



Проект виконується  
European Consultants Organisation (ECO)  
у консорціумі з THALES Services SAS,  
STELLA Consulting, ESTEP та EFICOM



Проект фінансується  
Європейським Союзом

## Експертний висновок щодо проекту закону «Про ринковий нагляд».

### 1. Вступ

Здійснення діяльності з ринкового нагляду є одним із пріоритетів Плану дій Україна – ЄС (ПД) і ключовою умовою для підписання Угоди про підтвердження відповідності та прийнятність промислової продукції (ACAAs)<sup>1</sup> між Україною та ЄС щодо окремих категорій продукції. З цього питання було укладено попередню угоду між Європейською Комісією та Україною 19 грудня 2005 р.

В цьому контексті існує 2 попередніх законопроекти (ще не зареєстровані у Верховній Раді України). Один з них підготовлений Міністерством економіки, другий – Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики.

UEPLAC отримав текст законопроекту Мінекономіки від проекту Міжнародного фінансової корпорації/Світового банку (IFC) «Політики щодо малих і середніх підприємств» і скористався можливістю з'ясувати основні недоліки та найкращу практику, яку слід врахувати при регулюванні діяльності з ринкового нагляду. Незважаючи на автора законопроекту та той факт, що сам законопроект може вже ніколи не бути зареєстрований, метою даного документу є використання конкретних прикладів щодо основних моментів, які повинні бути передбачені будь-яким законопроектом з цього питання, що подаватимуться на розгляд Верховної Ради України.

Підхід, що використовується в даному документі, вносячи певні корективи, можна застосовувати до будь-якого законопроекту щодо ринкового нагляду. Критерії, що застосовувались при огляді положень законопроекту, базуються на таких нормативних документах:

<sup>1</sup> Див. Щодо цього документу, доступного для третіх держав, Робочий документ персоналу Комісії: Угоди про оцінку і прийнятність промислової продукції, SEC (2004) 1071 від 25.08.2004

- Рекомендації Європейської Комісії щодо належної імплементації директив Нового підходу<sup>2</sup>
- Положення щодо «Системи регулювання ринкового нагляду Співтовариства», що містяться у «Пропозиції до Регламенту, що передбачає вимоги щодо акредитації та ринкового нагляду до розміщення продукції на ринку».<sup>3</sup>

## 2. Концепція ринкового нагляду у законопроекті

Концепція «ринкового нагляду» на рівні ЄС визначає заходи по забезпеченню виконання, що здійснюють держави-члени з метою гарантування того, щоб лише продукти, які відповідають вимогам директив Нового підходу чи Директиви 2001/95/ЄЕС щодо загальної безпеки продукції (усі стосуються нехарчового сектору) можуть бути допущеними на ринок.

Фактично, практика ринкового нагляду у державах-членах ЄС поширюється також і на контроль за усіма продуктами в кінці ланцюжка виробництва та реалізації, а тому включає контроль за відповідністю вимогам директив Старого підходу, особливо в частині вимог щодо маркування.

Однак, ринковий нагляд не включає контроль, що здійснюється у окремих секторах, таких як ветеринарна продукція, фармацевтична продукція, транспортні засоби, де законодавство ЄС передбачає особливі процедури. Крім того, ринковий нагляд завжди відокремлюється від контролю за безпекою та гігієною харчових продуктів.

Безперечно, автори законопроекту дотримувались вузької концепції ринкового нагляду, однак не зовсім вірно стверджувати, що законопроект не поширює свою дію на «вимоги щодо відповідності і безпеки харчових продуктів та харчових добавок». По-перше, згадування лише харчових добавок окрім безпеки харчових продуктів може, між іншим, означати, що контроль за харчовими домішками входить у сферу дії закону. Може скластися враження, що контроль за маркуванням продукції підпадає під сферу дії закону.

Сферу дії закону слід визначати дуже обережно, оскільки це обумовлює розподіл компетенції між державними органами. Недостатня увага до цього

---

<sup>2</sup> Довідник з європейської стандартизації, 1 березня 2004р.

<sup>3</sup> Див., зокрема, главу III цієї пропозиції до Регламенту у кінцевому варіанті документу COM (2007) від 14.02.2007

питання може призвести до накладення компетенції та множинності контролю за учасниками ринку збоку різних органів, що й на даний момент є серйозною проблемою в Україні.

Дотримуючись концепції ринкового нагляду, що описана Єврокомісією, автори законопроекту забули, що відповідно до законодавства ЄС вона стосується також і діяльності з ринкового нагляду на зовнішніх кордонах (див. Регламент ЄЕС № 339/93 від 8 лютого 1993 р. щодо перевірки відповідності правилам безпеки продукції у випадку імпорту продукції з третіх країн). Законопроект не згадує про участь митних органів у діяльності з ринкового нагляду на кордонах України.

### **3. Зміст діяльності з ринкового нагляду у законопроекті.**

#### **Найкращий досвід.**

У законопроекті обов'язки та зобов'язання з ринкового нагляду відповідають законодавству ЄС в наступному:

- Добре виписано необхідні повноваження та ресурси органів з ринкового нагляду
- Повноваження вимагати від суб'єктів господарювання надання документації та інформації.
- Повноваження відвідувати приміщення відповідних суб'єктів господарювання в разі необхідності.
- Оплата вартості зразків продукції для проведення тестування, що призводить до їх пошкодження чи знищення, здійснюється за рахунок коштів органу з ринкового нагляду, однак у разі виявлення невідповідності продукції вимогам безпеки, суб'єкт господарювання відшкодовує кошти на проведення такого тестування.
- Підготовка, виконання та періодичне оновлення програм з ринкового нагляду відповідно до щорічних національних та регіональних планів.
- Зазначення підстав для заборони чи обмеження обігу товарів на ринку.

- Право суб'єкта господарювання надавати пояснення та оскаржувати вжиття обмежувального заходу.
- У випадку прийняття рішення про відкликання продукції чи заборону введення в обіг, передбачено положення щодо строку повідомлення суб'єкта господарювання про це рішення.
- Співпраця з суб'єктами господарювання щодо заходів, які можуть запобігти чи зменшити ризики, спричинені продукцією, що була введена ними в обіг.
- Визначення національної системи обміну інформацією щодо вилучення з обігу чи відкликання продукції
- Плани щодо участі у Міжнародній системі повідомлення про небезпечну продукцію (RAPEX), міжнародному співробітництві через укладення окремих договорів (ст. 32, 33)

## Недоліки

Положення законопроекту є недостатньо чіткими чи детальними щодо наступних питань:

- Де вимоги ЄС стосуються відповідних перевірок характеристик щодо відповідного продажу, документації, і, де це стосується, фізичних чи лабораторних перевірок відібраних зразків, автори законопроекту не притримувались ідеї пропорційності ризику та заходів із запобігання виникнення ризику.
- Щодо обов'язкової незалежності органів ринкового нагляду від органів із стандартизації, акредитації та оцінки відповідності, законопроект лише коротко зазначає про неприпустимість поєднання повноважень органу ринкового нагляду і органу з сертифікації і дублювання функцій ринкового нагляду різними державними органами.
- Щодо питання моніторингу нещасних випадків та шкоди здоров'ю, що могли бути спричинені небезпечною продукцією, положення законопроекту обмежуються зобов'язанням органів з ринкового нагляду брати до уваги результати діяльності з ринкового нагляду та пропонувати заходи на вдосконалення правової бази та щорічної програми.

- Щодо супроводження та поновлення наукових та технічних знань з питань безпеки, в законопроекті надано непряму і недостатню відповідь, зокрема, про те, що представники наукових установ (серед інших членів) входитимуть до складу Ради центрального органу з питань ринкового нагляду.

Положення законопроекту не повністю відповідають вимогам ЄС щодо ринкового нагляду, оскільки неврегульовано такі питання:

- Організація процедур (чи посилання на інші процедури у національній правовій базі) щодо подання скарг чи звітів з питань, що пов'язані з ризиками, спричинених продукцією, які входять до сфери регулювання національного законодавства, щодо обов'язкових вимог до такої продукції чи процесу її виготовлення.
- Періодичний огляд та оцінка функціонування ринкового нагляду
- Положення щодо конфіденційності інформації, одержаної в результаті здійснення ринкового нагляду і професійної таємниці були свідомо виключені із законопроекту
- Положення щодо обов'язку інформувати суб'єкти господарювання про засоби захисту їх прав (адміністративні чи судові) і відповідні строки.

#### **4. Органи, відповідальні за здійснення діяльності з ринкового нагляду.**

Стаття 10 законопроекту стосується органів, відповідальних за здійснення ринкового нагляду. Положення цієї статті ще не до кінця розроблено. Як результат, а можливо також через спірність питання, відсутні положення щодо призначення контролюючого органу з ринкового нагляду.

Інші положення передбачають існування центрального та регіональних органів. Така мережа є прийнятною.

Положення щодо співпраці/обміну інформацією з державними органами, органами місцевого самоврядування, НУО та громадськістю також заслуговують схвалення, однак досить нечіткі.

Законопроект передбачає створення нового органу без усунення існуючих наглядових органів. Іншими словами, він додає ще одну наглядову ланку.

Ці питання становлять серцевину законопроекту і, на жаль, є досить суперечливими.

У різноманітних звітах міжнародної спільноти зазначається, що бізнесове середовище України страждає від перевірок, що проводяться неналежним чином<sup>4</sup>. Крім цього, стоїть питання співпадіння функцій органів з ринкового нагляду, а також створення контролюючими органами чіткої системи забезпечення якості і безпеки продукції. В цих питаннях автори законопроекту не досягли бажаної мети.

Ринковий нагляд є системою, яка не може обмежуватись наданням повноважень єдиному органу. Суть полягає у побудові офіційної мережі, де ресурси різних відомств і їх децентралізованих адміністративних органів/лабораторій (наприклад, органи з питань захисту прав споживачів<sup>5</sup>, охорони здоров'я, сільського господарства, митні органи) можуть спільно використовуватись під наглядом координуючого органу.

Відповідно автором будь-якого законопроекту, що має на меті створення системи ринкового нагляду, слід зосередитись на наступному:

- **Розмежування повноважень** між різними органами з ринкового нагляду
- **Комунікація та координація** між органами з ринкового нагляду на національному та місцевому рівнях

Додаток: проект закону «Про ринковий нагляд» українською мовою.

---

<sup>4</sup> Див наприклад результати огляду у звіті «Бізнесове середовище в Україні – 2005» за співфінансування ЄС та IFC/Світовий банк

<sup>5</sup> Основною метою ринкового нагляду є захист прав споживачів від небезпечної та невідповідної продукції, а також боротьба проти нечесних конкурентних переваг суб'єктів господарювання, які заощаджують на відповідності і, таким чином, пропонують продукцію за нижчими цінами, ніж їх законослухняні конкуренти.