості та застарілі стандарти, суперечить правилам СОТ, дотримуватися яких Україна зобов'язалася, вступивши в організацію 2008 року.

### *Ціна для уряду*

Усі звинувачення за таку ситуацію лягають на державу:

- споживачі обурюються кількістю небезпечної та неякісної продукції на ринку;
- сумлінні підприємці обурюються через запутані перевірки, час і вартість регуляторних процедур та неминучі зловживання бюрократами, які не захищають чесних виробників від тих, хто ігнорує чи свідомо порушує вимоги та уникає відповідальності корупційним шляхом;
- міжнародні партнери України скаржаться на недотримання ринкових принципів і її зобов'язань.

Державні органи лишаються сам на сам з усіма глибоко закоріненими проблемами. Несумісні системи означають, що Україна не може скористатися результатами систем ринкового нагляду, що діють у державах ЄС та інших розвинених країнах — повідомлень про небезпечні товари, — або належним чином обмінюватися з ними передовою практикою.

## Рішення

Наразі уряд України не має і не розробляє політики у сфері захисту прав споживачів, хоча плани щодо реформування технічного регулювання та безпеки харчових продуктів ретельно та належно розроблено.

У світлі майбутнього укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що, зокрема, передбачатиме наближення національної системи захисту прав споживачів до системи, прийнятої в ЄС, таку державну політику необхідно буде розробити, спланувати та втілити. Україна буде зобов'язана запровадити у себе низку законодавчих актів ЄС (див. Додаток 1) і забезпечити належне виконання їх.

Для вирішення наявних проблем і відповідності європейській практиці ця політика повинна охоплювати:

- ліквідацію законодавчих та інституційних прогалин, які перешкоджають ефективному захисту споживачів, передусім положення про "істотні недоліки" та інші розпливчасті положення, що уможливають неоднозначні тлумачення та суперечать іншим законам;
- законодавче закріплення механізму колективних позовів від невизначеного кола позовників;
- запровадження спрощеної, прискореної процедури для судового розгляду справ, що стосуються прав споживачів;
- ліквідацію законодавчих та інституційних прогалин, які обмежують доступ споживачів до ключової інформації про продукцію, особливо можливість класифікувати інформацію про товар як "комерційну таємницю";
- надання споживачам широкого доступу до незалежних випробувальних лабораторій і державних органів захисту прав споживачів на місцевому рівні;
- скасування законодавчих положень, що стосуються захисту споживачів, які суперечать щойно запровадженій системі державного ринкового нагляду;
- забезпечення постійної співпраці уряду зі споживчими НУО та підтримки їхньої діяльності й ініціатив;
- прийняття норм і стандартів ЄС щодо споживчих товарів і прав споживачів;
- включення цих реформ до національної програми реформ і розробку програми та плану реформ.

# Аналіз позицій зацікавлених сторін

## Бізнес

### *Нижча вартість виходу на ринок і провадження бізнесу*

Сумлінні підприємці в Україні, поза сумнівом, зацікавлені в регуляторних реформах. Реформування технічного регулювання та процедур захисту прав споживачів звільнять їх від обтяжливого обов'язку дотримуватися застарілих стандартів "якості" та численних перевірок і позбавлять суттєвих фінансових, часових і виробничих ризиків, спростивши процес виведення на ринок нових товарів.

### *Вища відповідальність за виробництво та продаж бракованої продукції*

Підвищення розміру штрафів і встановлення кримінальної відповідальності за особливо серйозні порушення змусить виробників ретельніше стежити за стандартами безпечності їхніх виробів. Це також стане стимулом не продавати небезпечні товари.

### *Унеможливлення порушення прав споживачів*

Деякі підприємства зацікавлені в збереженні статус-кво. Українські виробники товарів тривалого користування, особливо автомобілів і електроніки, були активними лобістами ухвалення змін до закону про захист споживачів, які зменшили його ефективність, передусім положення про "істотний недолік". Навіть більше: це лобіювання здійснювалося непрозоро, без громадського обговорення чи належного обґрунтування.

Різноманітні українські підприємства — і малі, і великі — також користуються поточною ситуацією на свою користь. Міжнародні компанії, що працюють в Україні, приділяють більше уваги соціальній відповідальності і загалом поважають інтереси та права споживачів.

## Споживачі

### *Менший ризик придбання небезпечного товару*

Як найчисленніша група інтересів споживачі найбільш зацікавлені в запровадженні європейської системи захисту прав споживачів в Україні. Головна перевага такої системи порівняно з українською полягає в її гнучкості, здатності реагувати на проблеми, що виникають, і ефективності. Якщо в одного роздрібного торговця знаходять небезпечні вироби, продаж їх обмежують або забороняють на всьому ринку країни.

### *Зниження цін зі зменшенням вартості виробництва*

Запровадження європейського технічного регулювання та процедур забезпечення відповідності суттєво спростить вихід на ринок і для українських, і для закордонних виробників, що потенційно знизить ціни для споживачів.

### *Більша відповідальність під час вибору товарів*

Споживачі не можуть бути певні, що на ринку продаватимуть товари тільки високої якості. Якість різних виробів може суттєво відрізнятись, особливо в різних цінових категоріях. Держава повинна забезпечити однакову безпечність різних груп това-

рів. Однак висновки про якість потрібно робити на основі інформації, наданої виробником, і рішення придбати той чи інший товар треба приймати свідомо.

## Держава

### *Необхідні зусилля для підвищення безпечності товарів*

Держава зацікавлена в запровадженні належної системи захисту прав споживачів, оскільки завдяки цьому:

- поліпшиться загальний добробут громадян;
- підвищиться довіра споживачів і їхня підтримка уряду;
- зросте конкурентоспроможність України;
- посиляться боротьба з корупцією завдяки усуненню конфлікту інтересів і дублювання функцій.

### *Зменшення бюджетних витрат*

Здійснення реформи означатиме для України зменшення регуляторних витрат. У реформованій системі має застосовуватися підхід, заснований на оцінюванні ризику, завдяки якому має суттєво знизитися потреба у перевірках, а отже, чималі адміністративні витрати з державного бюджету буде скорочено.

## Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів

### *Обмеження повноважень, зменшення можливостей пошуку особистої вигоди*

Надмірна концентрація повноважень, яка існувала до реформування цієї інституції в грудні 2010 року, призводила до конфлікту інтересів. Крім того, це надавало їй працівникам великі можливості для зловживань своїм службовим становищем для особистої вигоди без ризику бути покараними, оскільки цей орган відповідав за перевірку самого себе та всіх своїх підрозділів.

- Завдяки тому, що Держінспекція спеціалізуватиметься на захисті прав споживачів і ринковому нагляді, її чиновники втратять необмежену владу та повноваження.
- Запровадження зовнішнього незалежного контролю та аудиту системи ринкового нагляду має виявити всі її слабкі місця та вади. Відповідатиме за цей зовнішній аудит і контроль Міністерство економічного розвитку та торгівлі.

Чітко визначені процедури та посилена відповідальність державних службовців у формі високих штрафів і кримінальної відповідальності за порушення законодавства мають змусити їх відмовитися від корупційних дій.

## Перешкоди для рішень

Головна перешкода — позиція державних посадовців і певних підприємств.

Високопосадовці, особливо в Держінспекції, часто розглядають захист споживачів як засіб тиску на бізнес, а не як спосіб допомогти підприємцям і споживачам встановити взаємовигідні відносини. Вони користаються неоднозначними положеннями українського законодавства для своєї власної вигоди.

Підприємства, зацікавлені у збереженні статус-кво, особливо українські виробники автомобілів, вочевидь будуть проти реформування законодавства в цій сфері. Їхній опір буде важко подолати, оскільки багато з них самі є депутатами Верховної Ради або мають там своїх "представників".

## Календарний план реформи

Оскільки не існує офіційних програм чи планів реформування системи захисту споживачів, немає й жодних часових графіків. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС буде передбачено конкретні терміни запровадження кожного законодавчого акта ЄС, передбаченого цією Угодою. Зазвичай такі терміни становлять від трьох до п'яти років. Тож Україна повинна буде скласти графік виконання своїх зобов'язань.

## Європейська рамка

Співробітництво між Україною та ЄС у торговельній політиці та, зокрема, в усуненні технічних перешкод для торгівлі засновано на Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і спільному Плані дій щодо оцінки відповідності та прийнятності промислової продукції (АКА), погодженому 19 грудня 2005 року. Ці документи встановлюють діалог між урядом України та Європейською Комісією з питань технічних бар'єрів у торгівлі й вимагають, крім законодавчого наближення у сфері технічного регулювання, увідповіднення української інфраструктури забезпечення якості, що включає стандартизацію, акредитацію, метрологію, оцінку відповідності та ринковий нагляд, до європейської практики, у термін до 2011 року.

Останній двосторонній документ, що стосується, зокрема, цих питань, — Порядок денний асоціації Україна — ЄС (ПДА). Ним передбачено співробітництво між сторонами у сфері захисту прав споживачів "з огляду на підготовку до імплементації *acquis* ЄС, зазначеного у відповідних додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС":

- обмін інформацією та започаткування діалогу щодо захисту прав споживачів. Сторони можуть і надалі співпрацювати щодо питань, які становлять взаємний інтерес;
- сприяння розширенню прав і можливостей споживачів;
- посилення адміністративної спроможності до захисту споживачів в Україні, зокрема завдяки навчанню та технічній допомозі в рамках програми TAIEХ для системи державного управління в Україні, зокрема для судової та законодавчої гілок влади й організацій громадянського суспільства, щодо перенесення законодавства ЄС і його подальшого ухвалення та виконання.

Конкретних змін у державній політиці на відміну від багатьох інших сфер, охоплених Угодою про асоціацію, тут не передбачено. Навіть більше, цю сферу не було включено до узгодженого переліку пріоритетів ПДА на 2010 та 2011 роки.

Питання щодо наближення української системи захисту споживачів до європейської практики буде детально висвітлено в майбутній Угоді про асоціацію. Крім загальних цілей і пріоритетів співробітництва вона міститиме чіткий перелік директив та інших нормативно-правових актів ЄС, перелічених у Додатку 1, які Україна повинна буде адаптувати та ухвалити впродовж наступних трьох — п'яти років. Процедура полягатиме переважно в підготовці законопроектів і ухваленні законів, якими буде запроваджено законодавчі визначення та механізми, що узгоджуватимуться із законодавством ЄС, для різних сфер комерційної діяльності, наприклад, туризму, електронної комерції та фінансових послуг, а також механізми юридичного захисту та співробітництва між державними органами та організаціями громадянського суспільства.

Захист споживачів включено до спільного законодавства ЄС не так давно, тому відповідні закони мають низький ступінь гармонізації. Зараз з ініціативи Європейської Комісії їх активно переглядають у відповідь на розширення глобалізованих споживчих ринків і потребу в підвищенні конкурентоспроможності європейських підприємств. 13 березня 2007 року Єврокомісія поширила Повідомлення "Стратегія споживчої політики в ЄС на 2007 — 2013 роки: сприяння розширенню прав і можливостей споживачів, підвищення їхнього добробуту та їх ефективний захист"<sup>11</sup>. У Стратегії описано поточні проблеми та виклики в цій сфері та визначено цілі, при-

<sup>11</sup> Брюссель, 13.3.2007, COM(2007) 99 final.

оритети й заходи для їх вирішення. У рамках виконання Стратегії Єврокомісія запропонувала розглянути можливість ухвалення Директиви про права споживачів (Пропозиція від 8 жовтня 2008 року)<sup>12</sup>, в якій було б передбачено високий рівень гармонізації законів у всьому Євросоюзі. Зараз у ЄС відбуваються активні консультації та громадське обговорення цієї пропозиції.

Україна має врахувати ці тенденції на додачу до чинної політики та законодавства ЄС під час підготовки реформ у цьому секторі, щоб уникнути проблеми, з якою стикаються більшість країн, що вступають до ЄС: потреби терміново знову переглядати сектори, в яких щойно було здійснено реформи, на відповідність європейському законодавству. Це заощадить багато часу, адміністративних зусиль і ресурсів, необхідних для реформ.

---

<sup>12</sup> Брюссель, 8.10.2008, COM(2008) 614 final, 2008/0196 (COD).

## Вплив громадянського суспільства

В Україні існує близько 100 неурядових організацій, що займаються захистом прав споживачів. Їхні права та статус визначено ст. 25 Закону України "Про захист прав споживачів". Ці організації переважно опікуються правами людини, правовою допомогою, інформаційною та освітньою діяльністю, незалежним тестуванням товарів і представленням інтересів споживачів у процесі формування державної політики.

Проте українські НУО змушені працювати в нестабільній фінансовій ситуації, оскільки держава їх не підтримує. Як наслідок, їхні програми виконуються вкрай повільно, а часом взагалі зазнають невдач. Підтримку споживчим організаціям з більшою готовністю надають великі компанії, які часто стають донорами. Утім, така "співпраця" балансує на межі конфлікту інтересів між підприємствами та споживачами.

Ще одне важливе джерело підтримки діяльності цих організацій і розбудови їхньої спроможності — міжнародна технічна допомога. Українські та міжнародні донори надавали різноманітну допомогу, зокрема на дослідження, консультації, розбудову спроможності та фінансування реформи технічного регулювання і захисту прав споживачів в Україні, що стосувалися державного, громадського та приватного секторів.

Перший великий проект у цій сфері, **"Підтримка споживчої політики в Україні"**, втілено впродовж 1997 — 1999 років за підтримки EU-TACIS. Його мета полягала в посиленні законодавчих, інституційних, організаційних і матеріальних засад споживчої політики в Україні завдяки наданню консультацій з питань державної політики, розробленню законопроектів і розбудові спроможності серед споживчих НУО і відповідних державних органів, проведенню освітніх кампаній для громадськості та в школах.

У 2006 — 2010 роках ПРООН здійснила проект **"Спільнота споживачів і громадські об'єднання"** за фінансової підтримки ЄС. Проект мав на меті полегшити доступ споживачів до інформації про безпечність товарів, захист прав споживачів і результати незалежного тестування, а також пропагування ширшого публічного обговорення викликів, перед якими стоїть спільнота споживачів в Україні. У його рамках також було запропоновано програми з розбудови спроможності для споживчих НУО та преси; розроблено та випробувано методологію вимірювання індексу задоволеності споживачів; проведено курси зі споживчих питань у середній школі та у вищих навчальних закладах; створено всеукраїнський сайт, на якому міститься інформація для споживачів ([www.consumerinfo.org.ua](http://www.consumerinfo.org.ua)); проведено опитування щодо споживчої поведінки та освітні кампанії для споживачів.

Ще один важливий проект, **"Технічна допомога українській інфраструктурі якості"**, здійснено впродовж 2008 — 2010 років також за підтримки EU-TACIS. Його головна мета — сприяння підвищенню безпечності товарів і послуг в Україні; підтримка розвитку української економіки завдяки виробництву товарів і наданню послуг, які відповідали б європейським і міжнародним вимогам; збільшення іноземних інвестицій завдяки увідповідненню української інфраструктури якості до міжнародної та європейської регуляторної та адміністративної практики, як передбачено Планом дій Україна — ЄС щодо АКА від 19 грудня 2005 року. Основні заходи включали:

- підтримку реформування інституцій української інфраструктури якості, спрямованого на їх увідповіднення до вимог ЄС, як передбачено Планом дій Європейської політики сусідства та Планом дій щодо АКА, перегляд і розвиток нових обов'язків і механізмів врядування та підзвітності;

- допомогу українській економіці у виробництві товарів і наданні послуг, що відповідають європейським і міжнародним вимогам через сприяння розробленню та розумінню системи інфраструктури якості на внутрішньому ринку ЄС, інформування та обізнаність з новими законами у відповідних технічних сферах;
- підтримку ухвалення законів і стандартів, що узгоджуються з європейськими та міжнародними, а також скасування застарілих українських законів і стандартів у відповідних сферах.

До 2013 року діє Програма секторальної бюджетної підтримки **“Сприяння розвитку взаємної торгівлі шляхом подолання технічних бар’єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом”**, яка отримує фінансування з Інструменту європейської політики сусідства ЄК у розмірі 40 млн євро.

Мета проекту полягає в реалізації заходів державної політики для усунення технічних бар’єрів у торгівлі (ТБТ) між Україною та ЄС, зокрема модернізації інституційної системи забезпечення якості, завдяки наданню підтримки українському уряду та інституціям у досягненні визначених показників, розробленні планів дій для відповідних органів влади, забезпеченні належного моніторингу та прозорості, а також розбудові інституційної спроможності. Серед цілей проекту:

1. Наближення законодавчої бази технічного регулювання до вимог ЄС і СОР/ТБТ, зокрема щодо стандартизації, метрології, оцінки відповідності, процедур повідомлення/призначення органів оцінки відповідності; внесення змін до законодавства з питань захисту споживачів, якими буде скасовано положення, що можуть створювати бар’єри для торгівлі; гармонізація технічного регулювання з Директивами ЄС “нового підходу” та забезпечення їх виконання українськими органами влади; перегляд і заміна радянських ГОСТів та інших застарілих стандартів через перехід до європейських стандартів та ISO.
2. Посилення інституційної інфраструктури забезпечення якості та позбавлення її від конфліктів інтересів, зокрема між органами стандартизації, ринкового нагляду, метрології, оцінки відповідності та акредитації.

Завдяки міжнародній технічній допомозі надано підтримку та мобілізовано критичну масу активістів з організацій захисту споживачів на місцевому та центральному рівнях, організовано інформаційні заходи для споживачів і підвищено їхню обізнаність. Однак ця підтримка, як і в багатьох інших секторах, не призвела до відчутних змін у державній політиці через відсутність зацікавленості або відвертий опір певних груп інтересів.

Як наслідок, дуже мало всеукраїнських НУО, що працюють у сфері захисту споживачів, систематично займаються формуванням державної політики. Дві основні споживчі громадські організації національного рівня, що існують уже тривалий час — Українська асоціація споживачів і Союз споживачів України, — були дуже впливовими та активно обстоювали захист прав споживачів, необхідні зміни до законодавства та системи державних органів у цій сфері, а також виступали проти тиску, який певні установи чинили на бізнес замість того, щоб допомагати споживачам захищати їхні права. Вони застосовували різноманітні засоби впливу, такі як публікації, активний суспільний діалог, участь у робочих групах, громадських радах і комітетах. Проте внаслідок обмеженої зовнішньої допомоги та браку відчутних результатів за умов недостатньої співпраці з урядом і спротиву деяких підприємців ці організації врешті були змушені згорнути діяльність у цій сфері.

Наразі в Україні з’явився новий гравець: у результаті міжнародного проекту “Спільнота споживачів і громадські об’єднання” створено Всеукраїнську федерацію споживачів “Пульс”. Федерація об’єднує більш як 20 місцевих, регіональних і всеукра-

їнських споживчих НУО та має експертів з великим досвідом і авторитетом у цій сфері. Утім, їхня спроможність до аналізу політики та кампаній на підтримку необхідних змін обмежена. Федерація зараз шукає можливості просувати свої ініціативи щодо державної політики.

## Рекомендації

Перелік проблемних питань у сфері захисту прав споживачів в Україні залишається незмінним упродовж останніх п'яти – шести років за одним винятком: державний орган, який раніше мав усі обов'язки та функції щодо технічного регулювання, ринкового нагляду та захисту споживачів, у грудні 2010 року ліквідовано, а натомість створено нову установу, яка займається ринковим наглядом і захистом споживачів. Якою буде роль і ефективність цього нового органу на практиці, покаже час. Ініціативи щодо змін у державній політиці, які пропонують споживчі НУО, потребують набагато відчутнішої підтримки.

Ще одна сфера, яка потребує підтримки, – громадський нагляд за новим державним органом, що відповідає за захист споживачів, і оцінка його діяльності.

Для успішності цих заходів вони мають включати:

- мобілізацію споживчих НУО в усій країні;
- налагодження партнерських відносин з урядом для реалізації необхідних змін;
- налагодження партнерських відносин із соціально відповідальним бізнесом для подолання спротиву підприємств, зацікавлених у збереженні статус-кво;
- підготовку документів з питань державної політики з ретельним аналізом і переконливими аргументами на користь пропонованих змін;
- проведення громадської кампанії за зміни до державної політики, що має включати публікації та публічні консультації із зацікавленими сторонами.

# Додаток 1

## Перелік законодавчих актів ЄС, які повинна буде адаптувати Україна згідно з Угодою про асоціацію

1. Директива 87/357/ЕЕС від 25 червня 1987 року про наближення законів держав-членів щодо товарів, що імітують інші продукти та загрожують здоров'ю чи безпеці споживачів.
2. Рішення 2008/329/ЕС від 21 квітня 2008 року, згідно з яким держави-члени повинні забезпечити розміщення попереджень на магнітних іграшках, доступних на ринку, про те, що вони становлять ризик для здоров'я та безпеки.
3. Рішення 2006/502/ЕС від 11 травня 2006 року, яке зобов'язує держави-члени забезпечити розміщення на ринку лише безпечних для дітей запальничок і заборонити розміщення на ринку запальничок сувенірного типу.
4. Директива 98/6/ЕС від 16 лютого 1998 року про захист інтересів споживачів у зазначенні ціни товарів, пропонованих споживачам.
5. Директива 2005/29/ЕС від 11 травня 2005 року про несумлінну комерційну діяльність підприємців щодо споживачів на внутрішньому ринку та внесення змін до Директиви Ради Європи 84/450/ЕЕС, Директив 97/7/ЕС, 98/27/ЕС і 2002/65/ЕС Європейського Парламенту та Ради Європи й Директиви (ЕС) №2006/2004 Європейського Парламенту та Ради Європи.
6. Директива 1999/44/ЕС від 25 травня 1999 року про певні аспекти продажу споживчих товарів і відповідні гарантії.
7. Директива 93/13/ЕЕС від 5 квітня 1993 року про несправедливі умови у споживчих угодах.
8. Директива 97/7/ЕС від 20 травня 1997 року про захист споживачів у разі укладання контрактів на відстані.
9. Директива 85/577/ЕЕС від 20 грудня 1985 року про захист споживачів у разі укладання контрактів поза торговельними або офісними приміщеннями.
10. Директива 90/314/ЕЕС від 13 червня 1990 року про комплексні тури, відпочинок і подорожі.
11. Директива 2008/122/ЕС від 14 січня 2009 року про захист споживачів щодо деяких аспектів почергової оренди житла, продуктів тривалого відпочинку, договорів перепродажу та обміну.
12. Директива 2002/65/ЕС від 23 вересня 2002 року про дистанційний маркетинг споживчих фінансових послуг і внесення змін до Директиви Ради Європи 90/619/ЕЕС і Директиви 97/7/ЕС і 98/27/ЕС.
13. Директива 2008/48/ЕС від 23 квітня 2008 року про договори споживчого кредитування та скасування Директиви Ради Європи 87/102/ЕЕС.
14. Рекомендація 98/257/ЕС від 30 березня 1998 року щодо принципів, які застосовують до органів, відповідальних за позасудове вирішення споживчих суперечок.
15. Рекомендація від 4 квітня 2001 року про принципи для позасудових органів, що беруть участь у консенсусному вирішенні спорів споживачів, які не підпадають під Рекомендацію 98/257/ЕС.
16. Директива 98/27/ЕС від 19 травня 1998 року про судові приписи щодо захисту інтересів споживачів.
17. Директива (ЕС) № 2006/2004 від 27 жовтня 2004 року про співробітництво між державними органами, відповідальними за виконання законів про захист споживачів.