

05.04.2001 р. № 2341-III із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду: за станом на 20.05.2015 р. № 52-17. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>. - Назва з екрану.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua>. - Назва з екрану.

4. Данн А. Жулики, мошенники, аферисты: наставление простофилям и инструкции мошенникам [Текст] / А. Данн. - СПб.: Политехника, 2005. - 185 с.

5. Даньшин И.Н. Криминологическая характеристика личности мошенников [Текст] / И.Н. Даньшин // Криминологические проблемы борьбы с преступностью: сб. науч. тр. - К., 1999. - С. 143-148.

6. Жариков Р.А. Краткая характеристика основных

причин и условий, способствующих росту преступности в современный период [Текст] / Р.А. Жариков // Право: теория и практика. - М., 2008. - № 12. - С. 61-63.

7. Закалюк А.П. Личность, подлежащая индивидуальной профилактике [Текст] / А.П. Закалюк // Сов. государство и право. - 1998. - № 2. - С. 84-87.

8. Закалюк А.П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения [Текст] / А.П. Закалюк. - М.: Юрид. лит., 1999. - 192 с.

Афанасенко С.І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
ОДУВС

Надійшла до редакції: 12.11.2015

УДК 34(091)4/9):366.54

КОМПЕТЕНЦІЯ ЄС У СФЕРІ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Громовенко К. В.

У статті висвітлено еволюцію формування й становлення компетенції ЄС у галузі захисту прав споживачів, розкриття їх реалізації в поетапному розвитку. Розглядаються напрями політики ЄС, поділ компетенції ЄС, а також функціонування й компетенція інститутів, органів та установ у сфері захисту прав споживачів.

Ключові слова: ЄС, законодавство, право, захист, споживачі, компетенція, розвиток, етапи, еволюція, директиви, інституційне забезпечення.

В статтє отображена еволюция формирования й становления компетенции ЕС в отрасли защиты прав потребителей, раскрытие их реализации в поэтапном развитии. Рассматриваются направления политики ЕС, деление компетенции ЕС, а также функционирование и компетенция институтов, органов и учреждений в сфере защиты прав потребителей.

Ключевые слова: ЕС, законодательство, право, защита, потребители, компетенция, развитие, этапы, эволюция, директивы, институциональное обеспечение.

The evolution of formation and establishment of EU competence in the consumer rights defense branch, their achievement disclosure in the phased development are represented in the article. Directions of the EU politics, the EU competence division and also competence and operating of institutes, authorities and establishments in the consumer rights defense realm are considered.

Keywords: the EU, legislation, law, defense, consumers, competence, development, stages, evolution, directions, institutional providing.

Компетенція міжнародної організації є однією з фундаментальних категорій міжнародного права. З точки зору теорії міжнародного права компетенцію міжнародних організацій насамперед пов'язують з її правосуб'єктністю та колом повноважень [1], а також її визначають як коло питань, якими займається ця організація. Звернення до питань захисту прав споживачів у законодавстві ЄС є достатньо актуальним завданням, тому що споживче законодавство ЄС на сьогодні є достатньо розробленим

нормативним масивом завдяки збалансованій компетенції в цій галузі. Адже захист споживачів було обрано в якості назрілої цілі ЄС, коли в історично-правовому контексті в регулюванні права споживачів в ЄС первинним стало забезпечення функціонування внутрішнього ринку, а вже як другорядний чинник було обрано захист споживача безпосередньо. За Ніццьким договором 2000 р. політика в галузі захисту прав споживачів стала входити до компетенції ЄС. Примітним є те, що питання захисту споживачів не лишилися поза увагою й Суду ЄС (існує низка рішень Суду, які стали достатньо суттєвими в тлумаченні норм регламентів і директив інституцій ЄС).

Метою роботи є дослідження формування й становлення компетенції ЄС у галузі захисту прав споживачів в історико-правовому аспекті, розкриття їх реалізації в поетапному розвитку разом із розвитком цього наднаціонального об'єднання.

Проблеми функцій ЄС у сфері прав споживачів досить достатньо досліджувались у роботах як вітчизняних учених, так і зарубіжних авторів. До вітчизняних авторів, роботи яких у різні часи були присвячені сфері прав споживачів, належать Б.В. Бабін, О.К. Вишняков, О.В. Зверєва, Т.В. Каплюченко, Ю. Кривицька, О. Серьогін, А.В. Рабінович та інші. Серед російських дослідників права споживачів ЄС можна назвати К.М. Белікову, С.Ю. Кашкіна, Ю.М. Юмашева, Ю.Б. Фогельсона.

При огляді точок зору на зазначену проблематику наведемо думку Г.І. Тункіна, який виокремлює в рамках компетенції міжнародних організацій два аспекти. Перший аспект визначає її з точки зору предметної компетенції як сукупність питань, які підлягають веденню організації. З іншого боку, це поняття означає здатність організації сприяти розширенню питань предметної компетенції шляхом наділення міжнародної організації відповідними правами, повноваженнями та обов'язками (тобто регуляційний або юрисдикційний аспект) [2, 150]. Ця точка зору характеризує два компоненти компетенції сучасної міжнародної організації, що є актуальним для ЄС, орбіта компетенції якого постійно розширюється. На сьогодні в правовій доктрині сформовано погляди вчених на зміст і визначення компетенції саме ЄС, які тісно пов'язані з наведеними точками зору з компетенції міжнародних організацій. Так, наприклад, В.І. Муравйов

визначає компетенцію ЄС з такої позиції: "Це сукупність прав і повноважень, необхідних для діяльності ЄС" [3, 113]. Компетенція ЄС, зокрема у сфері прав споживачів, безпосередньо має значимість і для України, оскільки зміни, що відбуваються в ЄС, зачіпають її інтереси, особливо після створення зони вільної торгівлі Україна - ЄС.

Провівши аналіз розуміння компетенції ЄС, зазначимо, що в ЄС було утворено такий вид його компетенції, який одночасно мав ознаки іманентної компетенції, який, проте, був підкріплений положеннями установчих договорів ЄС. Більше того, було сформовано категорію спільної компетенції із застосуванням принципу субсидіарності, який у класичних міжнародних організаціях не застосовується. Правовою передумовою такого поділу компетенції ЄС стало підписання оновлених Лісабонським договором установчих Договорів, які є одними з небагатьох міжнародних договорів, де було закріплено як дорозумілу компетенцію, тобто таку, яка не є явно вираженою, але наявність якої припускається для виконання цілей установчих договорів, так і інші. Поза рамками цього дослідження, на нашу думку, буде доцільним залишити виключно (коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, тільки об'єднання можуть займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення в життя актів ЄС) та паралельну компетенцію (коли в рамках своїх повноважень ЄС може брати на себе зобов'язання шляхом укладання угод з 3-а країнами, міжнародними організаціями й громадянами 3-х країн), адже вони не пов'язані жодним чином зі сферою захисту споживачів, на відміну від спільної та дорозумілої компетенції. Дорозуміла компетенція, так само як і іманентна компетенція була закріплена в практиці Суду ЄС, проте, що є специфічним для ЄС, її було додатково зафіксовано в нормах установчих договорів (Єдиного європейського акту 1986 р. (ЄСА)). Так, нині ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) закріплює норму, яка визначає, що в межах напрямів політики (тобто сфер компетенції), визначених у договорах, виникає потреба в діях з боку Союзу з метою досягнення однієї з цілей, передбачених договорами, і якщо останні не надали для цього необхідних повноважень, Рада, на підставі одноголосно прийнятого рішення, за пропозицією від Комісії та після схвалення Європейським парламентом, ухвалює необхідні пропозиції. Спільна компетенція ЄС відноситься до сфери розподілу компетенції між ЄС і державами-членами. Вона означає, що у визначених установчими договорами певних сферах ЄС і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. До спільної компетенції належить та компетенція, яка не належить до виключної та доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС). Держави-члени можуть її реалізовувати до тих пір, поки ЄС не скористається своєю компетенцією, що закріплена в установчих договорах. Спільна компетенція охоплює різні сфери, також сферу захисту прав споживачів. На практиці це означає, що в рамках спільної компетенції з захисту прав споживачів ЄС формує спільні правила для всіх держав-членів, проте вони носять характер гармонізації національного законодавства і залишають за державами-членами волю для їх реалізації, навіть шляхом установавання більш суворих вимог (стандартів) у власному законодавстві, ніж передбачено

в тому чи іншому акті ЄС. Теорія дорозумілої компетенції не є новою для теорії міжнародного права. Її зміст було розглянуто як вченими [4, 307], так і було закріплено в установчих документах міжнародних організацій, наприклад, ООН. Сфера захисту прав споживачів є сектором компетенції ЄС, який охоплює сумісну компетенцію. Також ця сфера є предметом додаткових заходів ЄС при застосуванні механізму дорозумілої компетенції ЄС. Отже, сфера прав споживачів, на наш погляд, є комплексною сферою відносин, яка об'єднує різні напрями регулювання. Розкриття динаміки розвитку компетенції з захисту прав споживачів ЄС, на нашу думку, можливо шляхом розгляду історичних аспектів цього питання, який найбільш повною мірою характеризує зміст та особливості в процесі розширення її сфери. Цей процес у своєму розвитку пройшов декілька етапів.

Перший етап припадає на 1957 - 1975 роки. Він розпочався з моменту підписання Римського договору 1957 року та створення на його підставі Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС). Римський договір не надавав ЄЕС повноважень у сфері прав споживачів. Не було надано таких повноважень і двом іншим існуючим тоді Співтовариствам. Водночас заходи ЄЕС рідко зачіпали цю сферу відносин, лише окремі документи, норми посередньо регулювали захист прав споживачів. В історії міжнародного права цей період прийнято вважати часом формування необхідності звернення до захисту прав споживачів і наділення владних структур відповідними повноваженнями. У зазначений період сфера прав споживачів не була орієнтована на їх захист, а передбачала забезпечення вільного пересування товарів, послуг та осіб між державами-членами, тобто функціонування внутрішнього ринку ЄЕС. Було врегульовано загальні питання внутрішнього ринку, наприклад, Директивою 75/368/ЄЕС про заходи зі сприяння ефективному здійсненню свободи підприємництва та свободи надання послуг з різних видів діяльності, у транснаціональних заходах такої діяльності, яку було прийнято з метою регулювання свободи надання послуг споживачам (наприклад, туристичних). Проте, у рамках ЄЕС все ж таки обговорювалася необхідність наділення його повноваженнями у сфері прав споживачів. Так, обговоренню таких перспектив було присвячено відповідний Паризький саміт 1972 року, в офіційній Заяві якого було сформульовано необхідність вироблення спільного підходу до соціальної та регіональної політики, захисту навколишнього середовища й захисту прав споживачів, які до цього були відсутні в установчих документах і були необхідні для подальшої інтеграції ЄЕС. У пункті 6 Заяви йшлося про конкретне зобов'язання держав-членів у межах співробітництва між його інституціями розробити до 1 січня 1974 р. відповідну Програму з координації дій держав-членів з захисту працівників, умов життя людей та посилення співробітництва з захисту споживачів [5]. На підтримку цього програмного документу було також додатково утворено в рамках Комісії ЄЕС спеціалізований орган - Консультативний комітет із захисту прав споживачів. На підставі п. 6 Заяви, про яку йшла мова, було створено Програму ЄЕС із захисту споживачів та інформаційної політики. Фактично в документі було закладено засади для подальшого правового регулювання сфери захисту прав споживачів: уперше визначено п'ять основних прав споживачів і завдання політики ЄЕС із захисту споживачів. Було сформульовано права споживача, які припускались і в інших політиках ЄЕС: право на захист здоров'я та

безпеки; право на захист економічних інтересів; право на відшкодування; право на інформацію та освіту й право на представництво. У якості завдань майбутньої політики ЄЕС із захисту споживачів припускались такі складові: ефективний захист споживачів від шкоди, що може бути завдана їхньому здоров'ю та безпеці; ефективний захист економічних інтересів споживачів; створення належних можливостей для консультування та відшкодування; освіта та інформування споживачів; представництво споживачів на рівні рішень, що торкаються їх інтересів (п. 13 Програми). Програма ЄЕС із захисту споживачів та інформаційної політики (1975 р.) стала одним із перших і значущих актів "м'якого права" ЄЕС. Вона, не маючи юридичної сили, відіграла помітну роль у побудові майбутньої політики з захисту споживачів і на той момент була своєрідним "білем" про права споживачів у ЄЕС, адже створити аналогічний обов'язковий документ у тих правових умовах Співтовариству не дозволяв зміст його правосуб'єктності. У Програмі містився огляд законодавства з захисту споживачів, що існував на той час, і приблизний перелік майбутніх дій у цьому напрямі, що пізніше було відображено в Договорі про ЄС. Значення Програми 1975 р. полягає також і в тому, що її поява зобов'язала Раду ЄС прийняти цілу низку так званих технічних нормативних актів про безпеку та якість косметичних, текстильних, продовольчих товарів, автомобілів. Ці технічні правила, по суті, склали впевнений щабель у політиці захисту споживачів на сьогодні та в підсумку сприяли утворенню об'єднаного ринку.

Другий етап охоплює період з 1976 року до 1991 року. У цей період у комунітарному праві ЄЕС з'являються спеціальні акти у сфері прав споживачів з урахуванням нових тенденцій у міжнародному праві цих часів. Одночасно з висловлюваннями необхідності надати ЄЕС самостійну компетенцію у сфері прав споживачів систематично з'являються директиви з захисту прав споживачів, судова практика, які юридично оформили деякі з повноважень ЄЕС у даній сфері.

У 1986 році з підписанням ЄЄА ЄЕС вперше на міждержавному рівні було закріплено повноваження ЄЕС з захисту прав споживачів. У частині 3 ст. 100(а) ЄЄА було закріплено, що, засновуючи діяльність на принципі кваліфікованої більшості, Рада в співробітництві з Європейським парламентом та Економічним і соціальним комітетом, приймає заходи для захисту інтересів споживачів. Комісія виходить із необхідності отримання високого рівня захисту. На підґрунті цих положень ЄЄА було прийнято низку конкретних Директив, якими впроваджувались, відповідно, нові повноваження з захисту інтересів споживачів. Прийняті Директиви стали не тільки правовими підставами для компетенції ЄЕС у деяких аспектах захисту споживачів уперше на рівні Співтовариства, а й дозволили виокремити самостійний напрямок у їх захисті - захист договірних інтересів споживачів. Деякі з конвенцій Ради Європи мали вплив на законодавство ЄС і національне законодавство держав-членів. Так, Конвенція про відповідальність за неякісну продукцію, якою вчинена шкода особі чи її смерть (1977 р.) та Європейська конвенція про транскордонне телебачення (1989 р.) поклали основу для впровадження в законодавство ЄС Директив на рівні міждержавного співробітництва в Європі з захисту споживачів.

У період, що обговорюється, вперше було висловлено міркування Суду ЄС з низки ключових Рішень, які стали додатковою правовою підставою для започаткування та

розширення компетенції ЄС в цьому напрямі. Наприклад, Рішення за Справою *Cassis de Dijon* стосувалось національних заходів, що утруднювали вільний обіг товарів усередині ринку та були поза ст. 30 Римського договору. Однак це рішення безпосередньо захистило інтереси споживача [5].

Одночасно в ЄЕС було прийнято певну кількість Програм про розширення компетенції ЄС, наприклад, "Про майбутні орієнтири політики ЄЕС із захисту та розвитку інтересів споживачів" (1986 р.) (далі - "Програма про майбутні орієнтири"). На початок 90-х років правові реалії вимагали надання більш широкого об'єму компетенції з захисту прав споживачів, закріплення цих положень на конституційному рівні законодавства ЄС. Вихід було знайдено шляхом застосування додаткової компетенції Співтовариства. Її було надано для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах.

Третій етап продовжується з 1992 року до сьогодні. Розпочато цей етап було з підписання Договору про Європейський Союз (1992 р.) (ДЄС, Маастрихтський договір), який став поворотним у розбудові самостійної компетенції ЄС з захисту споживачів з виокремленням її цілей та орієнтирів, став поштовхом у розвитку вторинного права з захисту споживачів як самостійної галузі. Лише з прийняттям Маастрихтської угоди стало можливими приймати Директиви щодо споживчих прав, які не стосуються безпосередньо ринкової інтеграції чи гармонізації. Це призвело до створення в структурі Європейської комісії окремого Директорату споживчої політики. Пізніше до сфери його відповідальності увійшли також питання охорони здоров'я та безпеки харчової продукції, і зараз цей орган відомий як Генеральний директорат Європейського союзу з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів - DG SANCO.

Ще одним документом, який доповнив статтю ДЄС про встановлення компетенції з захисту прав споживачів з якісно іншого боку, став ревізійний "Амстердамський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз, Європейське Економічне Співтовариство та деякі інші документи" (1997 р.) (Амстердамський договір), який розширив напрями інтересів і прав споживачів, які мають бути захищені з боку ЄС. Амстердамська редакція Римського договору підтверджувала та розширювала законодавчу базу для подальшого розвитку політики захисту прав споживачів. Так, ст. 129 Римського договору доповнена в переліку цілей політики прав споживачів такими цілями, як освіта та представництво інтересів споживачів. Додатковою правовою підставою для поглиблення компетенції ЄС з захисту споживачів став "Ніццький договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз, Європейське Економічне Співтовариство та деякі інші документи" (2001 р.) (Ніццький договір). Третій етап також охоплює появу Хартії ЄС про основні права (2000 р.) та нині чинний ревізійний "Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про Європейське Економічне Співтовариство" (2007 р.) (Лісабонський договір) (див. додатки в [6, 237-387]). Відзначимо, що свого часу ДЄС закріпив у ч. 1 ст. 3: "Для досягнення проголошених в ст. 2 цілей діяльність Спільноти, що здійснюється відповідно до умов і термінів, які передбачені цим Договором, включає: внесок у посилення захисту прав споживачів". У майбутньому це було закріплено в Хартії про

основні права (2000 р.). Остання забезпечила юридичне оформлення компетенції ЄС з захисту, зокрема, і прав споживачів. В її змісті знайшли відображення норми, присвячені захисту споживачів (гл. 4 ст. 38): високий рівень захисту споживачів забезпечується діяльністю Європейського Союзу. Відмітимо, що Хартія про основні права стала не просто формальним зведенням прав особи, а фактично ще одним установчим договором ЄС. Так, частиною 1 ст. 6 ДЄС у редакції Лісабонського Договору її було дорівнено до них. Зміни за Лісабонським Договором не принесли якихось принципових змін у регулювання захисту споживачів.

Відзначимо також значення Програми дій у сфері політики з захисту споживачів (2007-2013 рр.), яку реалізувала Комісія ЄС, оновивши стратегію компетенції в цьому напрямку. У документі підкреслюється важливість високого рівня захисту споживачів і необхідність запровадження ефективного механізму реалізації прав споживачів у міжнародних (транскордонних) правочинах, виокремлено низку напрямів, що потребували своєї реалізації.

Поряд із Програмою дій 2007-2013 рр. було впроваджено Зелену книгу з перегляду *acquis* споживачів. Зміст Зеленої книги з перегляду *acquis* споживачів спрямовано на реформування договірного права з захисту споживачів (для змін було обрано вісім директив – 85/577, 90/314, 93/13, 94/47, 97/7, 98/6, 98/27, 99/44) та обрання нової стратегії для перегляду *acquis* споживачів – вертикального (перегляд окремих документів) або горизонтального (перегляд документів комплексно, із застосуванням одноманітного інструменту для всього законодавства). Зазначимо, що такі зміни за своєю суттю торкалися форми, а не характеру та змісту договірного блоку захисту споживачів. Такий характер змін не був випадковим, зазначені вісім Директив є, по суті, споживчим договірним правом ЄС. Досягнення цілей Зеленої Книги, пов'язаних з переглядом *acquis* споживачів, напряду пов'язувалось з обранням стратегії для перегляду *acquis* споживачів, що визначено 8-а Директивами.

Загалом регулювання споживчого сектора в ЄС поділяється на дві загальні категорії: горизонтальні та галузеві директиви. До горизонтальних директив відносяться: Директива про загальну безпеку продукції 2001/95/ЄС; Директива про оманливу рекламу 97/55/ЄС з доповненнями, внесеними Директивою про порівняльну рекламу 84/450/ЄЕС, Директива про індикативні ціни 1998/6/ЄС, Директива про недобросовісні умови споживчих контрактів 93/13/ЄЕС і Директива про продаж споживчих товарів і асоційованих гарантій 99/44/ЄС. Один із найсучасніших кодифікованих актів у сфері захисту прав споживачів є Директива 2011/83/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 25.10.2011 р. про права споживачів, яка набрала чинності 13.06.2014 р. [7].

На сьогодні законодавчим актом, що регулює правила застосування права в ЄС, є Регламент (ЄС) № 593/2008 від 17.06.2008 року про право, що застосовується до договірних зобов'язань [8]. Щодо споживчих угод стаття 6 Регламенту Рим I містить норму, згідно з якою застосуванню підлягає право країни походження споживача, з одночасним дотриманням таких умов:

- підприємець, укладаючи контракт зі споживачем, здійснює свою підприємницьку діяльність;
- підприємницька діяльність спрямована на продаж товарів або надання послуг на території країни походження споживача.

Регламент Ради (ЄС) № 1215/2012 "Про юрисдикцію, визнання і примусове виконання судових рішень у цивільних і торгових справах" (що також отримав назву в літературі "Брюссель I" є основним нормативно-правовим актом, що регулює процесуальні аспекти захисту прав споживачів у ЄС" Ще одним нормативно-правовим актом, спрямованим на судовий захист інтересів споживачів, є Директива 2009/22/ЄС від 23.04.2009 р. про забезпечувальні заходи, що вживаються судами для захисту інтересів споживачів [9]. Правове регулювання організації та функціонування системи ADR ("Alternative Dispute Resolution" – "альтернативне вирішення спорів") здійснюється за допомогою нової Директиви 2013/11/ЄС про позасудове врегулювання споживчих спорів [10]. Останнім нововведенням у врегулюванні споживчих спорів є система інтерактивного вирішення спорів або Online Dispute Resolution (ODR) [11]. Ця система отримала самостійне правове регулювання поряд із системою ADR і таке правове регулювання закріплене в Регламенті № 524/2013 від 21.05.2013 р. про інтерактивне вирішення споживчих спорів [12].

Враховуючи накоплені нормативний масив, виникає питання щодо доцільності та раціональності розробки Споживчого кодексу взагалі в рамках правової системи ЄС. Однак на сьогодні в рамках правового регулювання внутрішнього ринку ЄС актуальною постає розробка та оприлюднення Рамкового проекту загальних положень європейського приватного права – DCFR (Модельні правила європейського приватного права), акту вищого рівня праворегулювання відносин, ніж Споживчий кодекс. DCFR містить принципи, визначення та модельні правила у сфері договірного права та суміжних із ним сукупностей правових норм і складаються з 10 книг та двох додатків. Разом з тим, DCFR аж ніяк не претендує на повне заміщення договірного права споживачів, навпаки його розробники підкреслюють, що головне завдання – полегшити регулювання захисту споживачів і звільнитись від фрагментарності (секторальності) договірного права споживачів. Модельні правила зберігають свою "владу" з огляду на схвалення їх європейською спільнотою, вони є вихідним текстом, практично обов'язковим для виконання [13]. Draft Common Frame of Reference можуть зіграти вирішальну роль у розвитку європейської юридичної науки і культури, що є передумовою для прийняття Європейського цивільного кодексу [14]. Можна стверджувати, що прийняття DCFR відповідає новій стратегії максимальної гармонізації в рамках політики ЄС у сфері захисту споживачів.

Для розуміння обсягу завдань щодо компетенції ЄС у сфері прав споживачів відзначимо, що на сьогодні основу інституційного механізму ЄС із захисту прав споживачів складають: Комісія ЄС; Директорат Комісії з захисту споживачів та охорони здоров'я; Комітет із захисту навколишнього середовища, громадського здоров'я та безпеки продовольства; Європейський комітет зі стандартизації; Комітет з питань внутрішнього ринку та захисту споживачів; Європейська мережа центрів з питань захисту прав споживачів; Європейська судова мережа з цивільних та комерційних питань; Система швидкого обміну інформацією з споживчих продуктів RAPEX. Так, здійснення компетенції з захисту прав та інтересів споживачів є основним компонентом стратегічної мети Комісії щодо реалізації та перспективного розвитку відповідного законодавства, яка спрямована на забезпечення інтересів громадян ЄС, їх здоров'я та

безпеку споживачів на міжнародному ринку; забезпечення належної інтеграції інтересів споживачів в усіх національних політиках держав-членів у сфері прав споживачів; удосконалення законодавств держав-членів. При цьому, наприклад, завданням Директорату Європейської комісії з захисту споживачів та охорони здоров'я є нагляд за ступенем захисту споживачів та їх прав у законодавстві країн-членів, поряд із наглядом за якістю товарів, послуг та ін. Комітет з питань внутрішнього ринку та захисту споживачів є відповідальним за координацію на рівні ЄС національного законодавства у сфері внутрішнього ринку, митного союзу, сприяння та захист економічних інтересів споживачів у контексті єдиного ринку (окрім питань громадського здоров'я та безпеки продуктів).

Оскільки захист споживачів є одним із пріоритетних завдань ЄС у процесі налагодження функціонування єдиного ринку, а також зважаючи на значне розширення простору спільного ринку, постало питання про створення ефективного механізму надання споживачам усієї необхідної інформації незалежно від місця їх знаходження. Таким механізмом стала Європейська мережа центрів з питань захисту прав споживачів. Водночас вона є важливим посередником між Комісією та європейськими споживачами. Мережа складається з національних центрів захисту прав споживачів. Мережа створена для вирішення широкого кола питань, пов'язаних із захистом прав споживачів, від надання необхідної інформації до надання консультацій і допомоги щодо подання скарг і вирішення справ у судовому порядку на всій території Європи.

Компетенція ЄС у сфері прав споживачів відноситься до категорії спільної компетенції ЄС і держав-членів, що означає її гнучкість і наявність достатніх повноважень на обох рівнях для її реалізації. Особливістю врегулювання права споживачів в ЄС стало забезпечення функціонування внутрішнього ринку, насамперед, а вже як другорядний чинник було обрано захист споживача безпосередньо.

Основні з напрямів політики ЄС у сфері захисту прав споживачів є такими: контрактні умови, безпека товарів, схеми вирішення спорів зі споживачами, надання послуг, електронна комерція.

В історико-правовому аспекті регулювання компетенції ЄС у сфері прав споживачів пройшло декілька етапів, які було обумовлено особливостями регулювання права ЄС загалом і специфікою його розвитку. У рамках першого етапу в регулюванні компетенції ЄС із захисту споживачів ЄС не мало спеціальних повноважень у цій сфері, проте було врегульовано питання спільного ринку ЄС та видано окремі документи з захисту прав споживачів, зокрема акти м'якого права. Другий етап цього процесу характеризувався пожаттям з боку ЄС щодо наділення його компетенцією з захисту прав споживачів, проте не комплексно, а в рамках окремих напрямків політик ЄС, лише опосередковано пов'язаних із захистом прав споживачів. За відсутності згадувань в установчих договорах ЄС про захист прав споживачів, діяльність ЄС у цій сфері була активною. Деякі з документів, прийнятих у той період, є чинними й зараз. Щодо третього етапу еволюції компетенції ЄС із захисту споживачів можна прийти до висновку про те, що її регулювання було перенесено на якісно новий рівень, коли компетенцією ЄС було набуто самостійної компетенції з захисту споживачів. Уперше було не тільки створено

правові рамки для реалізації компетенції ЄС, а й сформульовано фундаментальні права споживача. Даний етап знаходиться в стані динаміки та є найактивнішим періодом нормотворчості ЄС. Він багаторозширив коло питань і сфер, що регулює ЄС задля захисту споживачів і відкрив нові перспективи для подальшого розвитку компетенції ЄС із захисту споживачів.

Отже, формування загального законодавства ЄС у сфері захисту прав споживачів відбувалося вже після появи перших законодавчих актів, на підставі яких проводилося правове регулювання певних суспільних відносин у сфері захисту прав споживачів. Тобто при формуванні законодавства у сфері захисту прав споживачів в ЄС був використаний принцип переходу від приватного до загального. На сьогодні в розпорядженні ЄС є розгалужена система інститутів та органів з захисту споживачів, які не тільки безпосередньо здійснюють компетенцію ЄС, а й захист споживачів. Їх система та функціональне навантаження піддаються постійним змінам і доповненням. При цьому сфера захисту споживачів є однією з найдинамічніших серед категорій компетенції ЄС.

Література

1. Черкес М.Е. Международное право: учеб. пособие / М.Е. Черкес; Одес. нац. юрид. акад. – Одесса: Юрид. л-ра, 2004.
2. Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин. – Москва: Международные отношения, 1970.
3. Bawett D.W. United Nations Formes. – London, 1961.
4. Жбанков В.А. Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. / В.А. Жбанков. – Москва, 2009. – 25 с.
5. Аракелян М.Р, Василенко М.Д. Право Європейського Союзу: [підруч. МОН України]. – Одеса: Фенікс, 2012.
6. Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council // OJ L 304, 22 November 2011. – P. 64-88.
7. Regulation (EC) № 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) // OJ L 177, 4 July 2008. – P. 6-16.
8. Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on injunctions for the protection of consumers' interests // OJ L 110, 1 May 2009. – P. 30-36.
9. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) № 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) // OJ L 165, 18 June 2013. – P. 63-79.
10. Вишневецька С.В. Колізійно-правові аспекти захисту прав споживачів за законодавством Європейського Союзу / С.В. Вишневецька, Х.В. Кметик // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 43-47. – [Електронний ресурс]: http://nbuv.gov.ua/-pdf/FP_index.htm_2014_4_10.pdf.
11. Regulation (EU) № 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending

Regulation (EC) № 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR) // OJL 165, 18 June 2013. - P. 1-12

12. Tomas Gema. Harmonization of European Contract Law: Slowly but Surely? - [Електронний ресурс]: http://cks.univnt.ro/uploads/cks_2013_articles/index.php?dir=1_Juridical_Sciences%2F&download=cks_2013_law_art_048.pdf.

13. Блажівська О. Особливості гармонізації цивільного законодавства України із принципами та модельними правилами європейського приватного права / О. Блажівська // Науковий часопис Національної академії прокура-

тури України. - 2015. - № 3. - С. 10-16. - [Електронний ресурс]: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/7-2015/blazivska.pdf>.

*Громовенко К.В.,
кандидат юридичних наук,
директор Інституту національного
та міжнародного права Міжнародного
гуманітарного університету
Надійшла до редакції: 08.11.2015*

УДК 351.74

ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ОСНОВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОВС (ПОЛІЦІЇ)

Будзинський М. П.

В статті аналізується генеза правових основ кадрового забезпечення ОВС (поліції). Зроблено висновок про те, що забезпечення якісного складу органів поліції покладено на підрозділи Управління моніторингу та інспектування, які діють в складі ДКЗ, основним призначенням яких є проведення службових розслідувань, сприяння зміцненню дисципліни та дотримання законності серед працівників поліції.

Ключові слова: кадрове забезпечення, підрозділи Управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України, інспекція з особового складу, дисципліна, законність.

В статье анализируется генезис правовых основ кадрового обеспечения ОВД (полиции). Сделан вывод о том, что обеспечение качественного состава органов полиции возложено на подразделения Управления мониторинга и инспектирования, которые действуют в составе ДКО, основным назначением которых является проведение служебных расследований, содействие укреплению дисциплины и соблюдения законности среди сотрудников полиции.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, подразделения Управления мониторинга и инспектирования ДКО Национальной полиции Украины, инспекция по личному составу, дисциплина, законность.

The article analyzes the genesis of legal basics of staff support of internal affairs (police) and concludes that the support of high-quality staff of police is responsibility of units of Monitoring and Inspection Offices acting as a department of Reserve Board, whose main purpose is conducting official investigations, maintaining strength of discipline and adherence of legality of actions of police officers.

Key words: staff support, units of Monitoring and Inspection Offices of Reserve Board of the National Police, Human Resources Inspection, discipline, legal actions.

Діяльність органів внутрішніх справ (надалі - ОВС) завжди привертала до себе особливу увагу з боку всього суспільства, оскільки саме на них покладено основний тягар забезпечення правопорядку в державі. Зрозуміло, що успішне виконання своїх завдань ОВС можливе за умови належного кадрового забезпечення, чіткого виконання службових обов'язків кожним працівником цих органів, дотримання суворого режиму дисципліни

та законності.

Проблематиці діяльності органів внутрішніх справ присвячені наукові праці багатьох вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, В.С. Венедиктов, І.П. Голосніченко, М.М. Дивак, В.К. Колпаков, О.М. Музичук. Окремі питання діяльності інспекцій з особового складу ОВС досліджувались В.В. Гуріним, А.А. Стародубцевим. В сучасних умовах, в епоху перетворень, які відбуваються в нашій державі, виникає нагальна потреба визначити теоретичні та закріпити нормативно-правові підстави кадрового забезпечення поліції.

Метою статті є дослідити генезис кадрового забезпечення поліції та передумови створення підрозділів Управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України, основним призначенням яких є забезпечення законності та дисципліни в поліції.

Як відомо, в 2015 році розпочалась активна фаза реформування Міністерства внутрішніх справ, а саме був прийнятий Закон України "Про Національну поліцію" від 2 липня 2015 р. І, хоча, поліція не стала правонаступником міліції, позитивний досвід, накопичений за часів діяльності міліції, повинен знайти своє застосування в новостворених органах поліції, особливо тих, що покликані забезпечити належними кадрами лави поліцейських.

Законом України "Про Національну поліцію" до основних обов'язків поліцейського, серед іншого, віднесено: професійне виконання своїх службових обов'язків відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва, поважання і не порушення прав і свобод людини тощо [1, ст. 18]. У разі вчинення протиправних діянь поліцейські можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, а також до дисциплінарної відповідальності. Як виникає зі ст. 19 Закону України "Про Національну поліцію", підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень має визначатись Дисциплінарним статутом Національної поліції України.

На сьогоднішній день, органами, які мають здійснювати належне кадрове забезпечення в органах поліції є Департамент кадрового забезпечення (далі - ДКЗ) Національної поліції України, до якого входить Управління моніторингу та інспектування. Фактично ці підрозділи створились на базі існуючих до недавнього часу інспекцій з особового складу ОВС.