

Налагодження співпраці стейкхолдерів в процесі інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європи

Споживач, як стейкхолдер

«Споживачі — це всі ми. Споживачі — це найбільший економічний прошарок, який впливає майже на будь-яке приватне або державне економічне рішення ... Але це єдиний голос, якого часто не чути».

**Зі звернення президента США
Джона Кеннеді до Конгресу,
15 березня 1962 року**

Існує безліч визначень терміну Стейкхолдер (англ. Stákeholder), але узагальнюючим для всіх цих визначень є те, що «зацікавлена сторона» - це особа, група осіб чи організація, інтереси яких мають бути враховані під час прийняття конкретного рішення, і це рішення має відповідати їх потребам і очікуванням.

Усі стейкхолдери так чи інакше пов'язані один з одним через комплекс взаємовідносин і взаємної залежності, які визначають їх поведінку і ставлення один до одного. Порушення балансу прав та інтересів будь-кого зі стейкхолдерів створює ризик для ефективності функціонування та сталості усієї системи.

У більшості випадків споживачі та їх об'єднання обов'язково мають розглядатися у якості стейкхолдерів. Для прикладу, ще у 1978 році при Міжнародній організації стандартизації (ISO) засновано Комітет зі споживчої політики (COPOLCO)¹, як відповідальний орган за просування інтересів споживачів в стандартизації. Слід зазначити, що одним із базових принципів робіт зі стандартизації є прийняття стандартів на основі консенсусу (відсутності суттєвих протиріч) усіх зацікавлених сторін. Звісно, що участь споживачів у розробці стандартів є важливою складовою, адже кінцевою метою управлінських рішень та виробничих процесів, для яких розробляються стандарти, є задоволення вимог та потреб кінцевого споживача.

На необхідності врахування думки споживачів наголошується і в Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй для захисту інтересів споживачів², затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН у 1985 році (остання редакція 2015 р.). Зокрема, у керівному принципі 5h в якості законної потреби чітко вказана «свобода створювати споживчі та інші відповідні групи або організації та можливість таких організацій представляти свою думку в процесі прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси».

В основу сучасного споживчого законодавства закладена концепція захисту прав слабкої сторони. Досвід більшості країн світу та рекомендації міжнародних

1 <https://www.iso.org/ru/copolco.html>

2 <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/a/res/70/186>

правозахисних інституцій свідчить, що правове регулювання яке спрямоване на захист прав споживачів, ідентифікує споживача як найбільш незахищену (економічно та інформаційно) сторону у договірних правовідносинах із суб'єктами, що виробляють та продають товари, здійснюють виконання робіт або надають послуги.

Виходячи із зазначеного, основною метою об'єднань споживачів є мінімізація негативних наслідків такої нерівності. Для досягнення своєї мети організації споживачів виконують різні функції, зокрема:

- a) Проводять опитування і дослідження з метою вивчення проблем, з якими стикаються споживачі, включаючи вплив політики уряду на споживачів і рівень їх поінформованості;
- b) Займаються просвітницькою діяльністю серед споживачів та наданням їм незалежної інформації (у тому числі отриманої в результаті власних перевірок і досліджень) стосовно товарів і послуг, щоб споживачі мали можливість робити усвідомлений вибір і відповідально підходити до споживання;
- c) Розглядають скарги споживачів і консультують їх з приводу шляхів та методів врегулювання спору та отримання компенсацій за порушені права (така діяльність може включати як участь в органах по врегулюванню суперечок, так і в процесі захисту громадських інтересів від імені споживачів);

Втім, найбільш важливою функцією об'єднань споживачів є виконання представницьких функцій, щоб споживачі могли колективно донести свої погляди та точку зору до інших учасників ринкових відносин та влади. Ця діяльність полягає у налагодженні діалогу з урядом і діловими колами з метою інформування, переконання і ведення переговорів від імені споживачів. Для досягнення своєї мети споживчі об'єднання можуть вдаватися і до інших форматів просування своєї точки зору: від організації груп лобістів в парламенті і скоординованих кампаній в ЗМІ, до організації кампаній зі збору підписів, написання листів, навіть бойкотів і мітингів.

Спроможність та компетентність споживчих об'єднань

У Керівних принципах ООН для захисту інтересів споживачів неодноразово наголошується на важливій ролі асоціацій споживачів і рекомендується національним урядам надавати сприяння їх розвитку, зокрема у керівному принципі 1е зазначено - «сприяти розвитку незалежних груп споживачів». Цей документ став відправною точкою для країн-учасниць у питанні легалізації правового статусу об'єднань споживачів у національному законодавстві.

Україна не стала виключенням і на виконання цих рекомендацій у ст. 42 Конституції України³ передбачено, що держава сприяє діяльності громадських організацій споживачів, а розділ III Закону України «Про захист прав споживачів» повністю

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

присвячений питанням правового статусу громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів) та їх правам⁴.

Потреба у законодавчій легалізації об'єднань споживачів обумовлена необхідністю залучення до переговорного процесу або консультацій по тій, чи іншій тематиці у якості третьої сторони, незалежного суб'єкта, який міг би озвучити проблеми, з якими стикаються споживачі. До того ж, цей суб'єкт не повинен бути політичною партією і має функціонувати на некомерційній основі. Тобто, одним із завдань об'єднань споживачів є необхідність донести точку зору широких верств населення, а особливо недостатньо представлених, у тому числі соціально незахищених, які не мають можливості висловитися через обмеженість у знаннях чи ресурсах.

У зв'язку із відсутністю законодавчих обмежень щодо процедури утворення об'єднань споживачів та в залежності від активності громадянського суспільства, кількість таких організацій по кожній конкретній країні може відрізнятися. Наприклад, станом на лютий 2021 року в Україні, за даними реєстру громадських об'єднань, зареєстровано близько 750 організацій, від всеукраїнських до місцевих, які виходячи зі своєї назви можуть вважатися об'єднанням споживачів. Для порівняння, у країнах пострадянського простору станом на 2018 рік⁵ розбіжність у кількості зареєстрованих громадських організацій споживачів була досить суттєвою, зокрема: Киргизстан – 4, Вірменія – 6, Білорусь – 21, Казахстан – 172, Росія – 1774.

На превеликий жаль, досвід України показує, що система захисту прав споживачів, насамперед державна, набула «слави» корумпованої, внаслідок чого державний орган влади, який відповідає за реалізацію політики у сфері захисту прав споживачів зазнав низку трансформацій та реформ протягом останніх років. І як крайній захід у боротьбі з корупцією в цій сфері, навіть запроваджувався мораторій на перевірки органами захисту прав споживачів. Звісно, що і громадський сектор не оминула ця проблема. Окремі організації споживачів утворювалися з метою участі у корупційних схемах, про що свідчать неодноразові публікації у ЗМІ про затримання «активістів» споживчих організацій за вимагання неправомірної вигоди від представників бізнесу. Усі ці фактори значним чином скомпрометували споживчий рух в нашій країні. Втім, за окремими критеріями, можна виділити низку найбільш відомих та активних споживчих об'єднань, які наразі проводять роботу в інтересах споживачів:

	Назва	Рік реєстрації	Сайт/сторінка у соц. мережах	Кількість осередків/відділень	Напрямки діяльності
1.	ГО "СОЮЗ СПОЖИВАЧІВ УКРАЇНИ"	2004	http://consumerunion.org.ua/ https://www.facebook.com/	34	Просвітницька діяльність Моніторинг ринків та

4 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

5 http://www.eurasiancommission.org/ru/act/texnreg/depsanmer/consumer_rights/Documents/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80_%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf

			consumerunion.com.ua		дослідження Робота зі споживачами Представницькі функції
2.	ГО "ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ "СПОЖИВЧА ДОВІРА"	2012	https://vgo-dovira.org/ https://www.facebook.com/spozhivchadovira/	-	Просвітницька діяльність Дослідження продукції Представницькі функції
3.	Спілка об'єднань громадян "Всеукраїнська федерація споживачів "ПУЛЬС"	2010	https://www.facebook.com/groups/ucf.pulse	-	Просвітницька діяльність серед студентів Представницькі функції

В сучасних умовах надзвичайно складно оцінити спроможність об'єднань споживачів адже способи та напрямки їх роботи істотно різняться. Переважно, це залежать від рівня економічного розвитку країні де функціонує конкретне об'єднання споживачів та заможності населення. У розвинених країнах основна роль об'єднань споживачів полягає у проведенні порівняльних тестувань та наданні достовірної інформації щодо продукції та послуг. Джерелами фінансування таких організацій є підписки на їх журнали і онлайн-сервіси, а також членські внески. Це найкращий приклад підтвердження незалежності організації, який дозволяє організації самостійно визначати пріоритетні напрямки діяльності.

Як правило, організації розвинених країн виступають ініціаторами та активними учасниками міжнародної співпраці та глобального споживчого руху. Для прикладу, впливова та найвідоміша - Міжнародна організація споживачів (Consumers International), була заснована у 1960 році п'ятьма об'єднаннями споживачів з наступних країн: США, Великої Британії, Австралії, Бельгії та Нідерландів. На сьогодні ця організація включає близько 200 членів з понад 100 країн світу.

Доля об'єднань споживачів у країнах, що розвиваються дещо відрізняється. Вони здебільшого працюють виключно на національному рівні і орієнтовані на вирішення базових потреб споживачів або, навіть, вузько направлених інтересів споживачів. Основна частина їх фінансування надходить із зовнішніх джерел - від організацій-донорів, які у свою чергу можуть значною мірою впливати на процеси прийняття рішень та визначення пріоритетних напрямків діяльності «залежних» (підконтрольних) організації.

В деяких країнах національні уряди надають споживчим об'єднанням фінансування на реалізацію просвітницьких проектів або компенсують видатки на правозахисну діяльність. В умовах, коли в країні існує багато об'єднань споживачів, які конкурують між собою за право стати законними представниками руху споживачів, такий інструмент може вважатися фактично визнанням легітимності організації. Втім, на думку експертів, в залежності від економічної ситуації в країні, це може також негативно позначитися на незалежності об'єднання споживачів адже керівництво організації може вдатися до дій спрямованих на прояв лояльності до дій регулятора, в

обмін на фінансування, замість виконання своїх обов'язків забезпечувати просування та відстоювання точки зору та інтересів споживачів.

Беззаперечно, що ключовим фактором забезпечення довіри до об'єднання споживачів є його незалежність та фінансова життєздатність, втім забезпечити обидва фактори у країнах, що розвиваються, досить складно. У такому випадку, бажано переконалися у відсутності залежності організації від політичних партій та прямого зв'язку із компаніями.

Існує ще низка факторів, які також доцільно враховувати вирішуючи питання щодо залучення кожного конкретного об'єднання споживачів у якості стейкхолдера. Одним з них є наявність достатньої членської бази та механізмів проведення консультацій з членами організації. Втім, враховувати цей фактор потрібно з обережністю, адже невеликі організації, яким складно довести відповідність цьому критерію та отримати можливість виконувати представницьку функцію, можуть представляти інтереси невеликої групи споживачів (наприклад, осіб, що постраждали від дій надавача послуг по конкретному будинку чи представляти соціально-незахищених споживачів району, які не є членами організації).

Як правило, жодне об'єднання споживачів не спроможне повною мірою представити позицію усіх споживачів. В залежності від інтересів різних категорій споживачів, що входять до організації, формування пріоритетів її діяльності може обумовлюватися національною і етнічною приналежністю членів організації, місцем їх проживання та родом зайнятості, статтю, віком, рівнем доходу. Інколи, інтереси споживачів настільки різняться, що за певних обставин це може призводити до виникнення гострих конфліктів між різними групами споживачів. Наприклад, якщо певні домогосподарства вже підключилися до надавача послуг (електрика, зв'язок, водопостачання) – їм може бути вигідне збереження низьких тарифів за рахунок підвищення вартості підключення, у той же час для домогосподарств, які ще не підключилися до цих послуг, найбільшу актуальність буде представляти питання вартості послуг підключення. Тож, якщо будуть враховуватися інтереси тільки діючих споживачів послуг, інтереси осіб, які наразі не є споживачами (тих, хто не має підключення), залишаться не врахованими.

Не останню роль при визначенні стейкхолдера відіграє такий фактор, як рівень освіти споживачів на яких розрахований той чи інший продукт. Більш складні продукти, наприклад фінансові послуги які надаються онлайн, в тому числі через мобільні телефони, можуть створювати ризики для споживачів з обмеженою фінансовою грамотністю. Тож засоби і заходи, спрямовані на розширення доступу до інформації для споживачів, з більшою ймовірністю принесуть користь споживачам із середнім і високим рівнем освіти. Втім вони можуть завдати шкоди споживачам з меншим рівнем відповідних знань. Яскравим прикладом цього може бути ринок небанківських фінансових послуг в Україні.

Наразі, у міжнародній практиці відсутні єдині критерії оцінки компетентності об'єднань споживачів. Є окремі приклади врегулювання цього питання, зокрема в Республіці Білорусь. Так, відповідно до п. 3 ст. 48 Закону РБ «Про захист прав споживачів»

громадське об'єднання має право давати консультацію споживачеві з питань захисту його прав, звертатися за дорученням споживача з претензією до виробника (продавця, виконавця) про усунення порушень і про відшкодування споживачеві завданих цими порушеннями збитків, звертатися до суду з позовом про захист прав споживача, представляти і захищати в суді права і законні інтереси споживача (невизначеного кола споживачів) за умови наявності у працівника громадського об'єднання споживачів, що реалізує зазначені права цього громадського об'єднання, свідоцтва про атестацію. Станом на 01.02.2021 р. Міністерством антимонопольного регулювання і торгівлі РБ було атестовано 84 працівника громадських об'єднань споживачів⁶.

Частково, питання кваліфікації піднімається Директивою 2013/11/EU про альтернативне вирішення споживачьких спорів⁷. Але у цьому випадку мова не йде про виключно об'єднання споживачів. Згідно вимог Директиви, кожна держава-член зобов'язана надати перелік організацій на своїй території⁸, які можуть бути включені до системи альтернативного вирішення спорів і які відповідають обов'язковим кваліфікаційним вимогам, встановленим Директивою. Серед таких організацій можуть бути, у тому числі, і об'єднання споживачів.

З огляду на зазначене вище можна підвести підсумок, що питання визначення репрезентативного стейкхолдера з числа споживчих об'єднань є надзвичайно складним та багатогранним. Громадські споживчі організації - це самостійні суб'єкти, ефективність діяльності яких багато в чому залежить від організаційно-правової основи діяльності організації, наявності експертної складової та досвіду взаємодії з державними органами влади та бізнесом.

Проблематика законодавчого забезпечення захисту прав та інтересів споживачів

Розвиток законодавства про захист прав та інтересів споживачів являє собою складний процес, адже цей вид законодавства носить горизонтальний і багатоаспектний характер. Закони щодо захисту споживачів взаємопов'язані з багатьма іншими галузями права. У свою чергу, треба передбачити, щоб національне законодавство відповідало також і міжнародному праву.

Європейський досвід доводить, що в основу споживчого законодавства покладається концепція захисту прав слабкої сторони. Основна ідея такої концепції полягає у

6

<https://mart.gov.by/files/live/sites/mart/files/documents/%d0%b7%d0%b0%d1%89%d0%b8%d1%82%d0%b0%20%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%20%d0%bf%d0%be%d1%82%d1%80%d0%b5%d0%b1%d0%b8%d1%82%d0%b5%d0%bb%d0%b5%d0%b9/%d0%a0%d0%b5%d0%b5%d1%81%d1%82%d1%80%20%d0%bf%d0%be%20%d1%81%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%8f%d0%bd%d0%b8%d1%8e%20%d0%bd%d0%b0%2012.02.2021.pdf>

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011>

8 <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>

визнанні споживача найбільш незахищеною (економічно та інформаційно) стороною у договірних правовідносинах із суб'єктами, що виробляють товари, здійснюють роботи чи надають послуги.

Між тим, у багатьох країнах зв'язок між рамковими законами про захист прав та інтересів споживачів і галузевими законами викликає протиріччя. Зокрема, банки, страхові компанії, авіаперевізники та постачальники послуг зв'язку наполягають на тому, що вони керуються не загальним законодавством про захист прав та інтересів споживачів, а тільки законам, які можуть застосовуватися до їх сфер діяльності. Таке тлумачення, як правило, відхиляється судами, які наполягають на горизонтальному або всеосяжному масштабі застосування рамкового законодавства про захист інтересів споживачів. Ця проблема не оминула і Україну. Низка законів має власне визначення терміну «споживач» попри те, що це не узгоджується з пунктом 22 статті 1 Закону України «Про захист прав споживачів», за яким «споживач – фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника». Для прикладу:

- «споживач послуг – будь-яка фізична особа, яка використовує або замовляє електронну комунікаційну послугу для власних потреб та не надає електронних комунікаційних послуг» (ЗУ «Про електронні комунікації»);
- «споживач телекомунікаційних послуг (споживач) - юридична або фізична особа, яка потребує, замовляє та/або отримує телекомунікаційні послуги для власних потреб» (ЗУ «Про телекомунікації»);
- «побутовий споживач - індивідуальний побутовий споживач (фізична особа, яка використовує електричну енергію для забезпечення власних побутових потреб, що не включають професійну та/або господарську діяльність) або колективний побутовий споживач (юридична особа, створена шляхом об'єднання фізичних осіб - побутових споживачів, яка розраховується за електричну енергію за показами загального розрахункового засобу обліку в обсязі електричної енергії, спожитої для забезпечення власних побутових потреб таких фізичних осіб, що не включають професійну та/або господарську діяльність)» (ЗУ «Про ринок електричної енергії»);
- «споживач - фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, або юридична особа, що купує електричну енергію для власного споживання» (ЗУ «Про ринок електричної енергії»);
- «споживач фінансових послуг - фізична особа, яка отримує або має намір отримати фінансову послугу для задоволення особистих потреб, не пов'язаних із підприємницькою, незалежною професійною діяльністю» (ЗУ «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»);
- «кінцевий споживач - споживач, який використовує харчовий продукт виключно для власного споживання» (ЗУ «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»);

- «споживач житлово-комунальних послуг (далі - споживач) - індивідуальний або колективний споживач» (ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»);
- «індивідуальний споживач - фізична або юридична особа, яка є власником (співвласником) нерухомого майна, або за згодою власника інша особа, яка користується об'єктом нерухомого майна і отримує житлово-комунальну послугу для власних потреб та з якою або від імені якої укладено відповідний договір про надання житлово-комунальної послуги» (ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»);

Таке розмаїття визначень перевантажує законодавство та вносить плутанину, хоча галузеве законодавство не може перешкоджати застосуванню рамкових законів, а має лише доповнювати його.

Яскравим прикладом спроби учасників галузі дистанціюватися від дії Закону України «Про захист прав споживачів» є прийняття Закону України «Про електронні комунікації». Навіть не зважаючи на той факт, що закон приймався на основі Європейського кодексу електронних комунікацій (Директива (ЄС) 2018/1972), автори вдалися до певної маніпуляції із термінологією. Наприклад, в Директиві використовується термін «споживач» (будь-яка фізична особа, яка використовує або замовляє загальнодоступну електронну комунікаційну послугу для цілей, які не відносяться до її торгівлі, бізнесу, ремесла або професії). Саме це визначення і застосовується у тексті Директиви понад 70 разів. В той же час, в Законі України «Про електронні комунікації» автори використали термін «споживач послуг» (будь-яка фізична особа, яка використовує або замовляє електронну комунікаційну послугу для власних потреб та не надає електронних комунікаційних послуг), втім таке словосполучення більше жодного разу не згадується у тексті закону. Натомість, в тексті понад 70 разів використовується термін «споживач».

Не в найкращий спосіб здійснена спроба імплементувати положення ст. 25 Директиви (ЄС) 2018/1972 щодо позасудового вирішення спорів. Зокрема, метою зазначеної статті є інтегрування механізмів Директиви 2013/11/ЄС (про альтернативне вирішення спорів), які, відповідно до першоджерела, спрямовані на досягнення високого рівня захисту споживачів. Незважаючи на той факт, що у ст.123 Закону України «Про електронні комунікації» на регулятора покладаються функції органу позасудового врегулювання спорів за зверненням споживачів, у тексті Закону взагалі відсутні кваліфікаційні вимоги щодо осіб, які можуть виконувати цей функціонал. Слід зазначити, що Директива 2013/11/ЄС має цілу низку критеріїв, які висуваються, як до органу альтернативного вирішення спорів, так і до конкретних осіб. Зокрема, такі особи, принаймні, мають володіти необхідними знаннями та навичками у сфері альтернативного чи судового вирішення спорів, а також загального розуміння права.

Також спотворено сутність ст. 24 Директиви (ЄС) 2018/1972 щодо консультацій із зацікавленими сторонами. В той час, коли Директивою передбачається механізм залучення усіх зацікавлених сторін до вирішення питань, виключно «пов'язаних з усіма правами кінцевих користувачів і споживачів, включаючи рівнозначний доступ і вибір

для кінцевих користувачів з інвалідністю», то в українському варіанті (ст. 22 Закону) пріоритет надається питанням функціонування ринку – «заходів, які мають суттєвий вплив на відповідний ринок, у тому числі щодо конкурсних засад розподілу радіочастотного спектра, аналізу ринків та прийняття рішень за його результатами, вжиття заходів із забезпечення доступності універсальних послуг» і тільки другим пунктом «з питань, пов'язаних з правами кінцевих користувачів».

До того ж, «споживачі», як окрема категорія взагалі випали з переліку учасників консультацій в Законі України «Про електронні комунікації», що знову ж таки, викликає занепокоєння. Якщо в ст. 24 Директиви (ЄС) 2018/1972 чітко наголошується що потрібно враховувати «позиції кінцевих користувачів, **зокрема споживачів**, кінцевих користувачів з інвалідністю, виробників та суб'єктів господарювання», то у ст. 22 Закону передбачено «проведення консультацій з кінцевими користувачами, у тому числі **споживачами з інвалідністю**, виробниками та постачальниками електронних комунікаційних засобів, постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг».

Наведений приклад Закону України «Про електронні комунікації» свідчить про певні недоліки процесу наближення вітчизняного законодавства до європейського, особливо в сегменті захисту прав та інтересів споживачів.

Не слід забувати, що внаслідок глобалізаційних процесів, економіки країн стають все більш взаємопов'язаними, тож національні органи із захисту прав та інтересів споживачів повинні враховувати міжнародний характер багатьох споживчих угод. Все більше зростає потреба в тому, щоб різні юрисдикції напрацьовували механізми міжнародного захисту інтересів окремих споживачів або категорій споживачів.

Відповідно до Угоди про асоціацію (ст. 415 Глави 20 «Захист прав споживачів» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво») Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити високий рівень захисту прав споживачів та досягнути сумісність української системи захисту прав споживачів з аналогічними системами держав-членів ЄС.

Запровадження ефективної системи захисту прав споживачів матиме позитивний вплив на багатьох учасників ринкових відносин і, у тому числі, принесе користь для держави. Насамперед, споживачі відчують підвищення рівня задоволеності отриманими товарами та послугами, а бізнесові кола будуть змушені вдаватися до чесною конкуренції, яка також відіграє важливу роль в задоволенні економічних інтересів споживачів, адже конкуренція між компаніями сприяє підвищенню ефективності виробництва та за рахунок інновацій наповнює ринок новими товарами підвищеної якості.

Але забезпечення високого рівня захисту споживачів має додаткові користі - це призводить до збільшення довіри споживачів до різних форм торгівлі і, у свою чергу, позитивно впливає на підвищення рівня споживання, що позначається на пришвидшенні темпів економічного розвитку країни. Саме цей комплекс взаємозв'язків

та позитивних наслідків для усіх зацікавлених сторін, став рушієм послідовної політики Європейської Комісії спрямованої на забезпечення високого рівня захисту споживачів.

Нажаль, виконання Україною цих зобов'язань, наразі є проблематичним. Про це свідчить і положення «Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року» схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 р. № 217-р. (через три роки після підписання Угоди), де чітко зазначено, що «Споживачі в Україні не захищені державою і законом внаслідок декларативного характеру проголошених прав та відсутності механізмів їх реалізації та відновлення.»⁹

Усі доступні звіти про виконання Угоди про асоціацію в частині захисту прав споживачів свідчать про майже нульовий прогрес. В той же час, частина регуляторних актів, які згідно Угоди Україна має імплементувати вже втратила чинність або буде змінена найближчим часом, зокрема Директива про певні аспекти продажу споживчих товарів та пов'язані з цим гарантії (1999/44/ЄС)¹⁰. Відповідно до Директиви, споживач має мінімальну 2-річну гарантію на несправні товари або товари, які виглядають або працюють не так, як зазначено в рекламі.

Спроба імплементувати зазначену Директиву шляхом прийняття Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)» (реєстр. № 5548 від 16.12.2016), норми якого передбачали повну імплементацию Директиви 1999/44/ЄС не увінчалася успіхом. Законопроект відкликаний 29.08.2019 р.

За цей час, через суттєві зміни, що відбулися на ринку ЄС з моменту прийняття цієї Директиви у 1999 році, Єврокомісія вирішила модернізувати регулювання і з 1 січня 2022 року Директиву про продаж товарів та пов'язані з нею гарантії буде замінено двома іншими:

- [Директива \(EU\) 2019/770 щодо контрактів на поставку цифрового контенту та послуг \(Директива щодо цифрового контенту\);](#)
- [Директива \(EU\) 2019/771 про договори купівлі-продажу товарів 2019/771/ЄС \(Директива щодо продажу товарів\).](#)

Держави-члени мають строк до 1 липня 2021 р. ввести Директиви у національне законодавство.

Згідно з новими директивами, споживач матиме ті самі права стосовно проблем чи дефектів цифрового контенту, цифрових послуг чи розумних продуктів (тобто продуктів із цифровим компонентом), як і на будь-який інший продукт.

9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2017-%D1%80#Text>

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31999L0044>

Майже аналогічна ситуація з Директивою № 97/7/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20.05.1997 про захист споживачів стосовно дистанційних контрактів. Директива втратила чинність у 2014 році та була замінена на Директиву 2011/83/ЄС про права споживачів.

Директива про права споживачів 2011/83/ЄС¹¹ спрямована на наближення законодавчих положень держав-членів щодо дистанційних договорів, договорів, що укладені поза діловими приміщеннями, та деяких інших аспектів споживчих відносин. Втім, Директива має три виключення і її положення не застосовуються до наступних сфер:

1. соціальні послуги, включаючи соціальне житло, догляд за дітьми та підтримка сімей та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах (нужденні) та потребують тимчасового або постійного догляду;
2. медичне обслуговування та медичні послуги, що надаються медичними працівниками пацієнтам для оцінки, підтримання або відновлення стану їх здоров'я, включаючи призначення, відпуск та надання лікарських засобів та медичних виробів, причому, незалежно від того, надаються ці послуги через заклади охорони здоров'я або ні.
3. азартні ігри, включаючи лотереї, ігри у казино та ставки.

Під поняттям «Контракт на відстані» (дистанційний договір), розуміється «будь-який договір, що укладений між продавцем та споживачем в рамках організованої схеми дистанційних продажів чи надання послуг без одночасної фізичної присутності продавця і споживача, виключно шляхом використання одного чи декількох засобів дистанційного зв'язку до моменту і в момент укладення договору» (п. 7 ст. 2). Відповідно до логіки Директиви, укладаючи такий тип контракту, споживач не може перевірити товар перед покупкою. Через це у нього має бути додатковий захист згідно Директиви, а саме надаються такі права:

- право на повну інформацію щодо товару до моменту покупки;
- надається 14-денний період «охолодження», протягом якого споживач може передумати купувати товар та відмовитися від угоди. Період «охолодження» застосовується до усіх контрактів на відстані, включаючи покупки через Інтернет, втім має виключення щодо персоналізованих предметів (виготовлення під замовлення), замовлення готелів або прокату автомобілів.
- право на повернення коштів протягом 14 днів після скасування угоди;
- право на доставку продукції протягом 30 днів (якщо інший термін не погоджено з продавцем);
- споживач повинен дати свою явну згоду (наприклад, встановивши прапорець і вибравши таку опцію), перш ніж продавець зможе застосувати додаткові витрати;

11 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:en:PDF>

- зі споживача не можуть стягуватись доплати за певні типи способів розрахунку, наприклад, за сплату кредитною картою.

Враховуючи швидкі темпи розвитку електронної комерції та з метою модернізації й посилення регулювання щодо захисту прав споживачів Євросоюзу 18 грудня 2019 року була прийнята нова Директива 2019/2161/EU¹² Європейського Парламенту та Ради якою внесено зміни до Директиви 93/13/ЕЕС (несправедливі умови контракту), Директиви 98/6/EU (зазначення ціни), Директиви 2005/29/EU (недобросовісна комерційна практика) та Директиви 2011/83/EU (права споживачів).

Основні зміни, внесені новою Директивою:

- Збільшення штрафних санкцій за різноманітні порушення.
- Вимога до більшої прозорості в Інтернеті, зокрема до рейтингу результатів пошуку та персоналізованих цін.
- Розширення прав споживачів на «безкоштовний» цифровий вміст та послуги.

Директива привертає до себе увагу завдяки збільшенню штрафних санкцій до 4% річного обороту торговця в державі-члені (або державах-членах), де сталося порушення, або до 2 мільйонів євро у випадках, коли інформація про обсяг товарообігу відсутня, з можливістю для кожної держави-члена ЄС запровадити ще більші штрафи. Директива також надає споживачам нові індивідуальні засоби правового захисту, на кшталт права на компенсацію за несправедливу комерційну практику.

Ще один документ із Додатку XXXIX до Угоди про асоціацію, який втратив чинність - Регламент (ЄС) № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27.10.2004 про співробітництво між національними органами, відповідальними за виконання законів щодо захисту споживачів (Регламент про співробітництво щодо захисту споживачів). На заміну скасованому був прийнятий Регламент (Regulation (EU) 2017/2394) про співпрацю між національними органами влади, відповідальними за реалізацію законів про захист прав споживачів, і встановлює рамки співпраці, що дозволяють національним органам влади з усіх країн європейського економічного простору спільно розглядати порушення споживацьких прав, коли торговець та споживач знаходяться в різних країнах.

У сукупності національні органи виконавчої влади із захисту прав споживачів утворюють європейську правозастосовну мережу (ЄПМ). Більш детальна інформація щодо Мережі з питань співпраці у справах захисту прав споживачів можна знайти на [веб-сторінці](#) Європейської Комісії.

Національні органи виконавчої влади із захисту прав споживачів відтепер мають значні повноваження щодо боротьби з незаконною практикою та виявлення торговців-шахраїв. Вони можуть запитувати інформацію у реєстраторів доменів та банків, щоб виявити особу відповідального торговця, здійснювати таємні покупки, наприклад, перевірити на предмет дискримінації споживачів за географічним принципом чи

12 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/2161/oj>

перевірити умови післяпродажного обслуговування та видати розпорядження про негайне видалення веб-сайтів, які пов'язані із проявами шахрайства.

Європейська Комісія (ЄК) координує співпрацю між цими органами влади, з метою контролю, щоб законодавство про права споживачів послідовно застосовувалось і виконувалось на єдиному ринку. Тепер ЄК може тісно співпрацювати з ЄПМ та координувати загальноєвропейські заходи по боротьбі з практиками, які шкодять значній більшості споживачів ЄС.

З набранням чинності Положенням про співпрацю у сфері захисту прав споживачів відбулась модернізація споживчого законодавства та його правозастосування у транскордонній торгівлі і відтепер санкції за порушення споживчого законодавства можуть досягати 4% обороту підприємств у відповідних державах-членах. Це є наслідком послідовної політики Європейської Комісії щодо забезпечення високого рівня захисту споживачів, особливо в транскордонних договорах. Збільшення довіри споживачів до різних форм торгівлі позитивно впливає на підвищення рівня споживання і, у свою чергу, на пришвидшення темпів економічного розвитку країн ЄП.

Новий документ надає національним органам розширені повноваження щодо виявлення недобросовісних практик та спільних швидких дій для їх припинення, зокрема дозволяється видавати приписи на видалення веб-сайтів, використовувати методи оцінки шляхом «таємних покупок», видавати розпорядження про повернення коштів споживачам або відшкодування завданих їм збитків, а також вимагати інформацію у реєстраторів доменів, постачальників послуг Інтернету та банків для виявлення торговця, що порушує права.

Окрім цього, Положенням передбачено право вживати заходів щодо попередніх порушень, втім за умови позовної давності не більше п'яти років.

Слід зазначити, що Положення про співпрацю між національними органами влади, відповідальними за реалізацію законів про захист прав споживачів має два формати застосування, в залежності від ступеня поширення порушення:

1. **Поширені порушення.** Держави-члени можуть розпочинати скоординовані дії у разі порушень споживчого законодавства ЄС, що зачіпають принаймні дві держави-члени;
2. **Поширені порушення за загальноєвропейським виміром.** Єврокомісія сама координуватиме всі необхідні дії та підтримуватиме зв'язок із відповідними національними органами влади, якщо порушення стосуються щонайменше двох третин держав-членів та двох третин населення ЄС.

В той же час, якщо порушення споживчого законодавства не відповідає жодній з цих двох категорій, держави-члени все одно можуть звертатися за допомогою до інших держав-членів на основі механізму взаємодопомоги.

Положення має на меті сприяти гармонізації законів про захист прав споживачів але не передбачає загальноєвропейського режиму покарання винних, а отже до

порушників застосовуватимуться внутрішні режими покарання, які діють у кожній конкретній країні.

Окрім цього, експерти Європейської комісії напрацювали низку доповнень до Директиви про електронну комерцію (Directive 2000/31/EC), адже з моменту прийняття Директиви у 2000 році, з'явилися нові та інноваційні послуги інформаційного суспільства (цифрові), які змінюють повсякденне життя громадян ЄС, формують та змінюють спосіб їх комунікації, споживання та ведення бізнесу. Ці послуги глибоко сприяли соціальним та економічним перетворенням у ЄС та в усьому світі, а криза коронавірусу показала важливість цифрових технологій у всіх аспектах сучасного життя. Водночас використання цих послуг також стало джерелом нових ризиків та викликів як для суспільства в цілому, так і для осіб, які користуються такими послугами.

Щоб належним чином відреагувати на нові виклики, експерти розробили проєкт Регламенту про єдиний ринок цифрових послуг (Закон про цифрові послуги) та внесення змін до Директиви 2000/31/ EC¹³.

Зважаючи на зазначене вище, Додаток XXXIX до Угоди про асоціацію потребує оновлення аби передбачити для імплементації належні документи. До того ж, слід визначити перелік заходів, які дозволять суттєво пришвидшити темпи гармонізації вітчизняного законодавства в частині захисту прав споживачів.

13 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>