

**ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ:  
СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ ЦК УКРАЇНИ І СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**PROTECTION OF CONSUMER RIGHTS:  
THE RELATIONSHIP OF NORMS CIVIL CODE UKRAINE AND SPECIAL LEGISLATION**

**Боднар Т.В., д.ю.н., професор, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України,  
професор кафедри цивільного права  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

В статті досліджуються норми Цивільного кодексу України, які обмежують договірну свободу в їх порівнянні з нормами чинного закону та нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів». Зазначається, що споживач згідно з положеннями Конституції України та законодавством про захист прав споживачів є суб'єктом публічних, а не приватних (цивільних) відносин, а термін «споживач», що вживається в окремих статтях Цивільного кодексу України є узагальненим для позначення сторін низки, як правило, публічних договорів.

Розглядаючи співвідношення норм Цивільного кодексу щодо свободи договору і законодавства про захист прав споживачів, авторка доходить висновку про некоректність визначення пріоритетності Цивільного кодексу України, з чого виходить судовою практика, в регулюванні, зокрема, відносин роздрібною купівлі-продажу, оскільки відносини, які складаються при здійсненні державою функції захисту прав споживачів, є публічними відносинами, а тому не регулюються актами цивільного законодавства, у тому числі – і нормами Цивільного кодексу України. Натомість, норми законодавства про захист прав споживачів виконують функцію обмежувачів договірної свободи як принципу цивільного законодавства.

Одним з аргументів на користь визнання відносин щодо захисту прав споживачів публічними відносинами є, на думку авторки, встановлені законодавством про захист прав споживачів заходи відповідальності за порушення зазначеного законодавства, які за своєю правовою природою мають всі ознаки адміністративно-господарських санкцій, оскільки застосовуються уповноваженими органами державної влади, рішення яких щодо застосування штрафних санкцій є виконавчими документами.

**Ключові слова:** цивільне законодавство, законодавство про захист прав споживачів, приватні і публічні відносини, адміністративно-господарські санкції, застосування адміністративно-господарських штрафів.

The article examines the norms of the Civil Code of Ukraine that limit contractual freedom in comparison with the norms of the current law and the new version of the Law of Ukraine "On the Protection of Consumer Rights". It is noted that, according to the provisions of the Constitution of Ukraine and legislation on the protection of consumer rights, the consumer is the subject of public, not private (civil) relations, and the term "consumer", used in certain articles of the Civil Code of Ukraine, is generalized to denote the parties of a series, as a rule, public contracts.

Examining the relationship between the norms of the Civil Code regarding freedom of contract and the legislation on the protection of consumer rights, the author comes to the conclusion that the priority determination of the Civil Code of Ukraine, which is based on judicial practice, in the regulation, in particular, of retail sales relations, because the relations formed during the implementation of functions of the state to protect consumer rights, are public relations, and therefore are not regulated by acts of civil legislation, including the norms of the Civil Code of Ukraine. On the contrary, the norms of legislation on the protection of consumer rights perform the function of restricting contractual freedom as a principle of civil legislation.

One of the arguments in favor of recognizing relations regarding the protection of consumer rights as public relations is, in the opinion of the author, measures of responsibility for violations of the said legislation established by the legislation on the protection of consumer rights, which by their legal nature have all the characteristics of administrative and economic sanctions, as they are applied by authorized state bodies authorities whose decisions on the application of fines are executive documents.

**Key words:** civil legislation, consumer protection legislation, private and public relations, administrative and economic sanctions, application of administrative and economic fines.

**Вступ.** Згідно з ч. 4 ст. 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Загальним законом, норми якого сьогодні регулюють відносини щодо захисту прав споживачів, є Закон України «Про захист прав споживачів» (далі – Закон в редакції 2005 р.) [1]. 10 червня 2023 року Верховна Рада України прийняла закон України № 3153-IX «Про захист прав споживачів» [2], який набирає чинності через один рік з дня його опублікування (Закон опубліковано в газеті «Голос України» від 7 липня 2023 р.), але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 р.

Проте відмінності в правовому регулюванні відносин щодо захисту прав споживачів і сторін цивільно-правового договору уже сьогодні потребують аналізу і осмислення з огляду на співвідношення положень нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів» (далі – Закон в редакції 2023 р.) з нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦК України).

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення особливостей правового регулювання відносин щодо захисту

прав споживачів, з'ясування співвідношення норм ЦК України і спеціального законодавства про захист прав споживачів та визначення галузевої належності останнього.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим і, на нашу думку, принциповим питанням є питання стосовно галузевої належності норм щодо захисту прав споживачів, від відповіді на яке залежить можливість чи неможливість застосування положень ЦК України до відносин із захисту прав споживачів. Це питання тісно переплітається з питанням щодо співвідношення ЦК України з актами спеціального законодавства про захист прав споживачів.

Можна стверджувати, що однозначних відповідей на ці питання ні в наукових публікаціях, ні в практиці українських судів ми не знайдемо.

Для початку з'ясуємо, хто такий споживач і чи є він учасником цивільних відносин?

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону в редакції 2023 р. споживач – це фізична особа, яка замовляє придбаває, отримує, вживає або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю, незалежною професійною діяльністю чи виконанням обов'язків найманого працівника.

На перший погляд здається, що споживач як фізична особа є учасником цивільних відносин. До певної міри так

воно і є, проте в правовому статусі споживача, на нашу думку, переважає інший бік його правового статусу – участь в публічних відносинах, як особи чий права захищає держава. Зазначення на те, що споживач є фізичною особою, очевидно зумовлено тим, що в низці нормативно-правових актів споживачем визнається як фізична, так і юридична особа (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ринок природного газу», ч. 1 Закону України «Про теплопостачання»), до яких іноді додається фізична особа-підприємець (ч. 1 ст. 1 Закону України Про ринок електричної енергії), а Закон України «Про міжнародне право» (ст. 45) взагалі оперує узагальненим терміном «споживач» без зазначення на його вид.

Вживання в ст. 633 ЦК України термінів «споживач» і «споживачі» зумовлено відмовою законодавця від найменування сторін договорів у зазначених в ч. 1 ст. 633 ЦК України галузях і сферах (роздрібна торгівля, перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, медичне, готельне, банківське обслуговування тощо), перерахування яких (покупець, пасажир, абонент, клієнт (вкладник, позичальник) тощо) і заміною їх одним узагальненим терміном, вживаним у законодавстві про захист прав споживачів. На користь такого висновку свідчить і назва статті 633 ЦК України – «Публічний договір».

Перейдемо до питання щодо співвідношення норм ЦК і законодавства про захист прав споживачів.

Розглядаючи справу № 362/2159/15-ц, Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду у постанові від 10 жовтня 2018 р. зазначив: «Тлумачення статті частини 3 статті 698 ЦК України дозволяє зробити висновок, що: законодавець встановив пріоритет ЦК України в регулюванні договору роздрібною купівлі-продажу; у випадку відсутності регулювання на рівні ЦК України застосовується законодавство про захист прав споживачів» [3].

З подібним висновком важко погодитися з кількох підстав.

По-перше, суд довільно відтворив положення ч. 3 ст. 698 ЦК України, чим, по-суті, змінив її суть. Звернувшись до змісту ч. 3 ст. 698 ЦК України, побачимо, що вона встановлює: «До відносин за договором роздрібною купівлі-продажу з участю покупця-фізичної особи, не врегульованих цим Кодексом, застосовується законодавство про захист прав споживачів», що зовсім не свідчить і не може свідчити про пріоритетність ЦК України в регулюванні відносин купівлі-продажу. Як буде показано далі, предмети регулювання ЦК України і законодавства про захист прав споживачів різні, і лежать в різних площинах: одні (договірні) – в приватній, інші (захист прав споживачів) – в публічній.

Отже, некоректність висновку суду полягає в тому, що по-перше, ЦК України не регулює договір роздрібною купівлі-продажу, як і будь-який інший цивільно-правовий договір, оскільки в сучасній теорії цивільного права і в судовій практиці загально визнаним стало положення про те, що цивільний договір є регулятором суспільних відносин [4, с. 84–94; 5; 6; 7; 8; 9]. Регулювати регулятора – це щось нове.

По-друге, встановлюючи, в ч. 3 ст. 698 ЦК України, що до відносин за договором роздрібною купівлі-продажу з участю покупця-фізичної особи, не врегульованих цим ЦК України, застосовується законодавство про захист прав споживачів, законодавець знову-таки вживає конструкцію «відносини за договором купівлі-продажу», не акцентуючи на тому, що йдеться про цивільні відносини.

Скоріше за все мова йде про обмеження свободи договору, встановлене ч. 2 ст. 627 ЦК України, яке полягає в тому, що у договорах за участю фізичної особи-споживача враховуються вимоги законодавства про захист прав споживачів.

Проте, очевидно, враховуючи розпливчатий характер формулювання цієї норми, законодавець в новій редакції

ч. 2 ст. 627 ЦК України встановив, що особливості укладення, зміни і розірвання договорів за участю фізичної особи-споживача встановлюються відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів». Тим самим, завдяки наведеному уточненню сфери відносин, щодо яких діє Закон в редакції 2023 р. розмежовано застосування норм ЦК України щодо умов договорів за участю фізичної особи-споживача і застосування норм Закону в редакції 2023 р. щодо укладення, зміни і розірвання зазначених договорів.

Відтак, договірна свобода щодо договорів за участю фізичної особи-споживача, крім обмежувачів, встановлених ч. 1 ст. 627 ЦК України, після набрання чинності Законом в редакції 2023 р. обмежується також положеннями, встановленими ч. 2 ст. 627 ЦК України.

Однак, крім цих, існують і інші обмеження договірної свободи щодо договорів за участю фізичних осіб-споживачів, які суттєво впливають на зміст, а, відтак, і на дійсність таких договорів.

Одним із них є встановлений ч. 3 ст. 15 Закону в редакції 2023 р. невичерпний перелік умов договору, які вважаються *нікчемними*, а це означає, що визнання таких умов чи то договору в цілому недійсним судом не вимагається (ч. 2 ст. 215 ЦК України). Наведена норма вигідно відрізняється від кваліфікації умов договору як несправедливих умов, які в разі їх визнання такими можуть бути *змінені або визнані недійсними* (ч. 5 ст. 18 Закону в редакції 2005 р.). Тут варто зазначити, що ЦК України невідомий такий термін, як «несправедливі умови», а тому незрозуміло, хто і за якими процедурами може визнати умови договору несправедливими.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що встановлені законодавством про захист прав споживачів обмеження певною мірою стримують дію принципу свободи договору, і, можливо, навіть нівелюють приватно-правовий характер договорів за участю фізичних осіб-споживачів, укладених з суб'єктами господарювання.

Звертаємо увагу і на те, що захист прав фізичних осіб-споживачів здійснюється не шляхом застосування потерпілою стороною-споживачем заходів відповідальності, встановлених у відповідних договорах, а шляхом застосування компетентним органом заходів відповідальності за порушення законодавства про захист прав споживачів, якими, зокрема, є санкції у вигляді штрафів, встановлені ст. 43 Закону в редакції 2023 р. На наш погляд, ці санкції за своєю правовою природою не можуть бути визнані формою реалізації цивільно-правової відповідальності.

По-перше, зазначені санкції застосовуються «компетентним» органом, яким, зокрема, є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) і її територіальні органи, які згідно з абз. 4 підп. 6 п. 4 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [10] накладають на суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів відповідно до Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів [11]. Щодо суб'єктів господарювання в інших галузях і сферах економіки санкції, встановлені спеціальними законами про захист прав споживачів, застосовуються уповноваженими органами, зазначеними в цих законах.

По-друге, застосовуються вони не за порушення умов договорів за участю фізичних осіб-споживачів, а за порушення законодавства про захист прав споживачів, як правило, в порядку, встановленому відповідними законами і конкретизованому в підзаконних нормативно-правових актах.

По-третє, суб'єктами, стосовно яких застосовуються зазначені штрафи, є суб'єкти господарювання, тобто

а) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до ЦК України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

б) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

По-четверте, суми штрафів, що застосовуються за порушення законодавства про захист прав споживачів, зараховуються до державного бюджету.

Отже, за своїми ознаками санкції, що застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення законодавства про захист прав споживачів, підпадають під визначення поняття адміністративно-господарських санкцій, встановленого ч. 1 ст. 238 Господарського кодексу України, хоч в Законі в редакції 2023 р. вони так не названі.

Опосередкованим підтвердженням публічного характеру відносин із захисту прав споживачів є норма ч. 3 ст. 42 Закону в редакції 2023 р., яка передбачає звільнення від сплати судового збору в усіх судових інстанціях як споживачів у справах, пов'язаних з порушенням їх прав, так і компетентного органу та громадських об'єднань споживачів у справах щодо захисту прав споживачів, у тому числі щодо невизначеного кола споживачів.

Виходячи з викладеного, можемо стверджувати, що відносини, які складаються при здійсненні державою функції захисту прав споживачів, не є приватними відносинами, навіть не зважаючи на те, що в окремих статтях ЦК України містяться посилавання на законодавство про захист прав споживачів.

Такий висновок підтверджується не лише існуванням загального нормативно-правового акта – Закону

України «Про захист прав споживачів», який, крім визначення механізмів захисту прав споживачів визначає також основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів, але і низки актів спеціального законодавства про захист прав споживачів – законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про загальну безпечність харчової продукції», «Про житлово-комунальні послуги», «Про ринок електричної енергії», «Про ринок природного газу», «Про теплопостачання», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» та інших, які містять норми щодо захисту прав споживачів, що регулюють відносини в публічній, а не приватній сфері – публічні відносини.

**Висновки.** Проведене дослідження співвідношення цивільного законодавства і законодавства про захист прав споживачів, зокрема, нової редакції Закону України «Про захист прав споживачів», свідчить про посилення уваги Української держави до захисту прав споживачів – функції, покладеної на державу Конституцією України.

Цю функцію держава виконує через органи державної влади, які діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України про захист прав споживачів. Відносини, які складаються при здійсненні державою функції захисту прав споживачів, переважно є публічними відносинами, а тому не регулюються актами цивільного законодавства, у тому числі – і нормами ЦК України.

За своєю правовою природою заходи відповідальності за порушення законодавства про захист прав споживачів мають всі ознаки адміністративно-господарських санкцій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> (дата звернення: 30.01.2024 р.).
2. Про захист прав споживачів : Закон України від 10 червня 2023 р. № 3153-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3153-20> (дата звернення: 30.01.2024 р.).
3. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10 жовтня 2018 р. у справі № 362/2159/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77037278> (дата звернення: 30.01.2024 р.).
4. Погрібний С.О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин в цивільному праві України. К. 2009. 304 с.
5. Кузнецова Н. Договір у механізмі регулювання цивільно-правових відносин. *Право України*. 2012. С. 12–18.
6. Луць В. Договір як регулятор цивільних відносин. *Право України*. 2012. С. 12–18. С. 19–25.
7. Сібільов М. Договір як регулятор суспільних відносин. *Право України*. 2014. № 2. С. 34–44.
8. Новохатська Я.В. Цивільно-правовий договір як регулятор цивільних відносин. Проблеми законності. 2015. Вип. 130. С. 88–94.
9. Сердечна. І.Л. Договір як джерело правового регулювання цивільних і сімейних відносин. Аналітично-порівняльне правознавство. 1922. № 4. С. 121–125. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/issue/view/15978>
10. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-п#Text> (дата звернення: 30.01.2024 р.).
11. Порядок накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1177. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1177-2002-п#Text> (дата звернення: 30.01.2024 р.).