

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України "Про ринковий нагляд"

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Планом дій "Україна – Європейський Союз" з метою дальшої адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Світової організації торгівлі у сфері технічного регулювання передбачено запровадження в Україні системи ринкового нагляду відповідно до європейських вимог. Згідно з Законом України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" порядок здійснення ринкового нагляду, права, обов'язки, повноваження та відповідальність посадових осіб, які беруть у ньому участь, порядок вжиття заходів за результатами нагляду визначаються законом. Крім того, одним із заходів реалізації Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, схваленої Указом Президента України від 3 вересня 2007 року № 816 визначено розроблення та прийняття Закону України "Про ринковий нагляд".

2. Цілі і завдання прийняття акта

Проект Закону України "Про ринковий нагляд" має встановити правові, організаційні та економічні засади здійснення ринкового нагляду, тобто виду державного нагляду (контролю) за відповідністю продукції, введеної в обіг, технічним регламентам, правомірністю застосування на ній Національного знака відповідності, повнотою і достовірністю інформації про таку продукцію.

Основними завданнями проекту Закону України "Про ринковий нагляд" є:

- 1) посилення ефективності механізму захисту прав споживачів на безпечність продукції шляхом здійснення нагляду за безпечністю вже введеної в обіг на українському ринку продукції;
- 2) підвищення прозорості постачань введеної в обіг продукції з метою ефективного встановлення походження небезпечної продукції;
- 3) запровадження ефективного механізму відповідальності виробника, постачальника або продавця небезпечної продукції залежно від ступеня його вини;
- 4) усунення дублювання функцій між контролюючими органами;
- 5) забезпечення балансу у відносинах між контролюючими органами та суб'єктами господарювання шляхом чіткого визначення підстав та об'єктів нагляду, а також процедур здійснення ринкового нагляду;
- б) гармонізація практики здійснення ринкового нагляду з європейськими та міжнародними вимогами та підходами.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта

Проект Закону України "Про ринковий нагляд" містить:

- визначення термінів, основних принципів ринкового нагляду, прав та обов'язків виробників, постачальників та продавців продукції в сфері ринкового нагляду;

- визначення статусу та функцій органів ринкового нагляду, їх повноважень, прав, обов'язків, правового захисту та відповідальності посадових осіб цих органів, а також статусу та функцій Ради ринкового нагляду;

- способи здійснення ринкового нагляду, процедури відбору зразків продукції, проведення їх експертизи та випробувань, оформлення результатів перевірки, прийняття рішень органами ринкового нагляду та їх оскарження;

- норми щодо відповідальності виробників, постачальників та продавців за недодержання вимог щодо безпечності продукції, а також порядок прийняття рішень про застосування штрафних санкцій;

- основи функціонування в Україні системи оперативного взаємного сповіщення про виявлену продукцію, яка не відповідає вимогам щодо її безпечності, та питання участі України та її компетентних органів у міжнародній системі повідомлення про небезпечну продукцію (RAPEX);

- засади фінансування утримання та забезпечення функціонування органів ринкового нагляду, в тому числі системи оперативного взаємного сповіщення про виявлену продукцію, яка не відповідає вимогам щодо її безпечності, а також участі України у роботі міжнародних, європейських та інших регіональних організацій з ринкового нагляду;

- необхідні перехідні положення та зміни до інших пов'язаних законодавчих актів, що впливають із цього проекту Закону.

Основними характеристиками системи ринкового нагляду, яку пропонується запровадити шляхом прийняття Закону України "Про ринковий нагляд", є:

1) усунення дублювання функцій органів виконавчої влади щодо нагляду та контролю за безпечністю продукції шляхом вилучення окремих видів продукції зі сфери дії пропонованого законопроекту. Нагляд та контроль за безпечністю цих видів продукції вже здійснюється іншими органами виконавчої влади. Крім того, для більшості з вилучених зі сфери дії проекту Закону видів продукції в європейській та світовій практиці застосовується не лише система нагляду та контролю за безпечністю такої продукції на ринку, але й система контролю процесів виробництва та/або система запобіжного контролю у вигляді реєстрації чи інших дій. Такі системи нагляду та контролю за безпечністю зазначених видів продукції вже діють в Україні. Також відповідно до європейської практики механізм ринкового нагляду пропонується не поширювати на послуги та роботи, оскільки більш ефективним механізмом забезпечення безпечності послуг та робіт є процедури ліцензування;

2) створення системи органів ринкового нагляду та захисту прав споживачів у складі центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики. Таку систему становитимуть центральний орган ринкового нагляду та захисту прав споживачів і його територіальні органи.

При цьому проектом Закону передбачається утворити центральний орган ринкового нагляду та захисту прав споживачів на базі відповідних структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади з питань технічного регулювання та споживчої політики, а територіальні органи ринкового нагляду та захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та України – на базі структурних підрозділів з державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил державних центрів стандартизації, метрології та сертифікації і територіальних органів у сфері захисту прав споживачів. Двома основними функціями органів ринкового нагляду та захисту прав споживачів мають бути здійснення ринкового нагляду та забезпечення захисту прав споживачів (таке поєднання в одному органі цих двох функцій властиве для багатьох країн Європейського Союзу, зокрема для Естонії, Ірландії, Іспанії, Люксембурга, Нідерландів, Польщі, Португалії, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії та Швеції). З метою усунення дублювання правових норм пропонується вилучити із Закону України "Про захист прав споживачів" ті положення, що визначають повноваження органів у сфері захисту прав споживачів стосовно безпечності продукції та вже знайшли відображення у проекті Закону України "Про ринковий нагляд". Водночас передбачається залишити в Законі України "Про захист прав споживачів" всі положення, які визначають повноваження відповідних органів стосовно ефективного захисту прав споживачів;

3) визначення об'єму прав та обов'язків суб'єктів господарювання у межах здійснення ринкового нагляду, а також порядку оскарження ними рішень органів ринкового нагляду;

4) порядок взаємодії та співпраці між виробниками, постачальниками, продавцями продукції та органами ринкового нагляду у разі виявлення небезпечної продукції, забезпечення некарального ставлення до суб'єктів господарювання, які самостійно вживають заходів з перевірки безпечності продукції та співпрацюють з органами ринкового нагляду;

5) чітке визначення способів здійснення ринкового нагляду, підстав для проведення перевірок та об'єктів перевірок. Однією з важливих рис проекту Закону є запровадження європейського принципу первинності проведення перевірок щодо безпечності продукції, яка вже перебуває на ринку (тобто перевірок її продавців і постачальників). Перевірки виробників продукції здійснюються лише у разі виявлення на ринку небезпечної продукції і необхідності відповідної перевірки;

б) чітке визначення підстав для вжиття органами ринкового нагляду обмежувальних заходів (видання цими органами приписів щодо усунення несуттєвих порушень, а у випадках невідповідності продукції вимогам щодо її безпечності – щодо тимчасової заборони введення її в обіг чи реалізації або заборони введення її в обіг чи реалізації з відкликанням вже поставленої та проданої продукції). У разі вчинення суб'єктами господарювання несуттєвих порушень пропонується не застосовувати штрафні санкції (штрафні санкції

застосовуються за умови невиконання вимог припису про усунення несуттєвих порушень);

7) запровадження системи ефективних штрафних санкцій, які застосовуються до виробників, постачальників та продавців продукції залежно від ступеня їх вини у тому, що продукція стала небезпечною, а також за недодержання вимог приписів, виданих їм органами ринкового нагляду. Пропонується також переглянути адміністративну відповідальність з метою додержання принципу недопущення покарання суб'єкта господарювання та його посадових осіб двічі за одне й те саме правопорушення. Зокрема, пропонується вилучити з Кодексу про адміністративні правопорушення дискримінаційні або застарілі положення про накладення адміністративних стягнень. Крім того, проектом Закону визначено обґрунтовані підстави для звільнення виробника, постачальника та продавця продукції від відповідальності;

8) запровадження відповідно до практики, що застосовується в Європейському Союзі, сучасних управлінських підходів у діяльності органів ринкового нагляду. Зокрема, це стосується планування заходів ринкового нагляду, ризико-орієнтованого підходу до визначення ступеня небезпечності продукції, постійного моніторингу ситуації щодо безпечності продукції на ринку та коригування відповідно до цього плану наглядових заходів. Також пропонується створити в Україні систему оперативного взаємного сповіщення між уповноваженими органами виконавчої влади про продукцію, що не відповідає вимогам щодо її безпечності, а також забезпечити участь України та її компетентних органів у міжнародних системах такого сповіщення.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Основними нормативно-правовими актами у даній сфері правового регулювання є Закони України "Про підтвердження відповідності", "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" та "Про захист прав споживачів".

З метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу проект Закону України "Про ринковий нагляд" розроблено на основі Директиви 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 року про загальну безпеку продукції з урахуванням положень та рекомендацій, що містяться у пов'язаних із зазначеною Директивою документах:

1) Настановах щодо управління Системою швидкого оповіщення Співтовариства (RAPEX) та щодо повідомлень, представлених відповідно до Статті 11 Директиви 2001/95/ЄС;

2) Настановах щодо повідомлення про небезпечну для споживача продукцію уповноваженим органам держав-членів від виробників та розповсюджувачів відповідно до Статті 5(3) Директиви 2001/95/ЄС;

3) Настановах Європейської Комісії з впровадження директив, заснованих на Новому підході та Глобальному підході;

4) рекомендаціях "Безпека продукції в Європі: Настанови з корегувальних дій, включаючи відкликання", розроблених Центром досліджень і випробувань Інтертек від імені Асоціації споживачів Сполученого Королівства та схвалених Форумом Європи із забезпечення безпеки продукції (PROSAFE), Спілкою конфедерацій промисловців та роботодавців Європи (UNICE), Представництвом в ЄС з питань роздрібної, гуртової та міжнародної торгівлі (EuroCommerce), Європейською організацією споживачів (BEUC).

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону України "Про ринковий нагляд" не призведе до додаткових витрат з Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Прийняття Закону України "Про ринковий нагляд" дозволить:

1) запровадити в Україні дієву систему нагляду за безпечністю продукції відповідно до європейської та світової практики;

2) більш ефективно забезпечити права споживачів на безпечність продукції;

3) зробити більш зрозумілою та прозорою адміністративну практику органів ринкового нагляду як для українських, так і для іноземних суб'єктів господарювання;

4) посилити прозорість ринку продукції, введеної в обіг в Україні;

5) посилити захист прав та інтересів суб'єктів господарювання, а також забезпечити їх результативну взаємодію з контролюючими органами;

6) чітко розмежувати функції органів нагляду та контролю за безпечністю різних видів продукції;

7) створити умови для мінімізації проявів корупції у сфері ринкового нагляду.