

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

У статті розглядається історичний шлях розвитку політики ЄС у сфері захисту прав споживачів від свого започаткування по сьогоднішній день. Вказуються етапи цього процесу та характерні особливості кожного з цих етапів.

Будь-який процес у суспільстві проходить свій певний еволюційний розвиток від становлення і до сьогоднішнього дня. На підставі аналізу пройденого шляху суспільство повинно навчитися планувати свій розвиток на майбутнє. Частина з цих планів втілюється в життя, а частина так і залишається нездійсненними. Аналогічне можна сказати і про політику ЄС в сфері захисту прав споживачів, яка почала свій розвиток у рамках спільного ринку майже разом із створенням Європейського Економічного Співтовариства, здійснюючи вплив сьогодні на інші напрямки політики всередині ЄС, так і за його межами [1], а також має свої грандіозні плани на майбутнє.

1957 року в Римі було підписано Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (далі - Договір або Римський договір).

На базі Договору було організаційно створено Європейське Економічне Співтовариство (далі - ЄС) зі своєю внутрішньою структурою та органами [2]. Так само цим Договором визначалися напрямки політики ЄС (наприклад, конкурентне право, право компаній тощо).

Утім у першій редакції Договору ми не знайдемо серед напрямків діяльності ЄС окрему сферу - захист прав споживачів. Одразу виникає зрозуміле запитання: «А чому?» Відповідь полягає в тому, що при створенні ЄС його основною метою було тільки усунення перешкод у торгівлі між державами-членами, а уваги фізичній особі в Договорі не приділялося. Тоді виникає певне непорозуміння, оскільки нині захист прав споживачів є одним з напрямків політики ЄС, при цьому досить важливий. Для внесення ясності необ-

хідно розглянути еволюцію розвитку політики захисту прав споживачів ЄС від самих її витоків.

Почнемо від самого початку - від **першого етапу**. Хоча, як було зазначено вище, в першій редакції Договору про заснування ЄС нічого не говориться про захист прав споживачів, однак деякі вчені ЄС, які займаються цим питанням, відзначають, що перший етап політики ЄС у цьому напрямку припадає на 60 - початок 70-х років минулого століття.

Вчені обґрунтовують це тим, що у «ст. 2 Договору передбачалося, що основне завдання Спільноти ... сприяти в усіх відносинах гармонізації розвитку економічної політики, завершеного і збалансованого розширення... і прискореного підвищення рівня життя» [3]. Також термін «споживач» зустрічався аж чотири рази у статтях 85, 86 Договору, які стосувалися політики ЄС у сфері конкуренції, проте він вживався не в прямому розумінні цього слова, а стосувався професіоналів [4]. Але, як зазначав професор Стефан Везері, насправді можна припустити, що особливість оригінального тексту Договору полягає в тому, що споживач усе одно отримує вигоду з процесу інтеграції через користування правом з ефективного ринку, який буде більш конкурентоспроможний, шляхом надання споживачу ширшого вибору, нижчої ціни і вищої якості товарів та послуг [5].

З такими твердженнями можна погоджуватись і не погоджуватись. Водночас слід зазначити, що дискусії між ученими щодо відправної точки розвитку політики ЄС у сфері захисту прав споживачів тривають і сьогодні. Суть цих дискусій можна звести до двох основних підходів: перший - що забезпечення захисту прав споживачів почалося ще в Римському договорі, а другий - що вперше поняття «споживач» було закріплено на рівні Установчих Договорів з прийняттям у 1986 році Єдиного Європейського Акта.

Другий етап достатньо короткий - це початок 70 - середина 70-х років минулого століття. Ситуація почала змінюватися. По-перше, це було викликано тим, що зміни почалися в самих держава-членах. Зокрема, Франція та Німеччина, держави, які були ініціаторами створення ЄС, прийняли окремі закони про захист прав споживачів.

По-друге, Данія і Великобританія (які на той час не були членами ЄС) прийняли закони, які були більш прогресивними, ніж в інших країнах-членах. Тому при їх приєднанні до ЄС вони поставили перед керівництвом ЄС питання про усунення дискримінації між громадянами їх держав та громадянами інших держав - членів ЄС у цьому пи-

танні, оскільки, споживачі - громадяни Данії та Великобританії мали б менший рівень захисту на території інших держав-членів. Тому з політичної та економічної точки зору постало питання про прийняття спеціального законодавства ЄС у сфері захисту прав споживачів.

І, по-третє, було й соціальне незадоволення громадян ЄС, оскільки в демократичному суспільстві повинні захищатися права фізичних осіб, котрі і є саме тими повсякденними споживачами товарів та послуг, для яких у рамках ЄС створювалися сприятливі умови.

Тому на Паризькому саміті в 1972 році глави держав та урядів вперше закликали до політичних дій у цій сфері. Зважаючи на ці обставини, перед Комісією ЄС було поставлено завдання знайти спеціальну сферу політики ЄС, яку потім назвали захистом прав споживачів. Цим ЄС хотіло показати, що воно думає не тільки про економіку, а й про своїх громадян.

Незабаром після саміту в 1975 р. Комісія ЄС представила перші програмні дії щодо політики Спільноти у сфері захисту прав споживачів. Саме період із середини 70-х і до початку 90-х років вважають **третім етапом** в еволюції політики ЄС у сфері захисту прав споживачів. Цей етап не тільки достатньо великий у часовому вимірі, а й досить результативний, оскільки від слів ЄС перейшло до реальних дій.

Як зазначалося вище, у цей період були прийняті перші документи, які реально торкалися захисту прав споживачів, зокрема запропоновані Комісією ЄС Програма і план дій у сфері захисту прав споживачів (згодом було прийнято ще не один такий документ) [6].

У цих документах передбачено п'ять фундаментальних прав, на яких повинно ґрунтуватися законодавство Спільноти у цій сфері, зокрема це такі права, як:

- право на безпеку життя і безпечні засоби існування;
- право на захист економічних інтересів;
- право на відшкодування шкоди;
- право на інформацію та навчання;
- право на представництво.

Також у цей період було прийнято ряд Директив, наприклад, Директива 84/450 про оманливу рекламу, але їх мета, в основному, зводилася до інформування споживачів про їх права, правда, без передбачення реальних механізмів їх захисту.

Певним прогресом для розвитку сфери захисту прав споживачів стало прийняття в 1986 році Єдиного Європейського Акта. Цей Акт багато хто називає реальним початком розвитку політики ЄС у сфері захисту прав споживачів, оскільки в ньому

містилася Ст. 100, в якій уперше було вжито термін «споживач» у прямому розумінні цього слова, хоча самого визначення терміна стаття не містила. Стаття передбачала гармонізацію законодавства держав-членів у сфері захисту прав споживачів з метою нормального розвитку і функціонування спільного ринку.

Цей Акт забезпечив основу для законодавчого визнання політики ЄС у сфері захисту прав споживачів і став у подальшому підставою для внесення змін і доповнень до Установчого Договору [7], а ст. 100а зобов'язувала Комісію ЄС запропонувати ідеї захисту прав споживачів, що ґрунтуються на «високому рівні їх захисту». Відтоді політика захисту прав споживачів стала невід'ємною частиною загальної політики побудови спільного ринку.

Для виконання завдання, передбаченого в ст. 100а, в рамках Комісії ЄС було створено окремий Генеральний Директорат, який відповідав за політику в сфері захисту прав споживачів.

Четвертий етап - від Маастрихта до Амстердама.

Новий імпульс розвиток політики ЄС у сфері захисту прав споживачів одержав на початку 90-х років. Причинами цього було:

1. Знову нові члени ЄС мали прогресивніше законодавство щодо захисту прав споживачів. Наприклад, в Іспанії та Португалії норми про захист прав споживачів містяться в Конституції. Тому, зрозуміло, при вступі вони висували вимоги про посилення захисту прав споживачів і на рівні ЄС.

2. Політична основа. Уже сам Брюссель, як політичний центр ЄС, не міг миритися з тим, що в певних країнах - членах ЄС захист прав споживачів був закріплений на рівні Конституцій, а в ЄС його не закріплено на найвищому рівні, тобто в Установчих Договорах. Брюссель вважав, що політика ЄС та держав-членів у сфері захисту прав споживачів повинні бути однаковими та реальними.

Тобто, як бачимо, фактично в цьому випадку вже відбувався двосторонній рух, проявлявся інтерес як з боку нових членів ЄС, так і з боку самого ЄС.

3. Ще одним позитивним фактором стала й позиція Суду ЄС з цього питання, оскільки він почав приділяти захисту прав споживачів значну увагу.

4. Також відбувався тиск з боку суспільства (організацій, які займалися захистом прав споживачів) та академічних кіл, оскільки змінилися підходи щодо захисту прав споживачів від простого інформування до реального захисту.

Були створені спеціальні організації/асоціації із захисту прав споживачів спочатку на національному рівні, які потім об'єдналися у Федерацію, що представляє та відстоює інтереси споживачів у Комісії ЄС.

На цьому етапі почали створюватися спеціальні асоціації науковців-правників. Вони збирають кожні 6 місяців по 2 представники від кожної держави-члена і обговорюють зміни, які відбулися в їхніх країнах (у законодавстві та правозастосуванні), і на основі узагальнення розробляють свої рекомендації, які передають у Комісію ЄС.

Хоча Асоціація є неофіційною організацією, вона впливає на прийняття актів ЄС у сфері захисту прав споживачів. При Комісії ЄС є генеральний директорат з питань захисту прав споживачів, який при розробці актів часто звертається до досліджень теоретиків.

На початку 90-х років минулого століття на рівні ЄС постало питання про гармонізацію законодавства в сфері захисту прав споживачів. Зважаючи на це, вперше на рівні Установчого Договору захист прав споживачів був визнаний важливою політикою всього ЄС. На основі Маастрихтського договору в Римський договір було включено спеціальну статтю - 129а щодо захисту прав споживачів.

Цю статтю назвали «мінімальний характер» - це означало, що відбувається мінімальна гармонізація сфери захисту прав споживачів на рівні ЄС. Тобто на рівні ЄС закріплюється якийсь мінімум вимог, а держави-члени, приймаючи своє законодавство, повинні їх враховувати, але при цьому вони мають право встановлювати жорсткіші норми, які б створювали вищий рівень захисту прав споживачів порівняно з ЄС.

Позитивами статті було те, що створювалося підґрунтя для подальшого розвитку вторинного законодавства ЄС про захист прав споживачів; знову передбачалися завдання для Комісії ЄС створити основу для високого рівня захисту прав споживачів.

Ще один важливий аспект полягав у тому, що всі Директиви у сфері захисту прав споживачів повинні переглядатися кожні 5 років. Комісія ЄС повинна вивчати досвід країн-членів і у випадку більшого захисту прав споживачів на національному рівні повинні вноситися зміни у відповідні Директиви.

Негативами статті 129а було те, що наведене в ній посилання на ст. 100 Договору викликало проблеми в застосуванні та тлумаченні ст. 129а, крім того, не знайшли свого відображення окремі фундаментальні права споживачів, наприклад, право на судовий захист, на освіту.

Утім, незважаючи на негативи, ця стаття дає більший ефект, оскільки захист прав споживачів став реальним, закладається конституційна основа для розвитку нового права ЄС, нової політики Співтовариства, яка, з одного боку, є незалежною в процесі гармонізації, а з іншого - взаємопов'язаною з іншими процесами інтеграції в ЄС. Саме ця стаття стала підставою для подальшого поштовху в процесі прийняття відповідних актів Співтовариства, зокрема, з 1992-го до 2000 року було прийнято близько 20 директив.

П'ятий етап - від Амстердамської угоди до сьогоднішнього.

Підписання в 1997 році, а потім набуття чинності Амстердамською угодою привнесло на відміну від інших сфер політики ЄС нові незначні зміни в сферу захисту прав споживачів. Окрім того, що згідно з новою нумерацією статей стаття 129а щодо захисту прав споживачів тепер стала статтею 153, у неї були внесені доповнення.

Згідно зі зміненою СТ. 153 Договору, загальною метою ЄС повинні стати напрями захисту здоров'я, безпеки та економічних інтересів споживачів, реалізація їх через інформування та навчання, самоорганізація з метою захисту їхніх прав. Про це зазначено в п. 1 цієї статті: «Для відстоювання інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їх захисту Співтовариство робить свій внесок у захист здоров'я, безпеки та економічних інтересів споживачів так само, як і в забезпечення їхнього права на інформацію, освіту та самоорганізацію з метою захисту своїх інтересів». Ця стаття вказує на необхідність звернення уваги на права споживачів при визначенні та здійсненні політики Співтовариства. У п. 2 СТ. 153 зазначено: «Вимоги захисту прав споживачів беруться до уваги при визначенні та здійсненні політики і діяльності Співтовариства в інших сферах» [8].

Знову на Комісію ЄС покладено обов'язок забезпечувати високий рівень захисту прав споживачів. Комісія ЄС повинна встановлювати мінімальні стандарти гармонізації. Однак згідно із статтями 153 та 176 Договору для держав-членів залишається відкритим питання про те, чи підтримувати заходи, встановлені Співтовариством, чи впроваджувати суворіші заходи щодо захисту прав споживачів на національному рівні.

Напрями розвитку політики захисту прав споживачів, що ґрунтуються на збільшенні довіри з боку споживачів, були також схвалені на зустрічі Європейської Ради в Люксембурзі у грудні 1997 р., де наголошувалося, що виробництво і постачання безпечних продуктів, насамперед харчових, має бути одним із пріоритетних напрямів політики ЄС.

З огляду на нові зміни, пов'язані з процесом всесвітньої глобалізації економіки, збільшення обсягу публічного надання послуг, розвиток біотехнологій, для Комісії ЄС у 1999-2001 рр. пріоритетними були три напрями:

- 1) фінансові послуги, які є корисними для надання публічних послуг і виробництва продукції;
- 2) навчання, спрямоване в основному на заохочення підтримки споживчої поведінки та полегшення доступу до суспільної інформації;
- 3) допомога країнам Східної Європи і країнам, що розвиваються, в розвитку їх власної політики захисту прав споживачів.

Усі дії та документи ЄС, що торкаються захисту прав споживачів, є реакцією Співтовариства на розвиток політичних тенденцій у суспільстві. Весь історичний шлях розвитку політики ЄС у сфері захисту прав споживачів свідчить про глибоке розуміння Спільнотою необхідності виведення цього питання на всеєвропейський рівень. Саме тому цьому напрямку в ЄС нині приділяється така велика увага. Підтвердженням цього є звіт Комісії ЄС у сфері політики захисту прав споживачів за 1999-2001 роки та Основні напрямки діяльності Співтовариства на період з 1999 по 2003 роки, де сказано: «У наступні три роки прийдешнього століття політика ЄС щодо захисту прав споживачів набуває надзвичайного значення, оскільки інтереси споживачів разом з іншими напрямками політики ЄС, як результат, безпосередньо торкаються інтересів звичайних громадян», а також визначено програмні дії ЄС на майбутнє. Зокрема, в резолюції Ради від 2.12.02 р. «Про стратегію Спільноти щодо політики захисту прав споживачів на 2002-2006 роки» зазначається: «Споживачі разом з бізнесом відіграють ключову роль у розвитку внутрішнього ринку... тому законодавство Спільноти повинно забезпечити високий рівень захисту прав споживачів» [9].

1. Мається на увазі, що до вимог законодавства ЄС у сфері захисту прав споживачів повинні адаптувати своє національне законодавство як країни-кандидати на вступ до ЄС, так і інші країни, що взяли на себе таке зобов'язання на підставі двосторонньої угоди, наприклад Україна.

2. У 1992 році після підписання Маастрихтського договору Європейське Економічне Співтовариство було перейменовано в Європейське Співтовариство.

3. A. C. Geddes. Protection of Individual Rights under EC Law. - Butterworths, 1995. - P. 5.

4. G. Howells and T. Wilhelmsson. EC Consumer Law.- Ashgate, Dartmouth, 1999.- P. 3.
5. Stephen Weatherill. EC Consumer Law and Policy.- Longman, 1997.- P. 5.
6. OJ 1975 C92/1.
7. До Установчих Договорів належить, зокрема, Договір про заснування ЄС та Єдиний Європейський Акт.
8. Європейський Союз. Консолідовані договори.- К., 1999.- С. 130.
9. http://europa.eu.int/eur-lex/er^if7ind/en_analytical_index_15.html.

R. *Khanyk-Pospolitak*

THE EVOLUTION OF THE EU CONSUMER POLICY

The article deals with issues of the evolution of Community consumer policy from the beginning until today. It also explains the phase of this process and typical of each of them.