



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ УКРАИНЫ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Л. БУТЕНКО,

соискатель кафедры административного, финансового и информационного права Учебно-научного института права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел

SUMMARY

In this article attention is paid to the elucidation of the nature, purpose and the reasons for the State Inspection of Ukraine on protection of consumers administrative safeguards, as well as the classification of species. Proved using administrative safeguards, officials of the State Inspection of Ukraine on protection of consumer rights thereby creating the necessary conditions for strict observance of the laws, detect and deter violations of various laws on consumer protection, prevent and reduce tobacco use and its harmful effects on health and state market surveillance within the scope of their responsibility and discourage potential attacks on public relations, which are protected by law.

Key words: administrative compulsion, application, administrative and precautionary measures, consumers rights, respect for consumers rights, consumers rights protection, state policy on consumers rights protection.

* * *

В статье уделено внимание выяснению сущности, целей и оснований применения Государственной инспекцией Украины по вопросам защиты прав потребителей административно-предупредительных мер, а также осуществлена классификация их видов. Доказано, что, применяя административно-предупредительные меры, должностные лица Госпотребинспекции Украины создают тем самым необходимые условия для неуклонного соблюдения законов, выявления и пресечения различных нарушений законодательства о защите прав потребителей, предупреждению и уменьшению употребления табачных изделий и их вредного влияния на здоровье населения, осуществления государственного рыночного надзора в пределах сферы своей ответственности, а также препятствуют возможным посягательствам на общественные отношения, которые охраняются законом.

Ключевые слова: административное принуждение, применение, административно-предупредительные меры, права потребителей, обеспечение прав потребителей, защита прав потребителей, государственная политика по обеспечению прав потребителей.

Постановка проблемы. Удовлетворение потребностей потребителей в продовольственных и промышленных товарах, бытовых и коммунальных услугах должно осуществляться на основе безусловного соблюдения требований относительно их качества и безопасности, постоянного контроля за этим со стороны государства. В условиях роста объемов потребления и насыщения рынка непродовольственными товарами в основном иностранного производства вопросы обеспечения их соответствия требованиям по качеству и безопасности возникают еще острее. С увеличением объемов рекламы вызывает беспокойство и низкий уровень объективности и достоверности информации о реальных потребительских характеристиках продовольственных товаров, работ, услуг. Сохраняется устойчивая тенденция к росту количества жалоб потребителей на неудовлетворительное качество продукции.

При таких обстоятельствах повышение уровня защиты прав потребителей путем применения административно-предупредительных мер должно быть в центре постоянного внимания специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти в сфере государственного контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей – Государственной инспекции Украины по вопросам защиты прав потребителей (Госпотребинспекция Украины).

Анализ последних исследований. Следует обратить внимание, что вопросам применения административно-предупредительных мер в деятельности органов публичной администрации было обращено внимание на диссертационном уровне и в специализированной литературе,

в частности в работах таких ученых-юристов, как В. Б. Аверьянов, О. Ф. Андрийко, А. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, И. Л. Бородин, И. В. Бойко, В. Н. Гаращук, Е. В. Джафарова, Ю. Т. Добромислов, Т. А. Коломоец, А. Г. Кравченко, З. В. Кузнецова, Л. Г. Левчук, Л. А. Микитенко, С. В. Семенко, Н. М.

Тищенко, Ю. В. Тищенко, В. С. Шелестов, А. М. Язвинский и др. Безусловно, научные труды названных ученых имеют важную научную и практическую ценность. Следует также признать отсутствие до сих пор специальных исследований по проблематике деятельности Госпотребинспекции Украины по применению административно-предупредительных мер с целью защиты прав потребителей, что и является целью данной статьи.

Изложение основного материала.

В специальных исследованиях, касающихся проблем административного принуждения, очень редко можно встретить анализ специфических черт административно-предупредительных мер, их видов, практики применения, эффективности действия и т. д. [1, с. 67]. В лучшем случае дело ограничивается перечнем этих мер и их краткой характеристикой.

С целью всестороннего выяснения сущности указанных мер остановимся более подробно на анализе их характерных черт или свойств. Как отмечает Ю. С. Рябов, содержание административно-предупредительных мер чаще



всего заключается в установлении для соответствующих субъектов ограничений и запретов [2]. Но такие ограничения и запреты имеют конкретную, персонифицированную направленность, они являются результатом применения правовых норм, что отличает их от запретов, закрепленных в нормах права и обращенных к неопределенному кругу лиц.

Как отмечает А. Т. Комзюк, в отличие от общеправовых запретов, обращенных к неопределенному кругу лиц и выполняющихся на основе волеизъявления этих лиц, здесь имеет место императивное, категорически властное требование к конкретной личности со стороны органа управления, который сам определяет наличие условий, что является основанием для применения соответствующих принудительных средств. Действуя на основе специальных полномочий, предусмотренных в правовых нормах, органы публичной администрации вступают в таких случаях в конкретные административно-правовые отношения с подвластным субъектом, и, указывая на установленные ограничения, запреты, являются средствами обеспечения выполнения гражданами и другими субъектами своих правовых обязанностей [1, с. 70].

В связи с этим Т. А. Коломеец отмечает, что такие меры существуют и существенно отличаются от всех других мер административного принуждения тем, что: имеют профилактический, предупредительный характер, что нашло свое отражение уже в их названии, они не связаны с противоправными деяниями, поэтому правильно говорить не об основании (конкретные фактические основания), а об условиях их применения, которые являются однопорядковыми терминами; условием их применения являются юридические презумпции, реальные предположения о возможности совершения тем или иным субъектом правонарушения, в отношении которого такие меры и применяются, их цель состоит в том, чтобы не допустить противоправное поведение со стороны конкретных лиц, которые к такому поведению склонны, устранить причины, способствующие совершению правонарушений, и создать условия, исключающие противоправное по-

ведение; неограниченный, совершенно неопределенный круг субъектов, в отношении которых осуществляется их применение [3, с. 174-175].

Итак, следует говорить о том, что административно-предупредительные меры выполняют свои особые правоохранительные функции, которые отличают их от других мер административного принуждения, что в свою очередь и определяет их самостоятельное место в системе этих мер. В частности, в отличие от мер административного пресечения, непосредственно прерывают имеющиеся правонарушения или объективно противоправные деяния, создают условия для установления личности нарушителя, выяснения обстоятельств дела, то есть возможности для дальнейшего применения к нарушителю мер ответственности административного или иного характера, административно-предупредительные меры не прерывают имеющееся правонарушение, а предупреждают, не допускают его совершения.

В свою очередь, следует согласиться с позицией А. Т. Комзюка, что основанием применения административно-предупредительных мер, в отличие от мер взыскания и мер пресечения, которые являются реакцией на противоправные деяния субъектов, предупредительные меры конкретного фактического основания применения не имеют, они используются для предупреждения, профилактики правонарушений, а также для поддержания правопорядка при различных чрезвычайных обстоятельствах [1, с. 74].

Кроме того, на сегодняшний день ни в административно-правовой науке, ни в административном законодательстве Украины, к сожалению, нет исчерпывающего перечня административно-предупредительных мер, также следует признать недостатком и доктринальные исследования, и нормотворческую деятельность.

Поэтому с целью всестороннего выяснения сущности и особенностей административно-предупредительных мер, применяемых Госпотребинспекцией Украины, необходимо осуществить их систематизацию и классификацию. Для определения системы указанных мер следует исходить прежде всего из того, что все эти меры

объединяет единая цель – предупреждение противоправных деяний (профилактическая направленность), о чем речь шла выше.

Поэтому, проанализировав научные, учебные, публицистические источники и исходя из анализа норм действующего законодательства, а именно: Указа Президента Украины от 13.04.2011 № 465/2011 «Положение о Государственной инспекции Украины по вопросам защиты прав потребителей» [4] и Законов Украины «О защите прав потребителей» [5], «О государственном регулировании производства и обращения спирта этилового, коньячного и плодового, алкогольных напитков и табачных изделий» [6], «О мерах по предупреждению и уменьшению употребления табачных изделий и их вредного влияния на здоровье населения» [7], «О рекламе» [8], «О государственном рыночном надзоре и контроле пищевой продукции» [9], «Об общей безопасности пищевой продукции» [10], «Об основных направлениях государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» [11], а также практики его применения можно выделить административно-предупредительные меры, которые вправе применять Госпотребинспекция Украины: проверять у субъектов хозяйствования сферы торговли и услуг, в том числе ресторанного хозяйства, качество продукции, соблюдение обязательных требований по безопасности продукции, а также соблюдения правил торговли и предоставления услуг; отбирать у субъектов хозяйствования сферы торговли и услуг, в том числе ресторанного хозяйства, образцы товаров, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий для проведения проверки их качества на месте или независимой экспертизы в соответствующих лабораториях и других учреждениях, аккредитованных на право проведения таких работ согласно законодательству; получать бесплатно от субъектов хозяйствования сферы торговли и услуг, в том числе ресторанного хозяйства, копии необходимых документов, характеризующих качество продукции, сырья, материалов, комплектующих изделий, используемых для производства такой продукции; проводить контрольные проверки правильности осу-



ществления расчетов с потребителями; требовать от рекламодателей, производителей и распространителей рекламы предоставления документов, устных или письменных объяснений, видео- и звукозаписей, другой информации, необходимой для осуществления Госпотребинспекцией Украины полномочий по контролю за соблюдением законодательства о рекламе; требовать от рекламодателей публикации сведений, уточняющих, дополняющих рекламу; отбирать у субъектов хозяйствования сферы производства и оптовых торговых организаций образцы продукции для проведения проверки ее соответствия техническим регламентам, стандартам, нормам и правилам, соблюдение которых в соответствии с законодательством является обязательным; привлекать в случае необходимости технические средства и специалистов предприятий, учреждений и организаций (их объединений) по договоренности с их руководителями к проведению проверок и экспертиз, связанных с осуществлением государственного надзора за соблюдением технических регламентов, стандартов, норм и правил; принимать решение о введении в предприятия в установленном порядке особого режима приёма продукции в случае систематического нарушения технических регламентов, стандартов, норм и правил, соблюдение которых в соответствии с законодательством является обязательным, во время ее выпуска или реализации и т. п.

В рамках нашей работы рассмотрим более подробно один из основных административно-предупредительных мер, применяемых Госпотребинспекция Украины, – это проведение проверок у субъектов хозяйствования сферы торговли и услуг, в том числе ресторанного хозяйства, качества продукции, соблюдения обязательных требований по безопасности продукции, а также соблюдения правил торговли и предоставления услуг.

Проверки деятельности субъектов хозяйствования проводятся с целью контроля состояния соблюдения ими требований законодательства о защите прав потребителей относительно качества и безопасности продукции, правил торговли и услуг, предоставления потребителям необходимой, доступной,

достоверной и своевременной информации о продукции.

Госпотребинспекция Украины осуществляет государственный контроль состояния соблюдения субъектами хозяйствования требований законодательства о защите прав потребителей путем проведения плановых и внеплановых проверок [12].

В свою очередь, плановые проверки проводятся должностными лицами на основании квартального плана работы Госпотребинспекции Украины, ее территориальных органов по вопросам защиты прав потребителей в областях, городах Киеве и Севастополе, и в пределах соответствующего перечня вопросов для осуществления плановых мероприятий, которые утверждаются в установленном законодательством порядке.

В то же время квартальный план работы по осуществлению государственного контроля в сфере защиты прав потребителей составляется в соответствии с задачами, определенными Президентом Украины, Верховной Радой Украины, Кабинетом Министров Украины, Госпотребинспекцией Украины и Министром экономического развития и торговли Украины. В случае поступления обоснованных предложений по изучению состояния реализации потребителям продукции на рынке от местных государственных администраций, органов местного самоуправления, а также других органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор (контроль), они учитываются в квартальном плане работы территориальных органов Госпотребинспекции Украины.

Следует отметить, что внеплановые проверки субъектов хозяйствования проводятся должностными лицами по следующим основаниям: представление субъектом хозяйствования письменного заявления в соответствующий орган по вопросам защиты прав потребителей об осуществлении проверки по его желанию; выявление и подтверждение недостоверности данных, заявленных в документах обязательной отчетности, представленных субъектом хозяйствования; проверки выполнения субъектом хозяйствования предписаний, распоряжений или других распорядительных документов

по устранению нарушений требований законодательства, выданных по результатам проведения плановых проверок органом по вопросам защиты прав потребителей; обращение физических и юридических лиц о нарушении субъектом ведения хозяйства требований законодательства; непредставление в установленный срок субъектом хозяйствования документов обязательной отчетности без уважительных причин, а также письменных объяснений о причинах, препятствовавших представлению таких документов; наступление аварии, смерти пострадавшего вследствие несчастного случая или профессионального заболевания, что было связано с деятельностью субъекта хозяйствования [12].

Следует отметить, что основанием для проведения проверки является оформление направления на проведение проверки, которое подписывается руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа по вопросам защиты прав потребителей и заверяется гербовой печатью.

В направлении на проведение проверки указываются: наименование органа по вопросам защиты прав потребителей, который проводит проверку, наименование субъекта хозяйствования и/или его обособленного подразделения или фамилия, имя и отчество физического лица – предпринимателя, относительно деятельности которого проводится проверка; местонахождение субъекта хозяйствования и/или его обособленного подразделения, по деятельности которого проводится проверка, номер и дата приказа, во исполнение которого проводится проверка, перечень должностных лиц, участвующих в проведении проверки, с указанием их должностей, фамилий, имён и отчества, дата начала и дата окончания проверки, тип проверки (плановая или внеплановая) основания для проведения проверки; предмет проведения проверки, информация об осуществлении предварительного мероприятия контроля (тип мероприятия и срок его осуществления) [12].

Кроме того, осуществляется регистрация направлений на проведение проверки в журнале регистрации направлений на проведение проверки. В направлении на проведение проверки



указываются: серия, порядковый номер, а также порядковый номер в соответствии с нумерацией записей в журнале регистрации направлений. Направление на проведение проверки действует только в течение указанного в нем срока осуществления проверки. Должностные лица без направления на проведение проверки и служебного удостоверения, удостоверяющего должностное лицо органа по вопросам защиты прав потребителей, не имеют права на ее проведение.

Перед проведением плановой проверки соответствующий орган по вопросам защиты прав потребителей направляет субъекту хозяйствования письменное уведомление о проведении плановой проверки не позднее чем за десять дней до дня ее проведения. Уведомление направляется заказным письмом или телефонограммой за счет средств соответствующего органа по вопросам защиты прав потребителей или вручается лично руководителю или уполномоченному лицу субъекта хозяйствования под расписку.

Срок проведения плановой проверки не может превышать пятнадцать рабочих дней, а для субъектов малого предпринимательства – пяти рабочих дней, если иное не предусмотрено законом. Продление срока проведения плановой проверки не допускается [12].

При проведении внеплановой проверки выясняются только те вопросы, необходимость проверки которых стала основанием для ее осуществления, с обязательным указанием этих вопросов в направлении на проведение проверки. Должностные лица должны ознакомить субъекта хозяйствования с основанием проведения внеплановой проверки и предоставить ему копии соответствующего документа. Срок проведения внеплановой проверки не может превышать десяти рабочих дней, а относительно субъектов малого предпринимательства – двух рабочих дней, если иное не предусмотрено законом. Продление срока проведения внеплановой проверки не допускается [12].

Однако на практике при использовании указанных мероприятий возникает много вопросов, вызванных несогласованностью в законодательных актах, требующие дальнейшего законодательного решения.

Заключение. Таким образом, применения административно-предупредительные меры, должностные лица Госпотребинспекции Украины создают тем самым необходимые условия для неуклонного соблюдения законов, выявления и пресечения различных нарушений законодательства о защите прав потребителей, предупреждению и уменьшению употребления табачных изделий и их вредного влияния на здоровье населения, осуществления государственного рыночного надзора в сфере своей ответственности, и не допускают возможных посягательств на общественные отношения, которые охраняются законом.

Список использованной литературы:

1. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / [А. Т. Комзюк]; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
2. Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры : теоретические вопросы / Ю. С. Рябов. – Пермь : Кн. изд-во, 1974. – 82 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Коломоєць Тетяна Олександрівна. – Х., 2005. – 456 с.
4. Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента України від 13.04.2011 № 465/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 340. – Ст. 1271.
5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
6. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19.12.1995 № 481/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Про заходи щодо попереджен-

ня та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України від 22.09.2005 № 2899-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>.

8. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 39. – Ст. 181.

9. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 21. – С. 1112. – Ст. 144.

10. Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2736-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2736-17>.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

12. Про затвердження Порядку проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг : Наказ Міністерства економічного розвитку України від 07.03.2012 № 310 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 38. – С. 104. – Ст. 1435.