

CURRENT PROBLEMS OF LEGAL SCIENCE AND PRACTICE

Апанасенко К.І., к.ю.н., доцент

*Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів, Україна***ПРО АДАПТАЦІЮ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПРО ЗАГАЛЬНУ БЕЗПЕЧНІСТЬ НЕХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ**

Важливим чинником, який суттєво впливає на зміст законодавства України, виступає поступова інтеграція Української держави до Європейського Союзу. Україна стала на цей шлях ще у 1990-х рр., коли в Основних напрямках зовнішньої політики України, схвалених постановою Верховної Ради України 2 липня 1993 р., було задекларовано в якості перспективної мети української зовнішньої політики членство України в ЄС. У числі основних напрямків інтеграційного процесу виступає адаптація законодавства України до законодавства ЄС, вперше проголошена в Указі Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11 червня 1998 р. № 615/98. Вагомим історичним етапом на шляху євроінтеграції України стала ратифікація Українським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами у вересні 2014 р.

Одна з головних цілей асоціації України з ЄС - запровадження умов “...для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі” (п. “d” ч. 2 ст. 1 Угоди про асоціацію). Економічний простір ЄС (його внутрішній ринок) передбачає безбар’єрний доступ товарів, послуг, робочої сили з однієї країни ЄС до інших. Загальновідомо, що в числі основних бар’єрів виступають технічні бар’єри. З огляду на усе викладене, актуальним вважаємо дослідити, в якій мірі чинне законодавство у сфері технічного регулювання узгоджується з нормами ЄС. У дослідженні зосередимось на нормах про загальну безпечність нехарчової продукції.

Розпочати дослідження доцільно зі з’ясування того, в яких саме рамках, в який юридичний спосіб має забезпечуватись зближення (відповідність) технічного законодавства у сфері господарювання із нормами ЄС. У науковій літературі обговорювалось питання про форми адаптації законодавства України до законодавства ЄС [1, с. 22-27]: чи це уніфікація, гармонізація, апроксимізація, імплементація. Угода про асоціацію особливої ясності в це питання не внесла. Так, у Преамбулі до Угоди є вказівки на процес “широкомасштабної адаптації законодавства в Україні”, “регуляторної адаптації до ключових елементів *acquis* ЄС” та про “імплементацію Угоди”. Серед цілей асоціації вказується на перехід “...до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС” (п. “d” ч.2 ст. 1 Угоди).

У главі 3 Угоди “Технічні бар’єри у торгівлі”, у статті 56 “Зближення технічного регулювання, стандартів та оцінки відповідності” (чч. 1, 2) вказується: “Україна вживає необхідних заходів з метою поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС та зобов’язується дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС. Для досягнення цих цілей Україна повинна відповідно до графіку Додатка III до цієї Угоди імплементувати відповідні положення *acquis* ЄС до свого законодавства...”. Згідно з ч. 8 ст. 56 Угоди Україна поступово впроваджує звід Європейських стандартів (EN) як національні стандарти. У додатку III до Угоди визначено Список законодавства для адаптації із зазначенням термінів для його здійснення, що містить два списки нормативних актів: так зване горизонтальне (рамкове) законодавство і вертикальне (галузеве) законодавство. До першого списку нормативних актів віднесено такі: “Загальна безпека продукції”, “Встановлення вимог для акредитації та ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією”, “Загальна структура (система) маркетингу продукції”, “Одиниці виміру”, “Відповідальність за дефектну продукцію”.

Як бачимо, по відношенню до процесу узгодження законодавства України з нормами права ЄС (*acquis* ЄС) в Угоді про асоціацію вживаються два основні терміни: імплементація *acquis* ЄС (ч. 2 ст.56) та адаптація законодавства (додаток III до Угоди).

У Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 березня 2004 р. термін “адаптація законодавства” визначається як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з

acquis communautaire, т.т. правовою системою Європейського Союзу, що включає, зокрема, акти законодавства, прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. *Імплементація* передбачає введення в український правовий акт положення нормативного акта ЄС у незмінному вигляді [1, с. 25].

З норм чч. 1, 2 ст. 56 Угоди можна дійти висновку, що Україна має імплементувати, т.т. змістовно відобразити у власному законодавстві, положення основних Директив ЄС у сфері безпеки продукції. До них насамперед належать: Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 р. щодо загальної безпечності продукції, Директива 85/374/ЄЕС про відповідальність за дефектну продукцію, а також Рішення Європейського Парламенту і Ради №768/2008/ЄС від 9 липня 2008 р. про загальну структуру (систему) маркетингу продукції та Регламент Європейського Парламенту і Ради №765/2008/ЄС від 9 липня 2008 р. про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією (посилання на ці директиви містяться у зносі до ч. 1 ст. 56 Угоди). Однак директиви як документи наднаціонального законодавства не розраховані на те, щоб в незмінному вигляді бути відображеними в законодавчих актах окремих країн. Вони адресуються державам-членам ЄС, встановлюють обов'язкову мету, що має бути досягнута протягом встановленого строку, залишаючи вибір форм і засобів її досягнення національним органам [2, с. 90]. Норми перелічених директив, наприклад, передбачають обов'язки для країн-членів ЄС по закріпленню окремих правил у сфері безпеки продукції в національному законодавстві, створенню державних органів із компетенцією, окресленою узагальнено, в тому числі — просто із вказівкою на мету їх роботи, та інші подібні норми. Тому коректнішим видається говорити про такий різновид адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС, як *апроксимізація*, що передбачає максимальне наближення положень національного правового акта до аналогічних положень директиви ЄС [3, с. 11].

Проаналізуємо, чи відповідає вимогам Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 р. чинне господарське законодавство у сфері безпеки нехарчової продукції.

Засади введення в обіг в Україні нехарчової продукції та забезпечення її безпечності врегульовано Законом України „Про загальну безпечність нехарчової продукції” від 2 грудня 2010 р. У пояснювальній записці до відповідного законопроекту відмічалось, що він базується на положеннях відповідних актів законодавства ЄС, зокрема Директиви 2001/95/ЄС.

Можна констатувати, що в Директиві та Законі України „Про загальну безпечність нехарчової продукції” аналогічними є:

- визначення безпечної продукції і небезпечної продукції, виробника, серйозного ризику, відкликання і вилучення продукції та ін. (ч. 1 ст. 1 Закону та пп. “b” - “e”, “g”, “h” ст. 2 Директиви). Порядок доведення безпечності продукції (відповідні критерії) також аналогічні в українському Законі (ст. 5) та Директиві (ст. 3);

- обов'язок випускати на ринок тільки безпечну продукцію (ч. 1 ст. 3 Директиви, ст. 4 Закону; можна сміливо говорити про тотожність цих норм);

- правило про те, що “можливість досягнення більш високого рівня безпеки або придбання іншої продукції, що становить менший ризик, не являється достатньою підставою для визнання продукції небезпечною” (ст. 2 Директиви, ч. 5 ст. 5 Закону);

- обов'язки виробників і торгових посередників. В українському Законі вони викладені конкретніше (ст.ст. 8, 9), в силу правової природи Директиви такі обов'язки закріплені більш узагальнено (ст.ст. 3-5).

Відповідно до норм Директиви (ст. 6) Україна забезпечує функціонування органів державного ринкового нагляду, що здійснюють контроль відповідності продукції загальному обов'язку безпеки. Зasadничі положення про державний ринковий нагляд за додержанням загальної вимоги щодо безпечності продукції закріплені в розд. III Закону „Про загальну безпечність нехарчової продукції” і деталізовані в Законі України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” від 2 грудня 2010 р.

В Законі України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” розвинуто положення Директиви щодо здійснення обмежувальних (корегувальних) заходів із забезпечення безпечності продукції та вжиття інших заходів ринкового нагляду у сфері безпеки продукції. Так, у статті 8 Директиви закріплено обов'язок держав забезпечувати: перевірку характеристик безпеки продукції, збір необхідної інформації про продукцію, відбір зразків продукції для експертизи, здійснення адекватних попереджень про ризику продукції, заборону постачання, випуск на ринок, пропозицію постачання або демонстрацію небезпечної продукції, вилучення з ринку небезпечної продукції.

У статтях 16, 18 Директиви закріплені обов'язки держав по інформуванню громадськості щодо ризиків, які становить продукція для здоров'я й безпеки споживачів, та перед підприємцями щодо мотивування обмежувальних заходів у сфері безпеки продукції. Ці важливі для суспільства та підприємців положення наступним чином відображені в українському законодавстві.

Згідно із Законом „Про загальну безпечність нехарчової продукції” (чч. 1, 2 ст. 5, ст. 6) продукція вважається безпечною, якщо вона відповідає вимогам щодо забезпечення безпечності продукції, встановленим законодавством. У разі відсутності таких вимог відповідна продукція вважається безпечною, якщо орган державного ринкового нагляду не доведе, що така продукція є небезпечною. Інформація щодо продукції, яка становить або може становити ризик, одержана органами державного ринкового нагляду у зв'язку із здійсненням ними своїх повноважень, є доступною для громадськості. Доступ до такої інформації забезпечується відповідно до законодавства про інформацію. Громадськість має доступ, зокрема, до інформації: 1) що дає змогу ідентифікувати відповідну продукцію та осіб, які є її виробниками, імпортерами, розповсюджувачами; 2) про безпечність продукції, у тому числі про характер ризиків, пов'язаних зі споживанням (користуванням) відповідної

продукції, та заходи, яких необхідно вжити споживачам (користувачам) для запобігання таким ризикам; 3) про заходи, вжиті, у тому числі суб'єктами господарювання за власною ініціативою, з метою запобігання ризикам, які становить продукція, характер і тривалість таких заходів. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, забезпечує безоплатний доступ громадськості через мережу Інтернет до відомостей, які містяться в системі оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик. У разі масового розповсюдження на ринку небезпечної продукції інформація про таку продукцію може поширюватися через засоби масової інформації та шляхом розміщення на офіційних веб-сайтах органів державного ринкового нагляду та вказаного центрального органу виконавчої влади.

До числа основних принципів ринкового нагляду і контролю продукції відносяться: прозорість здійснення ринкового нагляду і контролю продукції, доступність та відкритість інформації у цій сфері додержання прав і захист інтересів суб'єктів господарювання, споживачів (користувачів) під час здійснення ринкового нагляду і контролю продукції; наявність законних підстав, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, для вжиття заходів ринкового нагляду і контролю продукції; забезпечення захисту конфіденційної інформації, одержаної під час здійснення ринкового нагляду і контролю продукції (пп. 3, 7, 12, 16 ст. 5 Закону “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції”). Правила конфіденційності інформації закріплені в ст. 6 Закону. Згідно з ч. 8 ст. 32, чч. 5, 6 ст. 33 рішення про вилучення продукції з обігу та/або її відкликання має містити вимогу щодо обов'язкового повідомлення виробником такої продукції та/або її розповсюджувачами споживачів (користувачів) та інших розповсюджувачів такої продукції про причини вилучення продукції з обігу чи її відкликання. Будь-який захід щодо обмеження чи заборони надання продукції на ринку, вилучення продукції з обігу чи її відкликання має бути пропорційним рівню загрози відповідної продукції суспільним інтересам. У рішенні про застосування обмеження чи заборони надання продукції на ринку, вилучення продукції з обігу чи її відкликання мають бути зазначені підстави його застосування. Кабінет Міністрів України затверджує методику вжиття обмежувальних (корегувальних) заходів, у якій мають бути визначені чіткі та зрозумілі критерії оцінки ризику, умови та обставини, за яких органи ринкового нагляду обирають відповідні обмежувальні (корегувальні) заходи, яких необхідно вжити.

Правило статті 9 Директиви про заснування, періодичне оновлення та впровадження секторних програм нагляду по категоріях продукції або ризиків адаптовано в статті 20 Закону України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” і прийнятій на її виконання постанові Уряду України від 26 грудня 2011 р. № 1410. Те саме стосується забезпечення можливості споживачів подавати скарги відповідним органам відносно безпеки продукції та забезпечення їх перевірок (ч. 2 ст.9 Директиви, ст.ст. 7, 24 -26 названого Закону).

Обмін інформацією, що стосується безпечності продукції, між країнами ЄС врегульовується в ст.10, гл. V і додатку II до Директиви. Поки що ці норми не можуть бути імплементовані Україною; питання доступу України до міжнародних, регіональних та іноземних систем повідомлення про продукцію, що становить серйозний ризик, має вирішуватись згідно з міжнародними договорами України (ст. 14 Закону „Про загальну безпечність нехарчової продукції”).

Положення Директиви (ст. 7) про ефективні, відповідні й такі, що мають попереджувальний ефект, санкції з метою гарантування загальної безпечності продукції Україна адаптувала в рамках розд. IV Закону „Про загальну безпечність нехарчової продукції”.

Таким чином, основні норми Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС 2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 р. Україною було адаптовано в Законах „Про загальну безпечність нехарчової продукції” і “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” від 2 грудня 2010 р. Повна імплементація цих норм поки що неможлива; зокрема, це стосується обміну інформацією в рамках Системи ЄС по швидкому обміну інформацією (РАПЕКС) (ст. 10, розд. V, додаток II до Директиви). Після набуття Україною членства в ЄС її законодавство у сфері технічного регулювання підлягатиме частковому перегляду з метою імплементації правил, обов'язкових для країн-членів ЄС. На даний час Україна виконує свої зобов'язання як сторона Угоди про асоціацію в частині адаптації законодавства про технічне регулювання до законодавства ЄС.

Список використаних джерел

1. Механізми забезпечення майнових прав та інтересів в Україні та Європейському Союзі в контексті концепції сталого розвитку: Монографія/ За заг. ред. О.Д. Крупчана. - К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. - 264 с.
2. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок; пер. с нем. - М.: Волтерс Клувер, 2008. - 400 с.
3. Забігайло В.К. Право України в контексті його апроксимізації до права Європейського Союзу // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. - 2000. - Т. 1. - Вип. 1. - № 1.