

ПРИСТУПЛЮК В. Л.,

здобувач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.92

**КОМПЕТЕНЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ**

У статті розглядаються організаційно-правові аспекти розмежування юрисдикції Європейського Союзу та підпорядкованих йому інститутів у діяльності щодо захисту прав споживачів.

Ключові слова: *Європейський Союз, компетенція, захист прав споживачів, система органів і установ ЄС.*

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты разграничения юрисдикции Европейского Союза и подчиненных ему институтов в деятельности по защите прав потребителей.

Ключевые слова: *Европейский Союз, компетенция, защита прав потребителей, система органов и учреждений ЕС.*

The article deals with the organizational and legal aspects of differentiation of jurisdiction in the European Union and its subordinated institutions in their activities of protecting the consumers rights.

Key words: *European Union, competence, consumer protection, system of EU institutions.*

Вступ. Компетенцію Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо здійснення діяльності в галузі захисту прав споживачів характеризує тенденція до розширення суспільних відносин, що підпадають під неї.

У своєму історичному розвитку компетенція ЄС пройшла три етапи.

Перший етап – формування й розвиток Європейських співтовариств, що стали пробразом сучасного ЄС (1950-ті рр. – середина 1980-х рр.).

Другий етап – завершення формування єдиного внутрішнього ринку й підготовка до заснування Європейського Союзу (середина 1980-х – початок 1990-х рр.).

Третій етап – створення й часткові реформи Європейського Союзу (середина 1990-х – початок 2000-х рр.).

Саме на третьому етапі захист прав споживачів був уперше проголошений в якості не особливої діяльності ЄС, а повноправним суб'єктом законодавчих повноважень у цій сфері і визнаний Європейським парламентом.

Актуальність дослідження організаційно-правових аспектів цієї діяльності в Україні зумовлена насамперед спільністю кола завдань і проблем у галузі захисту прав споживачів, а також можливістю використання корисного досвіду ЄС для вдосконалення українського законодавства в галузі захисту прав споживачів та організаційно-правових механізмів його розробки й реалізації.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження організаційно-правових аспектів компетенції ЄС у галузі захисту прав споживачів як однієї із самостійних сфер внутрішньої політики цієї інтеграційної організації.



Результати дослідження. Особлива увага приділялася вивченню робіт вітчизняних і європейських учених, присвячених компетенції та законодавству ЄС у сфері захисту прав споживачів: К. Белікової, Т. Боргоньо, С. Везерилл, А. Виноградова, Г. Дейвіса, Х. Міклітца, М. Нікотеневої, А. Зайковскої, Ю. Зграйка, Е. Террін, Ю. Фогельсона, І. Хондіуса, Е. Шелепіна та ін.

Компетенція ЄС щодо захисту прав споживачів поширюється й на держави-члени, що дає їм право здійснювати компетенцію щодо захисту прав споживачів тією самою мірою. Реалізація компетенції ЄС у сфері захисту прав споживачів проводиться за допомогою наділення повноваженнями інститутів ЄС, а також допоміжних органів і установ ЄС.

Система органів і установ Європейського Союзу, на відміну від інститутів, є відкритою, тобто поряд із органами, які передбачені установчими договорами, Європейський парламент, Рада та Європейська комісія можуть засновувати нові органи Європейського Союзу, кількість яких постійно зростає [1, с. 647].

Для більшості органів і установ Європейського Союзу головним джерелом правового статусу є нормативні акти інститутів.

Необхідно зазначити, що поряд із органами й установами ЄС, які є самостійними елементами його організаційного механізму, існують також органи, що є підрозділами інших інститутів або органів.

Європейська комісія як координаційний орган розробляє загальну для ЄС політику захисту прав споживачів, яка відображається у прийнятих програмах і стратегіях.

Організаційним підрозділом Європейської комісії у сфері захисту прав споживачів є Генеральний директорат у галузі здоров'я й захисту споживачів. Як стверджують автори книги «Європейська комісія двадцять першого століття» [2, р. 74], Генеральні директорати Комісії – еквівалентні міністерствам структури, що працюють під політичним керівництвом Колегії Комісарів.

Генеральний директорат розробляє законодавчі й незаконодавчі пропозиції, так як Європейська комісія є інститутом, який є уповноваженим на правотворчу ініціативу. Необхідність розробки законодавчих пропозицій зумовлює взаємозв'язок генеральних директоратів зі службами та агенціями ЄС, що здійснюють наукові, технологічні й інші види експертиз, збирають статистичні дані.

Так як у науковій літературі Європейську комісію називають «політичною машиною» [3, р. 76], ЄС і Генеральний директорат можуть іменуватися рушійною силою цієї «політичної машини».

У галузі захисту прав споживачів Європейська комісія виконує свої функції за допомогою Генерального директорату в галузі здоров'я й захисту споживачів. Його скорочене найменування – DG SANCO, яке утворено від відповідної французької назви – “Direction Generale Santé et protection de consommateurs” (у перекладі з французької – Генеральний директорат здоров'я та захисту споживачів).

З 1981 р. по 1989 р. повноваження у сфері захисту прав споживачів здійснював Генеральний директорат із питань довкілля та атомної енергетики.

З 1989 р. політика захисту прав споживачів здійснювалася службою щодо споживчої політики при Європейській комісії, яка не мала статусу Генерального директорату.

У 1995 р. був створений Генеральний директорат із захисту прав споживачів у порядку трансформації служби споживчої політики в Генеральний директорат XXIV на чолі з Е. Боніно. Спочатку Генеральний директорат виконував ті самі функції, що і його попередник, в організаційному сенсі й адміністративних повноваженнях. Отже, заснований у 1995 р. Генеральний директорат був слабкою адміністративною одиницею, яка не могла здійснювати функції з координації співробітництва у сфері захисту прав споживачів, але в будь-якому випадку створення відповідного Генерального директорату було черговим кроком на шляху розвитку політики захисту прав споживачів у ЄС. Подальші зміни в статусі Генерального директорату відбулися в 2001 р. разом із низкою інших організаційних змін, із цього часу він став іменуватися Генеральним директоратом у галузі здоров'я й захисту спо-



живачів (далі коротко – DG SANCO). На сьогодні DG SANCO є одним із найчисленніших за кількістю службовців адміністративних підрозділів Європейської комісії.

Необхідно відзначити, що ЄС не публікує в офіційних джерелах інформацію про роботу генеральних директоратів, окрім інформації про їхню організаційну структуру. Відсутність відповідної інформації у відкритому доступі ускладнює процес дослідження функціонування генеральних директоратів.

Щодо організаційної структури DG SANCO необхідно відзначити, що генеральний директорат складається із директоратів, кожен із яких відповідальний за певний напрям діяльності генерального директорату, відповідно до схеми, опублікованої на офіційному сайті Європейської комісії [4]. У структурі DG SANCO функціонують 7 директоратів: директорат із загальних питань, директорат у справах споживачів, директорат із питань здоров'я, директорат із систем і продуктів охорони здоров'я, директорат із безпеки харчового ланцюга, служба продуктів харчування й ветеринарії, директорат із ветеринарії та міжнародних справ. Кожен із директоратів підпорядковується одному із заступників генерального директора, які, у свою чергу, підкоряються генеральному директору DG SANCO. Директорат із загальних питань підпорядковується безпосередньо генеральному директору DG SANCO.

На сьогодні в структурі адміністративних підрозділів Європейської комісії вирішення питань щодо захисту прав споживачів об'єднано з вирішенням питань щодо здоров'я. Таке поєднання кола цих питань є доречним, оскільки захист прав споживачів передбачає захист здоров'я й забезпечення безпеки споживачів, об'єднуючи так багато аспектів захисту прав споживачів із захистом здоров'я громадян ЄС. Аналогічне виділення суміжних політик простежується й в іншому адміністративному підрозділі структури Європейської комісії – Виконавчому агентстві у сфері здоров'я і споживачів (коротко зване ЕАНС від англ. Executive Agency for Health and Consumers).

За твердженням Європейської комісії, основна причина необхідності утворення агентств (а таких у складі Європейської комісії досить багато) – це «незалежність їхніх технічних та (або) наукових оцінок», а основна перевага агентств полягає в тому, що «їхні рішення ґрунтуються на високоякісних технічних оцінках і не перебувають під впливом політичних чи особистісних міркувань» [5]. Як відзначають автори книги «Адміністративне право і політика Європейського Союзу», політична нейтральність агентств підлягає сумніву. Жан-Домінік Маджоне зазначає, що політичні повноваження передані ЄС переважно для підвищення впевненості у проведеній політиці, яка не могла б проводитися без делегування повноважень. Однак це можливо тільки для регулятивних повноважень, а не для розпорядчих, які можуть виконуватися непередставницькими органами, так як вони досить незалежні від політичного втручання. Причинами передавання повноважень агентствам Ж.-Д. Маджоне називає такі: «... брак адекватної адміністративної структури на європейському рівні» для ефективного застосування законодавства внутрішнього ринку, а також серйозні проблеми в довірі до «стилю правового регулювання спільноти» [6, р. 285], які не можуть бути дозволені стандартними методами комітології, і неузгодженість поставлених перед інститутами ЄС завдань високого ступеня складності з наданими в їх розпорядження адміністративними інструментами. Отже, створення агентств у структурі Європейської комісії було направлено на вирішення тих завдань, що виходили за межі політичних і охоплювали наукові й технологічні аспекти діяльності ЄС, без яких ефективна реалізація компетенції ЄС була б нездійсненна. Відповідні агентства створювалися в міру необхідності, заповнюючи прогалини в компетенції ЄС у різних галузях діяльності. Виконавчі агентства є відокремленою групою серед таких органів, оскільки їхнім завданням є управління програмами ЄС [5]. За словами колективу авторів книги «Адміністративне право і політика Європейського Союзу», такі агентства є одним із видів залучення третіх осіб до виконання управлінських функцій Європейської комісії.

Європейська комісія здійснює свої виконавчі повноваження на підставі ст. 202 ДЄС. У кожному законодавчому акті викладається коло виконавчих повноважень, покладених на комісію Радою у зв'язку з прийняттям цього акта.



Однак таке наділення повноваженнями може призвести до підміни волі законодавця й недотримання принципу поділу влади [1]. У зв'язку з цим було створено «особливий процедурний механізм», який має назву «комітологія» (від англ. Comitology).

Термін «комітологія» означає, що процедури, відповідно до яких Європейська комісія здійснює виконавчі повноваження, покладені на неї законодавчими інститутами ЄС, за допомогою комітетів, що складаються з представників держав-членів ЄС. Сутність його полягає в тому, що при передаванні виконавчих повноважень Європейській комісії Рада створює спеціальний комітет, що складається з національних експертів. Функції комітету зумовлені тією сферою правового регулювання, у якій Європейській комісії надаються повноваження.

У межах захисту прав споживачів також застосовуються відповідні механізми комітології. Наприклад, виконавчими повноваженнями Європейська комісія щодо генно-модифікованих продуктів харчування може наділятися тільки за наявності дозволу, що видається на пропозицію Європейського органу з безпеки продуктів харчування. Крім того, перед тим як дати свій дозвіл, Європейська комісія повинна отримати підтримку постійного комітету з харчового ланцюга та здоров'я тварин, основанийого при Європейській комісії відповідно до ст. 58 Регламенту 178/2002.

Правове регулювання комітології здійснюється за допомогою регламенту 182/2011 від 16 лютого 2011 р., який установлює правила й загальні принципи щодо механізмів здійснення контролю державами-членами виконання Європейською комісією виконавчих повноважень [7, р. 13–18].

Ще одним елементом системи спеціалізованих органів ЄС у сфері захисту прав споживачів є формація Ради з трудової, соціальної політики, здоров'я та споживачів. Відповідно до ст. 16 Договору про ЄС, основними формаціями є Рада із загальних питань і Рада в закордонних справах.

Щодо формації, у яку входить сфера захисту прав споживачів, вона охоплює коло питань, яке ширше за коло питань, що дозволяється спеціалізованими органами Європейської комісії щодо захисту прав споживачів. До формації належать трудова й соціальна політика, крім здоров'я й захисту споживачів, які в сукупності розглядаються Генеральним директором із захисту здоров'я і споживачів Європейської комісії.

Європейський парламент реалізує свою компетенцію у сфері захисту прав споживачів за допомогою постійно діючого комітету з внутрішнього ринку та захисту споживачів (скорочена назва ІМСО від англ. Internal Market and Consumer Protection – внутрішній ринок і захист споживачів). Зазначений комітет функціонує на підставі ст. 183 Правил процедур Європейського парламенту [8], у якій закріплено загальне положення щодо формування постійно діючих комітетів Європейського парламенту. Сфера відповідальності комітету ІМСО закріплена в додатку 7 ст. 10 до Правил процедури Європейського парламенту, де зазначено, що комітет ІМСО відповідальний, зокрема, і за сприяння й захист економічних інтересів споживачів, не включаючи питання охорони здоров'я та продовольчої безпеки, у контексті установи внутрішнього ринку.

Крім ІМСО, у Європейському парламенті є Комітет щодо довкілля, здоров'я та безпеки продуктів харчування (скорочена назва ENVI – від англ. “Environment” – навколишнє середовище). Комітет ENVI розглядає питання безпосередньо щодо захисту здоров'я споживачів і продовольчої безпеки, які не входять у коло питань комітету ІМСО, про що прямо зазначено в додатку 7 ст. 10 Правил процедур Європейського парламенту. Положення щодо сфери відповідальності комітету ENVI закріплені в додатку 7 ст. 8 Правил процедур Європейського парламенту й містять, серед інших, аспекти охорони здоров'я (п. 2 ст. 8) і продовольчої безпеки (п. 3 ст. 8).

Крім вище зазначених підрозділів інститутів ЄС у межах реалізації компетенції ЄС у сфері захисту прав споживачів, створюються установи, які забезпечують належне виконання інститутами ЄС і їх підрозділами своїх повноважень.

У 2002 р., відповідно до Регламенту (ЄС) № 178/2002, був заснований Європейський орган із безпеки продуктів харчування. Скорочене найменування EFSA від англійської назви European Food Safety Authority.



Основна діяльність EFSA – забезпечення інститутів ЄС експертною думкою щодо продовольчих товарів. У межах своєї діяльності EFSA проводить наукові дослідження в галузі продовольчих товарів і кормів, розробляє методику оцінювання ризиків, координує й забезпечує функціонування організацій, що належать до мережі, яка займається продовольчими товарами і правовим регулюванням у цій сфері.

Висновки. Отже, сукупність структурних підрозділів, інститутів, органів та установ ЄС у сфері захисту прав споживачів реалізують компетенцію ЄС у межах повноважень, які були їм надані відповідно до установчих документів.

Водночас відзначимо, що, крім вище зазначених органів, кожна держава-член має також свою систему органів і установ, що реалізують залишкову компетенцію в галузі захисту прав споживачів. Національні органи й установи взаємодіють із наднаціональними, створюючи багаторівневий організаційний механізм, діяльність якого спрямована на захист прав споживачів у ЄС. Досвід організаційно-правових засад ЄС у сфері захисту справ споживачів є визначним і постійно розвиваючим механізмом, який неодмінно потрібно використати в Україні для покращення системи захисту прав споживачів.

Список використаних джерел:

1. Право Европейского Союза. – 4-е изд. – М. : Юрайт, 2013. – Т. 2 : Особенная часть : [учебник для бакалавров] / под ред. С.Ю. Кашкина. – 2013. – 647 с.
2. Bauer M. W., Connolly S., Dehousse R., etc. European commission of Twenty first century / Oxford University Press, 2013. – p.74.
3. Bauer M. W., Connolly S., Dehousse R., etc. European commission of Twenty first century / Oxford University Press, 2013. – p. 76.
4. Health and Consumers (SANCO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/chart.pdf.
5. Communication from the Commission the operating framework for the European Regulatory Agencies. COM (2002) 718 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404034387582&uri=CELEX:52002DC0718>.
6. Rowe G. C., Hofmann H. C.H., Tür A. H. Administrative Law and Policy of the European Union // Oxford University Press, 2011. – p. 285.
7. Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // OJ L 55, 28 February 2011. – p. 13–18.
8. Rules of Procedure of the European Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULESEP+20140113+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

