

*Каплюченко Т. В.,**здобувач кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ В НАГЛЯДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ СПОЖИВЧОМУ РИНКУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. Проведено правовий аналіз змін в українському законодавстві у світлі підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, визначено спільні риси та відмінності нового законодавства про ринковий нагляд України із законодавством Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, євроінтеграція, нове законодавство про ринковий нагляд, мораторій на проведення перевірок, наглядова діяльність на національному споживчому ринку.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграції для вирішення проблеми гармонізації з Європейським Союзом (далі – ЄС) та Світовою організацією праці (далі – СОТ) перед Україною постала необхідність реформувати та запроваджувати нову систему наглядової діяльності на національному споживчому ринку. На шляху реформування необхідно швидко впровадити реформаторські закони, розробити необхідні технічні регламенти й розподілити функції стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду між різними органами з метою уникнення конфлікту інтересів. Також необхідно перейти на систему державного ринкового нагляду за безпекою продукції, розміщеною на ринку, замість державного контролю виробництва продукції. Тільки запровадження сучасної європейської моделі контролю безпеки та якості її продукції забезпечить конкурентоспроможність української продукції на світовому ринку, репутацію й технічну спроможність її виробників та оцінювачів відповідності.

Про актуальність теми дослідження нормотворчих змін у наглядовій діяльності свідчить проект «Аналітична підтримка в процесі європейської інтеграції», що здійснювався Міжнародним центром перспективних досліджень за фінансової підтримки шведської агенції з міжнародного розвитку (SIDA) (керівник проекту В.Т. Нанівська), за результатами якого було підготовлено видання «Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку. Документи з аналізу політики та планування інституційних змін» (Київ, 2011 р.), та дослідження вчених-правників (Т.В. Андрущенко, М.Д. Василенко, Н.М. Кухтіна, Д.А. Янушкевич та інші).

Метою статті є порівняння європейських стандартів здійснення ринкового нагляду та змін, що відбулись за останні роки в наглядовій діяльності на національному споживчому ринку, у правовій площині.

Виклад основного матеріалу дослідження. Між вимогами ЄС і СОТ та «старими» нормами України у сферах технічного регулювання та захисту прав споживачів існують принципові протиріччя. Діюча в Україні система ще не відповідає базовим принципам СОТ, а саме: добровільний характеру стандартів, пріоритету міжнародних стандартів над вітчизняними, запровадження технічних бар'єрів у торгівлі не існує в разі виникнення загрози для споживачів. Реформування української системи технічного регулювання неминуче, тому що воно, як і відповідні системи інших країн Співдружності Незалежних Держав, базується на по-

передній радянській. Стандарти України (за деяким винятком) – це технічні вимоги, які обов'язкові для всіх видів продукції, формулюються дуже детально, встановлюють використання конкретних матеріалів, конкретного дозування тощо. «Старе» регулювання сприяє одноманітності продукції, не направлене на кінцевий результат (гарантію безпеки продукції за конкретних умов її використання), і тому суттєво відрізняється від міжнародних норм. Відповідно «нова» система в Україні повинна забезпечити дію основного принципу – контролю вимог щодо безпечності продукції, а не її якості, яка може бути різною [1].

Задля впровадження в Україні «нової» системи ринкового нагляду в 2010–2011 рр. було розпочато реформу національної системи технічного регулювання та стандартизації, яка полягала в спробі повного відтворення регуляторних норм ЄС [2], зокрема щодо обов'язкової сертифікації харчових продуктів, запровадження системи ринкового нагляду, відмови від доринкового контролю та запровадження контролю за товарами, розміщеними на ринку. Відбувся чіткий розподіл повноважень органів державної влади щодо нагляду за безпечністю харчових і нехарчових продуктів. Розпочався процес скасування обов'язкової сертифікації.

У праці «Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку. Документи з аналізу політики та планування інституційних змін» зазначалось, що нове законодавство про ринковий нагляд запроваджує цю вимогу в Україні, але з реалізацією її на практиці існували проблеми. До певного часу законодавство України не містило механізмів, які забезпечували б незалежність органів державного нагляду та захисту прав споживачів у політичному, адміністративному та операційному плані. На сьогодні існує Департамент технічного регулювання та метрології як самостійний структурний підрозділ центрального апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, головною метою діяльності якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю), метрології та міжгалузевої координації в цих сферах [3]. У свою чергу Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України), яка є центральним органом виконавчої влади й діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України [4], реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Серед основних завдань Держспоживінспекції України є реалізація державної політики у сферах державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів; державного ринкового нагляду; державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил. Держспоживінспекція та її територіальні органи відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 573 «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» [5] здійснює державний ринковий

нагляд за продукцією, що введена в обіг на ринок України відповідно до вимог 17 технічних регламентів та Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції». Це близько 90% від загальної кількості промислової продукції, що вводиться в обіг на ринку. Таким чином, відбулась інституційна відокремленість ринкового нагляду та оцінки відповідності.

На сьогодні планування нагляду в Україні наближене до стандартів ЄС. Порядок проведення нагляду, складання планів перевірок у сфері державного нагляду за продукцією й у сфері захисту прав споживачів подібні до європейських програм ринкового нагляду. Механізм здійснення ринкового нагляду визначається Законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про загальну безпечність нехарчової продукції», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», а також технічними регламентами, здійснюється один раз на рік і частіше, у залежності від ступеня ризику, планово або позапланово. Під час формування планів перевірок зазначаються назви суб'єктів господарювання, які будуть перевірятися, перелік товарів, що підлягає перевірці, та термін проведення перевірки. Чітких вимог до змісту планів та їхньої обґрунтованості немає.

Нові закони про ринковий нагляд передбачають підготовку секторальних планів терміном на рік або квартал, що охоплюють види продукції відповідно до сфер відповідальності органів ринкового нагляду та визначають належність цих видів продукції до певного ступеня ризику. Водночас прямо не передбачено планування частоти, періодичності, географічного розподілу та змісту заходів ринкового нагляду.

Законодавство ЄС містить низку важливих вимог щодо інструментарію, який застосовують державні органи під час здійснення ринкового нагляду, зокрема щодо перевірки продукції. Окрім відповідності суттєвим вимогам безпечності, перевіряється правильність застосування процедур оцінки відповідності, зміст декларації про відповідність і виконання умов маркування СЕ. Органи ринкового нагляду мають належні повноваження для документальних перевірок, візуального огляду продукції та випробування відібраних зразків.

Основний інструментарій, передбачений законодавством ЄС, в Україні існує. У рамках державного нагляду здійснюють два типи перевірок: планові й позапланові. Для планових жорстко обмежено періодичність щодо суб'єктів господарювання з різних груп ризику:

- з високим ступенем ризику – не частіше ніж раз на рік;
- із середнім ступенем ризику – не частіше ніж раз на два роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше ніж раз на три роки.

Для позапланових перевірок обмежено підстави їх проведення та коло питань, що підлягають контролю.

Ще одна особливість планових перевірок полягає в тому, що про них органи нагляду зобов'язані завчасно (за 10 днів) повідомити суб'єкта господарювання, який перевірятиметься шляхом вручення повідомлення про проведення перевірки, у якому повинні міститися такі дані: дата початку та дата закінчення здійснення планового заходу; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснюється захід; найменування органу державного нагляду. Повідомлення надсилається рекомендованим листом чи телефонограмою за рахунок коштів органу нагляду або вручається особисто керівнику або уповноваженій особі суб'єкта господарювання під розписку [6].

Суб'єкт господарювання має право не допускати посадову особу органу державного нагляду (контролю) до здійснення планового заходу в разі неодержання повідомлення про здійснення планового заходу.

Усе це суттєво обмежує можливості органів нагляду щодо контролю за продукцією порівняно з європейською практикою.

Нові закони про ринковий нагляд запроваджують інструментарій перевірок і повноваження органів нагляду, що відповідають вимогам ЄС. Однак проблема попередження про перевірку залишилася невирішеною.

По-перше, така вимога щодо ринкового нагляду зумовлює ризик того, що відповідна продукція на час перевірки буде відсутня, так само як і необхідні супроводжувальні документи.

По-друге, така вимога суперечить сутності ринкового нагляду за європейськими стандартами, де об'єктом перевірки є не суб'єкти господарювання, а продукція (товари). Відповідно до цієї ідеології законодавство держав-членів ЄС у сфері ринкового нагляду не містить жодних вимог щодо попередження суб'єктів господарювання про перевірку.

Однак за статистикою щодо перевірок державного нагляду після запровадження в Україні цієї вимоги їхня ефективність не зменшилася.

Особливо гостро питання перевірок державного нагляду постало останнього року, коли стара система захисту прав споживачів перестала реально існувати, а нова так і не була сформована. Держава самоусунулась від виконання гарантованого ст. 42 Конституції України обов'язку захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю та безпекою всіх товарів, робіт та послуг, а також сприяти діяльності громадських організацій споживачів. Уперше обмеження на перевірки бізнесу було запроваджене 13 серпня 2014 р. Законом України від 31 липня 2014 р. № 1622-VII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік». А вже 28 грудня 2015 р. Закон України № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» продовжив дію мораторію на перевірки до 30 червня 2015 р. Такий крок влада виправдовує гаслами про необхідність створення сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності та нібито послаблення тиску з боку контролюючих органів на бізнес. Проте, подбавши про підприємців, влада своїм рішенням фактично позбавила громадян будь-яких правових механізмів захисту споживчих прав, створивши таким чином умови неконтрольованого ведення бізнесу [7].

Із часу введення мораторію на перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами (навіть позапланових за наявності скарг споживачів) значно зросла кількість скарг від незадоволених споживачів.

За підсумками 2014 р. та 1-го кварталу 2015 р. можна констатувати масове порушення прав споживачів в Україні. Протягом 2014 р. до Держспоживінспекції України надійшло 24 411 звернень громадян, а за 2015 р. – більше 5 тисяч. Звернення стосуються передусім якості харчових продуктів, а також послуг, які складають лівову частину витрат українців.

Права та повноваження державних інспекторів у сфері державного нагляду та посадових осіб у сфері захисту прав споживачів відповідають правилам ЄС. Так само задовольняють вимогам ЄС відповідні положення нових законів про ринковий нагляд.

Окрім загальної вимоги щодо безпечності, яку в Україні запроваджено новим законом, для багатьох товарних груп директивами Нового підходу в ЄС встановлено спеціальні вимоги. В Україні ці вимоги запроваджуються через розроблення та затвердження технічних регламентів, що відповідають дирек-

тивам, і доказової бази (стандартів) для них. На кінець 2010 р. в Україні затверджено 31 технічний регламент, а впроваджено з них лише 8. Тобто ринковий нагляд на той час в Україні ще не мав тих критеріїв для продукції, які існують у ЄС, що відчутно знижувало його ефективність. На сьогодні вже прийнято 46 технічних регламентів, з них 43 – на основі європейських директив нового глобального підходу. Під них потрібно прийняти велику кількість стандартів, у найближчій перспективі – прийняття 2 тис. стандартів, що буде доказовою базою відповідно до пріоритетних технічних регламентів, які визначені в Угоді про зону вільної торгівлі, підписаній 27 червня 2014 р. Президентом України [8].

Слід звернути увагу, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 164-р «Про схвалення розроблених Міністерством економічного розвитку і торгівлі планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» було схвалено імплементацію Директив 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 р. про загальну безпеку продукції [9].

Законодавство ЄС вимагає, щоб планування та прийняття рішень про проведення перевірок здійснювалося на основі системи управління ризиками. Вона має бути динамічною, тобто регулярно уточнюватися та враховувати дані про продукцію з різних джерел.

В Україні існує система з подібною назвою, але далека за своєю сутністю. Регулюється вона не секторним (вертикальним) законодавством у сфері державного нагляду за продукцією, а горизонтальним законодавством із питань контролю за суб'єктами господарювання. Українська система визначає не ризикові види продукції, а ризикові види діяльності. Суб'єктів господарювання поділяють на три групи: високого, середнього та незначного ступеня ризику. Систему управління ризиками використовують не для прийняття рішень щодо проведення перевірок, а лише для визначення періодичності планових перевірок.

Нові закони про ринковий нагляд передбачають використання системи управління ризиками й для планування ринкового нагляду, і для застосування обмежувальних та корегувальних заходів, але їхніх норм недостатньо для того, щоб вона відповідала європейським стандартам. Це необхідно забезпечити під час розробки ступенів ризику видів продукції та критеріїв, за якими визначається належність продукції до відповідних ступенів ризику. Відповідальність за це покладено на Кабінет Міністрів України.

Законодавство ЄС передбачає застосування обмежувальних і корегувальних заходів відповідно до чітко визначених критеріїв:

- вимоги належного маркування про можливі ризики;
- вимоги спеціальних умов пропозиції товарів на ринку;
- тимчасова заборона пропозиції на ринку на період, потрібний для здійснення необхідних оцінок, перевірок і контролю;
- організація вилучення небезпечних товарів, уже виведених на ринок;
- організація відкликання в споживачів небезпечних товарів, уже отриманих ними;
- заборона пропозиції небезпечних товарів на ринку;
- організація знищення або приведення в непридатний стан іншим чином небезпечних товарів.

Передбачено також контроль виконання цих заходів і санкції до порушників.

Раніше майже половину обмежувальних і корегувальних заходів, що існують у ЄС, в Україні не застосовували. Із прийняттям нових законів про ринковий нагляд усі види заходів,

механізми контролю їх виконання та санкції запроваджуються в Україні. Проблемою залишається те, що нині в Україні питання знищення продукції чи інших предметів за рішенням компетентних органів не має однозначного нормативного врегулювання, тому є ризик невиконання або неадекватного виконання відповідних положень законів.

На практиці органи державного нагляду та захисту прав споживачів зіштовхуються з проблемами під час притягнення до відповідальності виробників продукції, щодо якої виявлено порушення. Використовуючи вади законодавства, виробник може спростувати належність йому певного товару, звинувативши посередника в усіх порушеннях. Довести його відповідальність можливо за таких умов:

- якщо на товарі вказано реквізити виробника;
- якщо товар вилучено зі складу виробника;
- якщо є підтвердження про отримання виробником попередження щодо проведення перевірки за підписом директора підприємства.

Аналогічні проблеми виникають і з контролем виконання заходів.

Однією з вимог ЄС до системи ринкового нагляду є публічність, тобто інформування споживачів про заходи, що здійснюються в рамках ринкового нагляду, небезпечні товари тощо. Крім того, законодавство ЄС передбачає обов'язкове інформування Європейської Комісії та держав-членів ЄС про виявлення порушень, застосування обмежувальних заходів, програми нагляду, результати періодичної оцінки системи.

Вимогу щодо публічності виконують в Україні лише частково. Інформування споживачів про результати державного нагляду існує в дуже обмеженому вигляді: надається тільки узагальнена інформація, яка не дає змоги споживачам чітко ідентифікувати продукцію, що не відповідає встановленим вимогам. Інформування громадськості про роботу органів нагляду здійснюють таким шляхом:

- через сайт Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів;
- на конференціях та круглих столах.

Ще одна проблема полягає у відсутності нормативного регулювання оприлюднення інформації про результати нагляду: не визначено, що орган нагляду має права оприлюднювати, а що ні. Через це, оприлюднюючи назви підприємств чи продукції, у яких виявлено порушення вимог, органи нагляду стикаються з позовами про порушення ділової репутації, розкриття комерційної таємниці тощо.

Наразі законодавство України не забезпечує інформаційний обмін із ЄС та державами-членами ЄС. Хоча Держспоживстандарт і є учасником деяких міжнародних інформаційних систем, відповідних вимог чи зобов'язань законодавство України не містить.

Єдиної інформаційної системи немає ані у сфері державного нагляду, ані у сфері захисту прав споживачів. Повідомлення про виявлені порушення та застосовані заходи здійснюються за допомогою факсів, телефону та електронної пошти.

Нові закони про ринковий нагляд передбачають широкий спектр інформаційних і комунікаційних функцій, зміст яких набагато ближчий до стандартів ЄС. Однак деякі обмеження залишаються.

1. Положення Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» щодо доступу до реєстру рішень органів ринкового нагляду прямо обмежує коло суб'єктів, що мають доступ до таких рішень. Громадськість, споживачів та інших зацікавлених сторін не включено до цього переліку.

Натомість Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» передбачає доступ громадськості до інформації про заходи, вжиті для запобігання ризикам. Таке формулювання двозначне: у цих законах обмежувальні та корегувальні заходи називають заходами із забезпечення безпечності продукції або заходами щодо продукції. Така розбіжність формулювань може призвести до того, що відповідальні органи не надаватимуть громадськості інформації про обмежувальні та корегувальні заходи.

Порядок надання такої інформації новими законами не визначено.

2. Серед функцій органів ринкового нагляду не передбачено таку, як моніторинг інформаційного простору з питань, що стосуються безпечності продукції.

У практиці держав ЄС така діяльність здійснюється, її результати є основою для прийняття рішень щодо необхідності проведення перевірок продукції, зокрема позапланових.

3. Передбачено створення національної інформаційної системи, але її функціональність і можливості обмежені. Зокрема, не передбачено зберігання інформації про ризикові та небезпечні товари, про звіти та інші повідомлення щодо безпечності продукції, окрім скарг споживачів.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши всі нововведення в національному законодавстві у сфері наглядової діяльності, можна констатувати, що в Україні відбувається процес становлення нової системи ринкового нагляду, яка буде в цілому відповідати європейським вимогам та стандартам. Однак ефективне реформування української наглядової діяльності можливе лише в умовах розподілу функцій стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду. Для подолання перешкод, які виникають у процесі розробки та впровадження нових законів у наглядовій сфері, потрібно неухильно дотримуватись усіх приписів, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Література:

1. Система технічних регламентів на продукти харчування як чинник євроінтеграції України / Н.М. Кухтіна, Д.А. Янушкевич // Прогресивні техніка та технології харчових виробництв ресторанного господарства і торгівлі. – 2012. – Вип. 1. – С. 547–554. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pt_2012_1_87.pdf.
2. Про затвердження Положення про департамент технічного регулювання та метрології : Наказ Міністерство економічного розвитку і торгівлі України від 8 серпня 2014 р. № 957 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME141108.html.
3. Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.icps.com.ua/files/articles/67/53/SIDA_2011_UKR_for_print.pdf.
4. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів від 13 квітня 2011 р. № 465/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465/2011>.

5. Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 573 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/573-2011-%D0%BF>.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
7. Відсутність державного контролю за якістю товарів та послуг ставить під загрозу життя та здоров'я українців. Громадськість вимагає частково скасувати мораторій на перевірки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/news/vidsutnist-derzhavnogo-kontrolyu-za-yakistyu-tovariv-ta-poslug-stavyt-pid-zagrozu-zhyttya-ta-zdorovya-ukrayintiv-gromadskist-vymagaye-chastkovo-skasuvaty-moratorij-na-perevirky/>.
8. Директор Департаменту технічного регулювання і метрології Минэкономразвития Украины Леонид Виткин: «Ключевая задача нашего Департамента – ускорить процесс реформ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sud.ua/newspaper/2014/08/29/67378-direktor-departamenta-tekhnicheskogo-regulirovaniya-i-metrologii-minekonomrazvitiya-ukraini-leonid-vitkin-klyuchevaya-zadacha-nashego-departamenta--yskorit-protsess-reform/print>.
9. Про схвалення розроблених Міністерством економічного розвитку і торгівлі планів імплементації деяких актів законодавства ЄС : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. №164-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164-2015-%D1%80>.

Капличенко Т. В. Законодательные изменения в надзорной деятельности на национальном потребительском рынке: правовой аспект

Аннотация. Проведен анализ изменений в украинском законодательстве в свете подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, определены общие черты и различия нового законодательства о рыночном надзоре Украины с законодательством Европейского Союза.

Ключевые слова: Европейский Союз, евроинтеграция, новое законодательство о рыночном надзоре, мораторий на проведение проверок, наблюдательный деятельности на национальном потребительском рынке.

Kapliuchenko T. Legislative changes in the supervisory activities of national consumer market: legal aspect

Summary. It was made a legal analysis of the changes in the Ukrainian legislation in the light for signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, was identified similarities and differences to the „new law on market surveillance” for Ukraine with the EU.

Key words: European Union, European integration, new legislation on market surveillance, moratorium on inspections, supervisory activities at the national consumer market.