

О. Л. КОЦОВСЬКА

ЗМІСТ ТА СУТНІСНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Аналізується поняття охорони прав, його співвідношення з поняттям захисту прав. Визначається доцільність введення поняття «охорона прав споживачів». Обґрунтовується значення адміністративного права для охорони прав споживачів. Визначається адміністративно-правова охорона прав споживачів як специфічний вплив на права споживачів, який здійснюється органами публічної адміністрації.

Ключові слова: охорона прав, охорона прав споживачів, адміністративно-правова охорона прав споживачів.

Анализируется понятие охраны прав, его соотношение с понятием защиты прав. Определяется целесообразность введения понятия «охрана прав потребителей». Обосновывается значение административного права для охраны прав потребителей. Определяется административно-правовая охрана прав потребителей как специфическое воздействие на права потребителей, которое осуществляется органами публичной администрации.

Ключевые слова: охрана прав, охрана прав потребителей, административно-правовая охрана прав потребителей.

In present article is analyzed the concept of preventive rights protection, its alignment with the concept of following rights protection. Advisability of the introduction of preventive consumer's rights protection is identified. The importance of administrative law for the preventive consumer's rights protection is justified. Also the administrative and legal preventive consumer's rights protection is defined, as a specific effect on the rights of consumer which is realized by authority of public administration.

Key words: preventive protection of rights, preventive protection of consumer rights, administrative and legal preventive protection of consumer rights.

«Адміністративно-правова охорона прав споживачів» – це складне, комплексне поняття. Для встановлення його змісту насамперед слід з'ясувати значення окремих його елементів, таких, як «охорона», «адміністративно-правова охорона», «права споживачів», «охорона прав споживачів».

Ключовим елементом поняття «адміністративно-правової охорони прав споживачів» є поняття «охорони», яке має загально-правовий характер, тобто є предметом дослідження насамперед теорії права.

В юридичній літературі та в законодавстві часто вживається поняття «охорона». Однак його законодавче визначення відсутнє, а розуміння і тлумачення цього поняття, а також співвідношення його з іншими суміжними правовими поняттями в спеціальній літературі є неоднаковим.

Найбільш спірним видається розмежування понять «охорона» і «захист». В законодавстві відсутнє тлумачення цих понять, тим більше, інколи видається, що законодавець використовує ці терміни в одних випадках як синоніми, в інших – як різні за змістом.

Тлумачні словники української мови також не дають чіткого визначення згаданих вище понять і, переважно, не розмежовують їх за змістом та не дають нам відповіді на питання про конкретний зміст та співвідношення понять «охорона»

та «захист»¹. Їхнього не зовсім чіткого та подекуди розмитого тлумачення згаданих слів достатньо для задоволення потреб буденної мови. Однак, коли слова стають правовими термінами, а тим більше категоріями, звичайного буденного їх тлумачення недостатньо. Саме тому для визначення і окреслення поняття «охорони» та встановлення співвідношення з поняттям «захисту» необхідно звернутися до досліджень науковців в галузі правової науки.

В ході численних досліджень понять «охорони» і «захисту», в юридичній науці було обґрунтовано досить багато позицій авторів щодо тлумачення змісту і встановлення співвідношення цих понять. Всі ці підходи науковців можна згрупувати в три групи: визначення понять «охорони» і «захисту» як тотожних або як синонімів; визначення цих понять як частини і цілого (при чому цілим поняттям вважають «охорону», а частиною – «захист»); розмежування «охорони» та «захисту» як понять, наділених цілком самостійним змістом.

До таких, що ототожнюють поняття «захисту» і «охорони», або вважають такі поняття синонімами, належать наступні позиції. В. Темченко визначає, що поняття «охорони» та «захисту» є синонімами чи подібними за значенням. На підставі аналізу Конституції України, національного законодавства та міжнародних актів вчений робить висновок, що терміни «захист» та «охорона» у нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття стосовно мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав і можуть використовуватись у практиці як ідентичні поняття².

На думку А. Ларіна, захист виражається в протидії незаконним порушенням і обмеженням прав і свобод, їх попередженні, а також відшкодуванні завданої шкоди. Він є синонімом оборони, охорони, юридичної допомоги, усунення небезпеки³.

Однак, на нашу думку, ототожнення понять «охорони» та «захисту» або визначення їх синонімами є недоцільним. Така позиція може сприяти нечіткості та некоректності юридичної термінології, загостренню непорозумінь, неправильному тлумаченню та застосуванню норм права. Саме тому надзвичайно важливим завданням для юридичної науки є чітке розмежування згаданих вище понять, яке би покращило юридичну термінологію, юридичну техніку і підвищило б їх якість.

Як вже згадувалося вище, багато науковців розглядають поняття «охорона» і «захист» як ціле і частину, при чому «захист» розглядається як складова більш широкого поняття «охорони».

Так, Н. Матузов в своїй праці зазначає, що охорона і захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу – не одне і те ж: охороняються вони постійно, а захищаються лише тоді, коли порушуються. Захист є моментом охорони, однією з її форм⁴.

П. Немеш визначає «правову охорону» як сукупність правових заходів, способів та методів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист цих прав у випадку їх порушення або оспорювання. Під «правовим захистом» науковець розуміє систему заходів, спрямованих на визнання, відновлення прав та припинення їх порушень, які застосовуються уповноваженою особою та/або компетентним органом (включаючи застосування до порушників заходів відповідальності)⁵.

Як частину і ціле поняття «захист» та «охорона» розглядає М. Лапчинский, який вказує на два аспекти, які включає в себе охорона. Перший передбачає пре-

вентивну охорону прав від потенційних посягань на них. Другий аспект полягає в правовому реагуванні на порушення, яке можна визначити як їх захист⁶.

Велика кількість правознавців розмежують поняття «охорони» і «захисту» як такі, що наділені цілком самостійним змістом.

В. Абрамов під охороною розуміє сукупність законодавчих актів і систему державних, муніципальних і суспільних заходів, спрямованих на створення умов для реалізації суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. В трактуванні терміна «захист» автор погоджується з юридичною енциклопедією Л. Тихомирової та М. Тихомирова: «Захист – це комплексна система заходів, які застосовуються для забезпечення вільної і відповідної реалізації суб'єктивних прав, яка включає судовий захист, законодавчі, економічні, організаційно-технічні і інші засоби і заходи, а також самозахист цивільних прав»⁷. Отже, охорона – це субстанційне, інституційне явище, а захист – функціональне, інструментальне⁸.

На думку Е. Гаврилова, охорона – це встановлення загального правового режиму, а захист – ті заходи, які вживаються в випадках, коли права порушені або оспорювані⁹.

Механізм охорони та механізм захисту серед основних підсистем механізму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини розрізняє О. Скакун. Науковець вважає, що механізм охорони прав людини включає заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи, а механізм захисту прав людини включає заходи, що призводять до відновлення порушених прав неправомірними діями і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення. О. Скакун наголошує на взаємному зв'язку охорони та захисту між собою вказуючи, що без можливості захисту прав охорона прав буде неповною¹⁰.

В. Васьковська також чітко розрізняє «охорону» та «захист» як такі поняття, що змістовно і у функціональному відношенні є різними. Захист, на її думку, припускає активне втручання органів держави, громадських організацій і самих громадян у процес реалізації прав і свобод, а охорона обмежена лише контрольно-наглядовою функцією держави. Охорона права як профілактична діяльність спрямована на запобігання будь-яким порушенням прав і свобод особи шляхом витіснення негативних факторів соціального середовища, які можуть спровокувати або полегшити порушення прав і свобод особи. Захист прав є формою їх забезпечення, яка відображає дію, спрямовану на: припинення порушень прав і свобод особи; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; відновлення порушених прав і свобод; притягнення особи, винної у скоєнні правопорушення, до юридичної відповідальності¹¹.

На думку М. Бояринцевой, захист – це самостійне суб'єктивне право, яке відображає юридично закріплену можливість правомочної особи використати спеціальні засоби правоохоронного характеру. Охорона – це сукупність державних і громадських заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на запобігання будь-яким порушенням прав, свобод та законних інтересів громадянина шляхом усунення негативних факторів соціального середовища, які можуть спровокувати або полегшити порушення прав, свобод та законних інтересів¹².

Г. Чернобель вважає, що поняття охорони прав і їх захисту органічно пов'язані між собою. Охороняти – означає оберігати, стерегти; захищати – обмежувати (мирним чи силовим способом) від посягання, нападу, ворожих дій, рятувати і т.п. В правознавстві під охороною прав особистості розуміють заходи, які вживаються органами держави з метою попередження порушень прав особистості, під

захистом – заходи, які вживаються з метою відновлення оспорюваних або порушених прав засобами, передбаченими чинним законодавством¹³.

На нашу думку, поняття «охорони» і «захисту» є нетотожними. «Охорона» і «захист», хоча і пов'язані між собою, але виникають в різні моменти забезпечення прав, тому вони існують самостійно і жодне з цих понять не може бути ширшим або вужчим відносно до іншого за змістом. Ми погоджуємося з позицією науковців, які вважають охорону прав превентивним впливом на них, який полягає в «оберіганні» прав від виключно можливих посягань на них. Коли такі порушення чи обмеження з категорії можливих переходять в категорію реальних, «охорона» перестає існувати і на її місце виходить «захист», який покликаний активно протидіяти вже реальному негативному впливу на права.

Ми не погоджуємося з поглядами тих вчених, які визначають охорону як сукупність законодавчих актів, систему органів, сукупність заходів, засобів тощо¹⁴. В такому випадку, на нашу думку, йде мова не про поняття «охорони», а про інші суміжні поняття, такі, як «охоронне законодавство», «суб'єкти охорони», «заходи охорони» або «засоби охорони».

На наш погляд, охорона прав є правовим впливом. Однак поняття правового впливу є досить широким поняттям, яке охоплює всі напрямки і форми впливу права на суспільне життя. Охорона права є видом специфічного правового впливу, який здійснюється правом як нормативним, загальнообов'язковим регулятором, і який визначається в літературі терміном «правове регулювання»¹⁵. Отже, поняття «охорони прав» охоплюється більш широким поняттям «правового регулювання», яке можна визначити як здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів і ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб¹⁶.

Відповідно до викладеного вище, спробуємо визначити ознаки правового явища «охорони прав»:

– охорона прав є специфічним правовим впливом на ці права. Специфіка правового впливу в цьому випадку полягає у тому, що він здійснюється правом як особливим нормативним регулятором, є цілеспрямованим і має результативний характер.

– охорона прав здійснюється за допомогою специфічних правових засобів.

– правовий вплив, який становить собою охорона прав, має превентивний, попереджувальний характер. Адже як вже згадувалося вище, на відміну від «захисту», який настає вже після моменту виникнення протиправних посягань на права, «охорона» діє до настання протиправних порушень, запобігаючи, не допускаючи їх настання і оберігаючи права.

– метою охорони прав є підтримання існуючого стану прав і оберігання їх від можливих протиправних посягань, в тому числі порушень, обмежень тощо.

Отже, охорона прав – це здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права, який має попереджувальний характер і метою якого є підтримання існуючого правового порядку і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань, в тому числі порушень, обмежень і ін.

Варто зауважити, що стосовно прав споживачів більш звичним і традиційним поняттям є «захист прав споживачів», аніж «охорона прав споживачів». Причи-

ною цього є позиція законодавця, який весь спектр впливу на права споживачів об'єднав одним терміном «захист прав споживачів». Спробуємо з'ясувати, які елементи, відповідно до законодавства України, включає в себе поняття «захисту прав споживачів».

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про захист прав споживачів», захист прав споживачів включає:

- 1) забезпечення державою споживачам захисту їх прав;
- 2) надання споживачам можливості вільного вибору продукції;
- 3) надання споживачам можливості здобуття знань і кваліфікації, необхідних для прийняття самостійних рішень під час придбання та використання продукції відповідно до потреб споживачів;
- 4) гарантування споживачам державою придбання або одержання продукції іншими законними способами в обсязі, що забезпечує рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності;
- 5) створення державою умов для здобуття споживачами потрібних знань з питань реалізації їх прав¹⁷.

Отже, «захист прав споживачів» відповідно до законодавства України, окрім саме «захисту», включає і комплекс попереджувальних заходів, покликаних забезпечити права споживачів, створити умови для реалізації ними своїх прав. Тобто, відповідно до міркувань, наведених на початку статті, «захист прав споживачів», відповідно до законодавства України, окрім самого «захисту» фактично охоплює і «охорону». Крім цього слід зазначити, що та частина досліджуваного правового явища, яку можна назвати «охороною прав споживачів» є набагато більшою за обсягом від власне «захисту».

Тому, на нашу думку, словосполучення «захист прав споживачів», яке існує в українському законодавстві, є не зовсім коректним. Для більш чіткого окреслення правового явища, на нашу думку, слід ввести поняття «охорони прав споживачів».

Варто зауважити, що наведена вище позиція законодавця вже критикувалася авторами. Зокрема, Л. Іваненко виражає певні сумніви щодо правомірності назви Закону України «Про захист прав споживачів», адже у ньому містяться як норми позитивного регулювання, так і норми, які застосовуються лише у випадках порушення прав споживачів¹⁸.

Г. Колісникова вказує, що традиційно використовуваний термін «захист прав споживачів» недостатньо точно відображає суть цього правового явища, оскільки воно містить норми, що регулюють відносини стосовно здійснення і захисту прав споживачів, що охоплюється ширшим терміном «охорона» права¹⁹. Ми погоджуємося з наведеною вище думкою з одним значним, на нашу думку, застереженням: термін «охорона», на нашу думку, не є ширшим від поняття «захисту» і не охоплює назване поняття за змістом, а існує самостійно поряд (або «перед») із захистом.

Отже, правове явище, яке традиційно в українському законодавстві називається «захистом прав споживачів» складається з двох самостійних понять: «охорони прав споживачів» і «захисту прав споживачів».

Відповідно до викладеного вище, охорона прав споживачів – це здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права споживачів, який має попереджувальний характер і метою якого є підтримання існуючого стану прав споживачів і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань, в тому числі пору-

шень, обмежень і ін.

Що ж до галузевої належності інституту прав споживачів, то ми погоджуємося з позицією тих авторів, які вважають, що згаданий інститут має міжгалузевий характер²⁰.

Зі всього спектра галузей права, які регулюють проблему прав споживачів, зокрема питання їх охорони, адміністративне право, на нашу думку, має особливе значення. Забезпечення існуючого правового порядку та оберігання прав, в тому числі і прав споживачів, від можливих протиправних посягань є важливою функцією державного управління. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають достатній обсяг повноважень, щоб створити організаційно-правові, соціально-економічні та примусово-владні гарантії охорони прав споживачів. Крім того, слід зазначити, що охорона прав споживачів, забезпечена на державному рівні, є більш ефективною і дієвою.

Г. Забарний та Л. Менів, досліджуючи подібну тематику, вказують, що різниця між адміністративно-правовою охороною прав споживачів та адміністративно-правовим захистом прав споживачів полягає у тому, що в охороні прав споживачів задіяний увесь правовий інструментарій, спрямований на попередження порушень прав споживачів. Захист прав споживачів пов'язується лише із застосуванням заходів адміністративного примусу, коли має місце порушення прав споживачів, отже, виступає частиною охорони прав споживачів²¹. З цим розмежуванням ми не погоджуємося лише тому, що на нашу думку, як ми вже визначили раніше, поняття «захисту» не є елементом поняття «охорони».

Спробуємо виділити характерні ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів.

На нашу думку, такі ознаки поділяються на дві групи: загальні ознаки, які характеризують охорону прав в цілому, як правове явище; спеціальні ознаки, тобто такі, які притаманні лише комплексному поняттю адміністративно-правової охорони прав споживачів.

Загальні ознаки «охорони прав» як загально-правового явище вже були наведені вище.

Спеціальними ознаками адміністративно-правової охорони прав споживачів є такі:

1. Адміністративно-правова охорона прав споживачів реалізується органами публічної адміністрації, тобто, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

2. Об'єктом адміністративно-правової охорони прав споживачів є права споживачів, визначені в законодавстві України та розроблені в спеціальній літературі.

Отже, на нашу думку, адміністративно-правова охорона прав споживачів – це здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права споживачів, який має попереджувальний, превентивний характер, реалізується органами публічної адміністрації і метою якого є підтримання існуючого стану прав споживачів і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань, в тому числі порушень, обмежень і ін.

1. Охорона прав є здійснюваним за допомогою специфічних правових засобів результативним, нормативно-організаційним правовим впливом на права, який має попереджувальний характер і метою якого є підтримання існуючого правового порядку і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань. Захист

прав натомість є активною протидією вже наявним протиправним посяганням.

2. Поняття «захист прав споживачів», яке існує в українському законодавстві, включає в себе два самостійних поняття: «охорона прав споживачів» та «захист прав споживачів».

3. Охороною прав споживачів є здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права споживачів, який має попереджувальний характер і метою якого є підтримання існуючого стану прав споживачів і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань.

4. Адміністративне право має особливе значення для охорони прав споживачів, адже забезпечення існуючого правового порядку та оберігання прав, в тому числі і прав споживачів, від можливих протиправних посягань є важливою функцією державного управління.

5. Адміністративно-правовою охороною прав споживачів є здійснюваний за допомогою специфічних правових засобів результативний, нормативно-організаційний правовий вплив на права споживачів, який має попереджувальний характер, реалізується органами публічної адміністрації і метою якого є підтримання існуючого стану прав споживачів і оберігання цих прав від можливих протиправних посягань.

1. *Тлумачний словник української мови*: Понад 12 500 статей близько 40 000 слів / За ред. д-ра філолог. наук, проф. В.С. Калашника. – 2-ге вид., випр. і доп. – Х.: Прапор, 2004. – С.362, 604; *Короткий тлумачний словник української мови*: Близько 7000 слів / За ред. Д.Г. Гринчишина. – К.: Просвіта, 2004. – С. 179, 354. 2. *Темченко В.* Особливості юридичного змісту термінів «захист» і «охорона» у механізмі забезпечення прав і основних свобод людини // *Право України*. – 2005. – №9. – С.35. 3. *Общая теория прав человека* / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 1996. – С. 169, 171. 4. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – С. 131. 5. *Немеш Н.Ф.* Поняття та співвідношення правової охорони і правового захисту торговельних марок // *Часопис КУП*. – 2010. – № 3. – С.207-209. 6. *Лапчинский М.В.* Некоторые аспекты исследования понятия «юридические средства охраны гражданских прав» // *Государство и право*. – 2003. – №5. – С.90. 7. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1998. – С.169. 8. *Абрамов В.И.* Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка // *Государство и право*. – 2006. – №6. – С. 70. 9. *Гаврилов Э.П.* Комментарий к Закону об авторских и смежных правах. – М., 1996. – С. 217. 10. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник. 2-е вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – С. 190. 11. *Васьковська В.* Механізм забезпечення права людини на безпеку // *Право України*. – 2005. – № 9. – С. 25-28. 12. *Бояринцева М.* Зміст адміністративно-правового статусу громадян України // *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В. Авер'янова. – К.: Видавн. дім «Ін Юре», 2002. – С. 161. 13. *Теория государства и права* // Под. ред. Пиголкина А.С. – М.: Городец, 2003. – С. 220. 14. *Абрамов В.И.* Цит. работа. – С. 70. 15. *Алексеев С.С.* Теория права. – М.: Изд. БЕК, 1994. – С. 145. 16. Там же. 17. *Закон України «Про захист прав споживачів»* від 12 травня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.gada.gov.ua. 18. *Іваненко Л.* Наукове обґрунтування необхідності внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» // *Право України*. – 2005. – №5. – С.75. 19. *Колісникова Г.* Загальна характеристика інституту «захисту прав споживачів» та його місце в системі права і в системі законодавства України // *Право України*. – 2010. – № 1. – С. 192. 20. *Зверєва О.* Забезпечення міжгалузевої взаємодії правових норм з метою захисту прав споживачів // *Право України*. – 2008. – № 6. – С. 21; *Іваненко Л.М.* Цивільно-правове забезпечення прав споживачів на належну якість товару: Авторе дис.

... канд. юрид. наук. – К., 1998. – С.4; *Колісникова Г.* Цит. праця. – С.190. **21.** *Забарний Г., Менів Л.* Адміністративно-правова охорона прав споживачів // *Право України.* – 2009. – №1. – С. 31.