

УДК 339.13

РИНКОВИЙ НАГЛЯД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

ВАЛЕНТИНА ДЯТЛОВА,

кандидат технічних наук, доцент Донецького державного університету управління

У статті проаналізовано зарубіжний досвід щодо організації та правового забезпечення ринкового нагляду, сучасний стан і підходи до реформування цієї сфери в Україні відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу, обґрунтовані заходи з його вдосконалення.

Ключові слова: ринковий нагляд, вимоги СОТ і ЄС, реформування, механізм, удосконалення.

Постановка проблеми. Для усунення технічних бар'єрів у торгівлі з країнами - членами Світової організації торгівлі Україна взяла на себе обов'язки до 2012 р. реформувати національну систему технічного регулювання [1], до складу якої входить і державний ринковий нагляд. Останній є також зобов'язаннями, узятими перед Європейським Союзом 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 доброчесної 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 [2]; 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" [3], 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами реформування системи технічного регулювання загалом і ринкового нагляду зокрема, їхньої адаптації до міжнародних і європейських вимог переймаються практики з державних органів та організацій цієї системи. Економістами-науковцями цій проблемі не приділено достатньо уваги: у дослідженнях К. Зарембо, В. Нанівської, В. Грановського, М. Бороди [4] висвітлюється переважно досвід європейських країн у сфері технічного регулювання та обговорюються напрями її реформування, однак механізми, зокрема

реформування ринкового нагляду й контролю, у них не конкретизовано.

Мета дослідження - на основі аналізу зарубіжного досвіду, сучасного стану й підходів до реформування ринкового нагляду й контролю в Україні, обґрунтувати заходи з його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Регуляторна реформа в Україні розпочалася в 2004 р. із прийняттям Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [5], однак масштабне реформування системи державного нагляду й контролю розпочалося з грудня 2007 р. із набуттям чинності Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [6]. Між тим, Україна - чи не найостанніша держава в регіоні, яка реформує свою систему державного ринкового нагляду й контролю за господарською діяльністю. Так, Латвія провела аналогічну реформу ще в 1998 р., Хорватія - у 1999 р., Вірменія - у 2000 р., Росія - у 2001 р., Румунія - у 2003 р., Польща - у 2004 р.

Ретроспективний аналіз свідчить, що прийняття Закону мало оптимізувати систему державного контролю за допомогою таких інструментів:

- упровадження ризик-орієнтованої системи планування контрольних заходів;
- використання для перевірок переліків питань (чек-листів);
- обмеження максимальної тривалості перевірок;
- запровадження єдиного порядку призначення та проведення перевірок для всіх контролюючих органів тощо.

Однак за три роки багато зі встановлених Законом положень не було реалізовано на практиці. Так, 13 органів державного нагляду (контролю) не затвердили в установленому порядку відповідні критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику: Міністерство надзвичайних ситуацій (Державний департамент страхового фонду документації), Міністерство праці (Державний департамент нагляду за дотриманням законодавства про працю), Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Державна геологічна служба та Державна служба геодезії,

картографії та кадастру), Міністерство промислової політики, Міністерство аграрної політики (Державна служба з охорони прав на сорти рослин), Міністерство освіти і науки (Державний департамент інтелектуальної власності), Міністерство палива й енергетики, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я (Державна санітарно-епідеміологічна служба), Держжеспортконтроль, Держкомлісгосп (Українська державна лісонасіннева інспекція), Держжитслужба, Національне космічне агентство України. Крім того, із 32 контролюючих органів, що повинні були розробити, погодити з Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництвом) та затвердити власними наказами переліки питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) й уніфіковані форми актів, тільки 17 надали лише проекти наказів з відповідними переліками питань, проте 7 із цих проектів наказів надійшло без дотримання процедури, передбаченої Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Наразі лише 1 проект, а саме Держгірпромнагляду, з переліками питань та уніфікованими формами актів погоджений рішенням Держкомпідприємництва.

Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [7], який набув чинності 27 жовтня 2010 р., встановлюється вимога щодо наявності лише одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади (ЦОБВ).

На сьогодні 16 центральних органів виконавчої влади мають у своєму складі урядові органи з функціями державного нагляду (контролю). Станом на 23.09.10 р. підготовлено проекти нормативно-правових актів щодо скорочення контролюючих органів стосовно лише 7 ЦОБВ - Мінагрополітики, Мінтрансв'язку, Мінприроди, МКТ, Міністерства надзвичайних ситуацій, Мінжитлокомунгоспу та НАЕР.

Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт) - відомство, яке водночас відповідає за всі інструменти системи технічного регулювання, у тому числі *державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил*, а отже, встановлює вимоги щодо технічного регулювання та саме контролює їх дотримання суб'єктами господарювання. Очевидно, що така ситуація створює конфлікт інтересів і не дозволяє здійснити ефективне реформування системи. Крім того, це порушує зобов'язання України перед СОТ відповідно до "Угоди про технічні бар'єри в торгівлі" [8], оскільки організація є монополією і користується законодавчим захистом від конкуренції.

У більшості країн ЄС функції стандартизації, сертифікації, метрології, ринкового нагляду, акредитації, захисту прав споживачів розмежовано. Ринковий нагляд здійснюється відповідними інспекціями за галузями економіки або інспекцією нагляду за безпекою промислових товарів та окремо інспекцією нагляду за безпекою харчової продукції.

Забезпечення існування ефективної системи нагляду за ринком є обов'язком держави, який виконується за допомогою державного органу або нею самою і який орієнтований як на окремі сторони, так і на широкую громадськість.

Основні принципи й завдання ринкового нагляду визначені Директивами Європейського парламенту та Ради 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року "Щодо загальної безпеки продукції" і 85/374/ЄС від 25 липня 1985 року "Про відповідність за дефектну продукцію", а також настановами ЄС щодо виконання директив "Нового підходу" [2, 9, 10].

Директивою Європейського парламенту та Ради 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року "Щодо загальної безпеки продукції" передбачено, зокрема, такі положення:

- країни-члени повинні контролювати, щоб виробники й дистрибутори виконували свої обов'язки щодо забезпечення безпеки виробів, розміщених на ринку;
- країни-члени утворюють чи призначають органи, які здійснюють постійний контроль за тим, як виконується обов'язок постачати на ринок лише безпечні вироби, і надають таким органам необхідні повноваження вживати заходи, що вимагаються від них цією Директивою;
- країни-члени мають установити правила про накладення штрафів, що застосовуються до порушників національних положень, прийнятих відповідно до цієї Директиви, та прийняти всі необхідні заходи для забезпечення їх виконання; штрафи мають бути ефективними, пропорційними й застережувальними.

Усі держави, як правило, мають щонайменше чотири спеціалізовані органи з нагляду за ринком, які займаються продовольчими продуктами, медичними препаратами, промисловою продукцією та вирішенням питань, пов'язаних із трудовою діяльністю/технікою безпеки. У рамках конкретного сектора існують додаткові винятки. Наприклад, продовольчі продукти, що використовуються на підприємствах громадського харчування, зазвичай не входять до сфери компетенції органів із нагляду за ринком.

На практиці деякі органи з нагляду за ринком навіть у сфері промислової продукції можуть мати суттєві відмінності. Так, у Хорватії існує один централізований орган, який також займається трудовими питаннями, але не розглядає аспектів, що стосуються телекомунікаційних послуг; у Швеції існує більше десяти органів із нагляду за ринком; в Австрії, Чехії та Франції ринковий нагляд за безпекою продукції виконують інспекції, підпорядковані відповідним міністерствам, але ринковий нагляд за безпекою промислової та харчової продукції розмежовано; у Німеччині питання контролю безпеки на ринку та захисту прав споживачів належить до компетенції Міністерства сільськогосподарства та праці, за безпеку на ринку продукції, що підпадає під дію технічних регламентів, відповідають галузеві міністерства та створені при них інспекції; у Польщі у сфері захисту прав споживачів створено відповідні регіональні інспекції при Антимонопольному комітеті, а контролем за безпекою харчових продуктів займаються ветеринарні та санітарні служби, підконтрольні, відповідно, Міністерству сільськогосподарства та Міністерству охорони здоров'я.

Кожен організаційний підхід має свої переваги й недоліки; проте в країнах, що мають декілька органів із нагляду за ринком, доцільно створити механізми міжустановчого співробітництва (такі, які існують, наприклад, у Румунії і Болгарії) для координації їхньої роботи й роботи інших установ, що займаються захистом споживачів тощо.

В Україні до грудня 2010 р. державний нагляд за якістю та безпекою продукції, яка надходить на ринок, здійснюється 85 контролюючими органами (МОЗ України, Центром ветеринарної медицини, Комітетом захисту прав споживачів тощо). Наприклад, до структури Держспоживстандарту України входить два управління:

- захисту прав споживачів, яке здійснює контроль за якістю та безпекою продукції, що знаходиться в торгівлі;

- державного нагляду, яке здійснює контроль за якістю та безпекою продукції на стадії виробництва та оптової торгівлі.

Ці контролюючі органи також здійснюють функції ринкового нагляду, а саме: за дотриманням стандартів, норм і правил. У сфері технічного регулювання передбачено здійснення державного нагляду на всіх етапах життєвого циклу продукції, починаючи з розробки (виготовлення). Такий принцип здійснення контролю за якістю та безпекою продукції не відповідає вимогам європейського законодавства, оскільки Директивами ЄС пропонується більше уваги приділяти державному ринковому нагляду за продукцією, яка вже розміщена та розповсюджується на ринку, а виробника перевіряти з метою визначення стабільності виявлених на ринку невідповідностей.

Крім того, неузгодженість дій контролюючих органів, відсутність системи взаємного повідомлення приводить до дублювання функцій, що заважає розвитку вітчизняного товаровиробника.

За результатами звіту, підготовленого в рамках проекту Міжнародної фінансової корпорації (IFC) "Інвестиційний клімат в Україні" в 2009 році та консультативної програми з інвестиційного клімату Групи Світового банку [11], що продовжує серію досліджень IFC про інвестиційний клімат і ділове середовище в Україні (2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 років), існуюча система державного регулювання та державного контролю перешкоджає сталому економічному зростанню, особливо негативно впливаючи на малі й середні підприємства та послаблюючи конкурентоспроможність України на міжнародних ринках. Серед найбільших регуляторних перешкод для розвитку підприємницького середовища та інвестиційного клімату України підприємці (2000 суб'єктів господарювання з усіх регіонів України) називають системи оподаткування, видачі дозволів, державного контролю та технічного регулювання (такі як обов'язкова сертифікація й де-факто обов'язкова стандартизація).

За даними дослідження [11], у 2008 році 75 % підприємств України було перевірено принаймні один раз, а на кожному із цих підприємств відбулися в середньому п'ять-шість інспекцій, які сукупно тривали майже три тижні. Це призвело до втрат часу та коштів. Окрім того, зазначені перевірки не були пов'язані з потенційними ризиками, а в деяких випадках не мали на меті підвищення громадської безпеки. Станом на 1 серпня 2009 р. 42 із 85 органів контролю розподілили підприємства на групи ризику та почали планувати перевірки згідно з таким групуванням, але лише шість органів контролю ухвалили переліки питань ("чек-листи"), які використовуватимуться протягом перевірок.

Прийняття Закону [6] обумовило тенденцію зменшення частки перевірених підприємств: 2002 р. - 92 %,

2003 - 95, 2004 - 78 (нижчий рівень, можливо, через помаранчеву революцію), 2006 - 95 (за 7 місяців), 2008 - 75 %. Зменшилася і середня кількість перевірок (на 15 % з 2006 до 2008 року) [11].

Установлено, що в 2008 р. загальна вартість перевірок становила близько 2,44 млрд грн, із них 40 % припадає на юридичні особи, 60 % - на приватних підприємств.

За оцінками IFC, юридичні та фізичні особи, які отримували дозволи, проходили перевірки та процедури технічного регулювання, втратили в 2008 р. через них загалом 8,2 млрд грн, зокрема на технічне регулювання витрачено 2,77 млрд грн (34 %), із них юридичними особами - 0,97 млрд грн (12 %), суб'єктами підприємницької діяльності - 1,97 млрд грн (18 %).

У середньому 41 % підприємств повинні дотримуватися певних вимог технічного регулювання (стандартів), у промисловості ця частка є більш значною - 67 %. Розробка або придбання стандарту (технічних умов) - єдиний спосіб, у який підприємство може запровадити інновації. На реєстрацію технічних умов лише одне підприємство в 2008 р. витратило в середньому 15,6 тис. грн, а сама процедура тривала понад 12 тижнів.

Обов'язковій сертифікації підлягає продукція 16 % підприємств. У 2008 році кожне підприємство, яке отримувало обов'язкові сертифікати, витратило на всі пов'язані з сертифікацією процедури в середньому 9,12 тис. грн, у сфері промисловості - 14,2 тис., будівництва - 11,67 тис. грн.

Такий стан справ у сфері державного ринкового контролю з одного боку, з іншого - необхідність реалізації в національному законодавстві норм і принципів ринкового нагляду країн-членів ЄС потребували вдосконалення законодавчого регулювання. Було запропоновано декілька проектів щодо державного ринкового нагляду й контролю за безпекою товарів, робіт і послуг.

Верховною Радою 8.12.2010 р. ухвалено Закон України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" [12], який установлює правові та організаційні засади його здійснення.

Відповідно до законодавства, ринковий нагляд - це постійне спостереження за відповідністю продукції, упроваджуваної в обіг, технічним регламентам, правомірністю застосування на ній національного знака відповідності, повнотою й достовірністю інформації про таку продукцію. Отже, функції контролюючих органів будуть обмежені переліком технічних регламентів. Між тим, станом на 01.07.2010 р. постановами Уряду України затверджено тільки 29 технічних регламентів і взяті зобов'язання у сфері технічного регулювання не виконуються в повному обсязі.

Головна відмінність нової системи ринкового нагляду, існуючої в Україні, полягає в такому:

- товари контролюються не в процесі виробництва (на підприємстві), а на ринку (у продавця);
- контролюються вимоги щодо безпечності продукції на відміну від вимог якості, що наразі існують.

Отже, держава гарантує споживачу тільки безпечність продукції, а не її якість, оскільки якість, відповідно до вартості, може бути різною.

Механізм ринкового нагляду буде таким: за результатами перевірки шляхом фізичного відвідування роз-

дрібної торгівлі й виявленими порушеннями за допомогою візуального огляду, документальної перевірки, а за необхідності - лабораторних досліджень, якщо будуть виявлені небезпечні товари, контролюватиметься весь ланцюг - від дистрибуції до виробника. У разі порушень виробник повинен буде усунути з ринку небезпечну продукцію. Здійснюватимуть контроль за безпечністю продукції й застосовуватимуть санкції до порушників відповідні державні органи.

Прийняття цього Закону потребує відповідної інституційної спроможності. Необхідно визначити центральний орган виконавчої влади, його підпорядкованість (відокремити від системи технічного регулювання), структуру територіальних органів, а в цілому створити нову систему з ринкового нагляду.

Висновки

1. У більшості країн 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 ухвалено 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.

2. В Україні необхідно створити принципово нову систему державного ринкового нагляду, усунути дублювання існуючих інфраструктур та оптимізувати чинні процедури, які здійснюються державним органом виконавчої влади у сфері технічного регулювання та споживчої політики. У правовому полі необхідно привести Закон України "Про захист прав споживачів" та інші нормативно-правові акти у відповідність із нормами закону про ринковий нагляд.

У подальшому потребує обґрунтування інформаційна й комунікаційна складова механізму реформування державного ринкового нагляду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України "Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ" від 10.04.2008 р. № 250-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2008. - № 23. - Ст. 213.

2. The General Product Safety Directive (GPSD): Directive 2001/95/EC // Official Journal of the European Communities. - L 11. - 15.1.2002. - P. 4.

3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

4. 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.

5. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2004. - № 9. - Ст. 79.

6. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 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).

7. Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" : Закон України від 01.07.2010 р. № 2399-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2010. - № 38. - Ст. 510.

8. Agreement on Technical Barriers to Trade // Official Journal. - L 336. - 23.12.1994. - P. 1-2.

9. On the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products: Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 // Official Journal. - L 210. - 07.08.1985. - P. 29-33.

10. Решение Совета Европы от 7 мая 1985 г. по новому подходу к технической гармонизации и стандартам (85/C 136/01) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.rgrtr.ru/netcat_files/163/52/h_da096f0e4110ca46063fff428ec2d754.

11. Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес : Консультаційна програма Міжнародної фінансової корпорації (регіон Європа та Центральна Азія), 2009 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ifc.org/Ukraine/bee>.

12. 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>.

V. Dyatlova

MARKET SURVEILLANCE: FOREIGN EXPERIENCE AND APPROACHES TO REFORM IN UKRAINE

In the article examines the international experience in organization and legal support market surveillance, the current status and approaches to reform this sector in Ukraine in accordance with WTO requirements and EU, measures to improve it are founded.

Key words: market surveillance, the requirements of WTO and EU, mechanism, improvement.

© В. Дятлова

Надійшла до редакції 18.01.2011

№ 2 (109) лютий 2011 р.