

2. Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
3. Кормич Б. А. Інформаційне право : підручник / Б. А. Кормич. – Харків: Бурун і К, 2011 – с. 10.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
6. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
7. Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 39. – Ст. 181.

УДК 351.82:338.24(477)

Каплюченко Т. В., НУ "ОЮА"

СТАНОВЛЕННЯ РИНКОВОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ПОТРЕБИ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті проаналізовано становлення системи ринкового нагляду в Україні, надано загальну характеристику недолікам чинної системи у порівнянні з країнами-членами ЄС.

В статье проанализировано становление системы рыночного надзора в Украине, изложена обшая характеристика недостатков существующей системы по сравнению со странами-участницами ЕС.

This article analyzes the formation of market surveillance system in Ukraine, described the general characteristics of shortcomings in the existing system in comparison with EU member-states.

Створення в Україні сприятливих умов для започаткування та ведення бізнесу стало найважливішим питанням виживання у конкурентній боротьбі за інвестиції іноземних країн. У міжнародних рейтингах, як середовище для провадження бізнесу Україна стабільно посідає місце далеко в другій сотні країн світу та є одною

з найгірших в Європі. За роки незалежності Україна залучила набагато менше іноземних інвестицій, аніж більшість країн-сусідів. Ситуація, що склалась обумовила нагальну необхідність у впровадженні європейської системи ринкового нагляду за продукцією.

Становлення системи ринкового нагляду та контролю за якістю продукції, адаптацією її до міжнародних і європейських вимог переймаються практики переважно з державних органів та організацій. Викладенню правового аспекту цієї проблеми в Україні, на жаль, не приділяється достатньо уваги. Економістами-науковцями було висвітлено: у дослідженнях К. Зарембо, В. Нанівської, В. Грановського, М. Бороди [1] переважно досвід європейських країн у сфері технічного регулювання та обговорюються напрями її реформування.

Метою статті є аналіз становлення та розвитку системи ринкового нагляду в Україні, стан виконання зобов'язань перед країнами ЄС та СОТ, виявлення недоліків створеної системи.

Історія реформування законодавства в Україні пов'язана з незавершеною демократичною трансформацією її державних інституцій. Вони залишилися радянськими за своєю суттю та способом роботи, хоча всі умови в країні змінилися: замість монополії Комуністичної партії з'явилась гостра політична конкуренція, замість виключно державної власності – безмежна кількість економічних суб'єктів, замість жорстких обмежень кількості й різноманіття продукції та послуг – відкритий глобальний ринок.

За 20 років трансформації у сфері технічного регулювання в Україні накопичилося чимало проблем:

- застарілі стандарти якості (більш як 60 % стандартів в Україні прийнято до 1993 року);
- фактично обов'язкова сертифікація всієї продукції за умов державної монополії на видачу сертифікатів відповідності;
- тривалість і висока вартість процедур для виведення на ринок нової продукції, що стримує інновації, підвищує ціни та обмежує конкурентоспроможність національного бізнесу;
- несумісність вимог і процедур з більшістю розвинених країн, що гальмує торгівлю з ними;
- конфлікт інтересів у відповідальних державних органах, можливість для чиновників довільно трактувати правила і зловживати своїм становищем тощо.

У результаті навіть сумлінний бізнес перебуває під загрозою прийняття рішення про припинення його виробництва або

торгівлі, наприклад, через невідповідний зовнішній вигляд продукції. Споживачі ризикують придбати товар, що може зашкодити їхньому здоров'ю чи майну незалежно від того, був він сертифікований чи обминув систему. Перевірки мало допомагають через дуже обмежену дієвість заходів: той самий небезпечний товар, виявлений і вилучений в одному магазині, можуть спокійно продавати у іншому.

У Європейському Союзі система технічного регулювання поступово навчилася долати такі проблеми, забезпечуючи захист максимально широкого кола споживачів за мінімального тиску на бізнес та обмеження торгівлі. Контроль безпечності продукції, що пропонується на ринку, забезпечує система ринкового нагляду. Її результатом є те, що в разі виявлення в якійсь роздрібній точці товару, що є ризиковим чи очевидно небезпечним, його можна ідентифікувати на всьому ланцюгу постачання і застосувати обмежувальні та корегувальні заходи у масштабі всієї країни та навіть усього ЄС.

Для того, щоб реалізувати подібний напрям дій для цього сектору на Україні наразі необхідно: ліквідувати наявну систему державного нагляду та контролю товару перед виведенням її на ринок та запровадити систему ринкового нагляду відповідно до європейських принципів і практик.

У процесі переговорів щодо укладення Угоди про асоціацію України з ЄС, яка включає створення глибокої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, Україна погодилася взяти на себе зобов'язання запровадити європейську систему ринкового нагляду за продукцією. Не чекаючи підписання Угоди, та з метою залучення іноземних інвестицій та усунення технічних бар'єрів у торгівлі з членами Світової організації торгівлі, Україна взяла на себе обов'язки до 2012 р. щодо реформування національної системи технічного регулювання [2], до складу якої входить і державний ринковий нагляд.

У широкому розумінні основною метою ринкового нагляду є захист прав споживачів від небезпечної продукції, а також боротьба проти нечесних конкурентних переваг суб'єктів господарювання, які заощаджують на невідповідності, та таким чином пропонують продукцію за нижчими цінами, ніж законслухняні конкуренти.

Створення державного механізму ринкового нагляду є також зобов'язаннями, узятими перед країнами Європейського Союзу щодо створення зони вільної торгівлі. Основними цілями

реформування у сфері ринкового нагляду визначено: створення адаптованої до вимог СОТ і ЄС сучасної системи ринкового нагляду, що сприятиме розвитку економіки, підприємництва, забезпеченню добросовісної конкуренції, захисту життя, здоров'я людини, довкілля, прав споживачів, усуненню технічних бар'єрів у торгівлі; запобігання введенню в обіг небезпечної й неякісної продукції на основі впровадження в національне законодавство відповідних норм і принципів ринкового нагляду країн-членів ЄС, зокрема Європейської директиви 2001/95/ЄС [3]; підвищення прозорості діяльності системи ринкового та налагодження широкого діалогу з громадськістю.

На реформування системи державного нагляду й контролю націлена й Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [4], відповідно до якої передбачено до кінця 2010 року поділити функції стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду між різними органами з метою уникнення конфлікту інтересів, а також перейти на систему державного ринкового нагляду за безпекою продукції, розміщеної на ринку, замість державного контролю виробництва продукції.

Також Україною був обраний та проголошений інноваційний шлях розвитку, який потребує створення спеціальної інноваційної інфраструктури, відповідного законодавства, нормативно-правових документів для супроводження і практичної реалізації такого державного курсу, а також спеціальних режимів господарювання, й не тільки для технологічних парків. Так, інноваційну модель розвитку було визначено в посланні Президента України Верховній Раді «Європейській вибір. Концептуальні основи стратегії економічного розвитку на 2002 – 2011 роки» як другий за значенням стратегічний пріоритет для України. Такі кроки потребують деталізації процесу, яким можна було б цілеспрямовано й ефективно керувати, не покладаючись лише на дію ринкових регуляторів. Крім того, було розроблено стратегію економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2015 рр. «Шляхи європейської інтеграції». Основою курсу, спрямованого на запровадження інноваційної моделі розвитку країни, є утвердження України як високотехнологічної держави [5].

Однак, втілення у життя взятих на себе зобов'язань в галузі державного нагляду та ринкового контролю неможливо розпочати без поширення принципів регуляторної політики та їх реалізації.

У зв'язку необхідно, що поступові кроки у досягненні поставленої мети було розпочато у липні 2003 року, а саме-прийнято Верховною радою України Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", який з 1 січня 2004 року набув чинності. Насамперед, цим Законом було поширено принципи регуляторної політики та вимоги, що втілюють в життя ці принципи, на всю діяльність з прийняття регуляторних актів в державі, що активно сприятиме надалі в єдності, послідовності та системності підходів до державного регулювання економічних процесів. Необхідно зазначити, що до прийняття цього закону вимоги, щодо додержання принципів регуляторної політики було встановлено лише для органів виконавчої влади. Законом було поширено цю вимогу і на нормотворчу діяльність Верховної Ради України, Президента України, державних органів, які не належать до органів державної влади і статус яких визначаються в Конституції України (зокрема, Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення), Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, державних спеціалізованих установ та організацій, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також посадових осіб будь-якого із зазначених органів, якщо ці особи мають право одноособово приймати регуляторні акти (всі ці органи, установи, організації та посадові особи об'єднано терміном «регуляторні органи»). Що стало великим кроком вперед, так як було враховано особливості здійснення регуляторної політики Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, порядок нормотворчої діяльності яких має істотні відмінності від нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Наступним кроком та початком масштабного реформування системи державного нагляду й контролю стало набуття у грудні 2007 року чинності Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [6]. Варто зазначити, що Україна фактично одна з останніх держав в регіоні, що так пізно розпочала реформування своєї системи державного ринкового нагляду й контролю за господарською діяльністю.

Закон є рамковим, ним встановлено загальні принципи і правила проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та врегульовано порядок проведення заходів

державного нагляду (контролю), чим було забезпечено цим самим можливість контролюючим органам працювати ефективно та результативно в рамках існуючої правової бази. На законодавчому рівні було запроваджено основні, єдині для всіх державних органів та суб'єктів господарювання, засади державного нагляду (контролю) та перспективні європейські принципи його здійснення.

Вже у січня 2008 року експертною групою за дорученням Секретаріату Президента України було зареєстровано у Верховній Раді України законопроект № 1365 «Про ринковий нагляд». Однак, при проведенні детального аналізу було виявлено, що в ньому не враховані вимоги європейських директив та рекомендації ЄЕК ООН. А саме, прийняття у запропонованій редакції законопроекту, могло б призвести до руйнування існуючої системи нагляду за безпечністю та якістю продукції, робіт, послуг в Україні і не забезпечить створення дієвої та ефективної системи ринкового нагляду у відповідності з вимогами європейських директив, призвів би до правового вакууму у сфері забезпечення безпеки та якості продукції, робіт та послуг, та як результат – до масових порушень прав споживачів, створивши умови для недобросовісної конкуренції і не сприяв би належним чином інноваційному розвитку держави, впровадженню новітніх технологій, використанню сучасних матеріалів і виробництву інноваційних товарів. У зв'язку з чим, законопроект було відхилено.

Однак результатом трирічної роботи стало набуття чинності 6 липня 2011 року Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» № 2735-VI від 02.12.2010 р. [7], Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» № 2736-VI від 02.12.2010 р. [8] та Постанова КМУ «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» № 573 від 01.06.2011 р.

Слід зазначити, що у європейських країнах більшість видів контролю здійснюється не на проміжних етапах, а на етапі отримання результатів економічної діяльності та їх використання.

Так, 95 % митного контролю продукції перенесено з моменту їх митного оформлення на етап реалізації ввезеної/вивезеної продукції та використання для цілей, заявлених при декларуванні таких товарів.

Виконання вимог законодавства на етапах, що не підлягають контролю, забезпечується шляхом встановлення жорстких санкцій у випадку виявлення порушень під час здійснення перевірки

регулюючими органами та надання можливості самостійного виправлення порушень суб'єктами господарювання до моменту перевірки із застосуванням до них мінімальних санкцій.

Позитивними рисами системи державного ринкового нагляду, який впроваджується, є те, що він:

1. Не доповнює, а замінює існуючу систему державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил, яка базується на здійсненні контролю не характеристик продукції, а процесів її виробництва;

2. Запроваджує європейський підхід до здійснення контролю та нагляду за вже виготовленою продукцією, тобто перенесення його зі стадії виробництва, на стадію введення її в обіг на ринку, що дає змогу суттєво зменшити втручання державних органів у діяльність суб'єктів господарювання;

3. Запроваджує максимально тісну взаємодію між суб'єктами господарювання та регулюючими органами, що забезпечує більш ефективний контроль безпеки продукції та оперативне реагування у випадку виявлення її небезпечності. Така взаємодія зменшує негативні наслідки як для суб'єктів господарювання так і для споживачів продукції, яка становить потенційну небезпеку.

Утім, деякі обмеження залишаються.

1. Положення закону про ринковий нагляд 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 про загальну безпечність 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. Ця 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.

Координація діяльності органів нагляду – потрібне ефективне впровадження.

Наразі координація органів державного нагляду відбувається на рівні інформування про порушення інших контролюючих органів, компетентних у цій сфері.

Нові закони про ринковий нагляд визначають основним координуючим органом Кабінет Міністрів України. Водночас низку функцій, які стосуються координації, виконуватиме Рада ринкового нагляду – колегіальний консультативно-дорадчий орган при центральному органі виконавчої влади з питань економічної політики. Відповідно Міністерство економічного розвитку та торгівлі у найкоротший термін має розробити і затвердити положення про раду, а також забезпечувати її функціонування.

Однією з вимог ЄС до системи ринкового нагляду є публічність, тобто інформування споживачів про заходи, що здійснюються в рамках ринкового нагляду, безпечності товару. Однак в Україні це питання є проблемним. 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 [9].

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 через:

- сайт Державна інспекції з питань захисту прав споживачів (<http://www.dssu.gov.ua>);
- ЗМІ та власний журнал «Споживча варта»;
- конференції та круглі столи.

Щорічні звіти, які готуються Державною інспекцією з питань захисту прав споживачів та подаються до уряду та деяких міністерств, широкій громадськості, нажаль, недоступні.

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 та ін.

Наразі законодавство України не забезпечує інформаційний обмін з ЄК та державами – членами ЄС. Хоча Державна інспекцій з питань захисту прав споживачів 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.

Таким чином, на основі викладеного вище можна зробити висновки, що країнах ЄС функції ринкового нагляду розмежовано з іншими складовими технічного регулювання, і здійснюється він відповідними інспекціями за галузями економіки, щонайменше – окремими інспекціями нагляду за безпекою промислових товарів та безпекою харчової продукції. Для реформування ринкового нагляду відповідно до європейських вимог і принципів було впроваджено Закон України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції", згідно з яким контролюватиметься безпечність продукції в роздрібній торгівлі й тільки за умов виявлення порушень – у виробника, та Постановою КМУ «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» було визначено вичерпний перелік контролюючих органів та визначено сферу контролю кожного з них.

Щодо впровадження «європейського типу» ринкового нагляду, в Україні розпочато створення принципово нової системи державного ринкового нагляду. Перш за все, робляться спроби усунути дублювання функцій існуючих контролюючих органів та оптимізувати чинні процедури, за якістю та безпекою продукції, а також інші процедури, які здійснюються державним органом виконавчої влади у сфері технічного регулювання та споживчої політики. Однак, й досі залишається низка нерегульованих питань, таких як нерегульованість оприлюднення інформації щодо результатів нагляду, доступності моніторингу інформаційного простору з питань щодо якості та безпечності продукції та інше.

Література:

1. Зарембо К. Європейська інтеграція згори: наслідки приєднання України до Спільного авіаційного простору з ЄС / К. Зарембо // Європейські акценти. – 2010. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icps.com.ua/files/articles/55/75/EF_6_2010_UKR.pdf; Нанівська В. Шість українських міфів / В. Нанівська // Європейські акценти. – 2010. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icps.com.ua/files/articles/61/80/EF_11_2010_UKR.pdf; Грановський В. Регіональна інтеграція України: технічне завдання / В. Грановський, В. Нанівська, М. Борода // В Україні: зб. Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2010. – № 12 (жовтень). – 17 с.
2. Закон України "Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ" від 10.04.2008 р. № 250-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 23. – Ст. 213.
3. The General Product Safety Directive (GPSD): Directive 2001/95/EC // Official Journal of the European Communities. – L 11. – 15.01.2002. – Р. 4.
4. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
5. Стаття «Ринковий нагляд (зарубіжний досвід та підходи до реформування в Україні) / В. Дятлова // Схід. – 2011. – № 2 (лютий). – С. 109.
6. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
7. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389 (Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 107-VI (107-17) від 28.12.2007 // ВВР. – 2008. – № 5-6, № 7-8. – Ст. 78).
8. Закон України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" від 8.12.2010 р. № 250-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish>.
9. Ринковий нагляд в Україні: реформування на шляху до європейського ринку / М. Борода, О. Татаревський, І. Шевляков / Міжнародний центр перспективних досліджень / Київ-2011.