

8. Про впорядкування закупівлі медичної техніки установами та закладами охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 427 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 19. – С. 75.

9. Про затвердження клінічних протоколів надання медичної допомоги за спеціальністю «Пульмонологія» : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2007 р. № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=6914>.

10. Про затвердження положення про експертно-технічну групу Міністерства охорони здоров'я України з питань супроводу державних закупівель у 2015 році : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 07.05.2015 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20150507_0266.html.

ПРИСТУПЛЮК В. Л.,

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.5

ЗАКОНОДАВСТВО Й СУДОВА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ЗДОРОВ'Я ТА БЕЗПЕКИ СПОЖИВАЧІВ

У статті проаналізовано дослідження системи законодавства й судової практики Європейського Союзу в галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів. Установлено, що комплекс законодавчих актів Європейського Союзу в галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів містить дві категорії – «продовольче законодавство» (від англ. “Food law”) і «законодавство про безпеку продукції» (від англ. “Product safety law”).

Ключові слова: *Європейський Союз, захист здоров'я та безпеки споживача, продовольче законодавство, законодавство про безпеку продукції.*

В статье проанализированы исследования системы законодательства и судебной практики Европейского Союза в области защиты здоровья и безопасности потребителей. Установлено, что комплекс законодательных актов Европейского Союза в области защиты здоровья и безопасности потребителей включает в себя две категории – «продовольственное законодательство» (от англ. “Food law”) и «законодательство о безопасности продукции» (от англ. “Product safety law”).

Ключевые слова: *Европейский Союз, защита здоровья и безопасности потребителя, продовольственное законодательство, законодательство о безопасности продукции.*

The article deals with the analysis of the systems of EU laws and common law in the sphere of health protection and safety of consumers. It was established that a set of EU statutes related to health protection and safety of consumers includes two categories – Food Law and Product Safety Law.

Key words: *European Union, health protection and safety of consumers, Food Law, Product Safety Law.*



Вступ. Історично першими законодавчими актами Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері захисту прав споживачів були саме акти, спрямовані на захист їхнього здоров'я та безпеки від шкідливих впливів певних видів продукції.

Одним із найважливіших завдань, які стоять перед ЄС у цій сфері, є сприяння захисту не тільки економічних інтересів споживачів, а й охорона здоров'я та безпеки. При цьому у формулюванні ст. 169 ДФЕС на перше місце поставлені саме завдання з охорони здоров'я та безпеки, що може свідчити про їхній відносний пріоритет перед міркуваннями захисту економічних прав та інтересів споживачів. Водночас формулювання ст. 169 ДФЕС щодо захисту здоров'я та безпеки споживачів неточно й неповно відображає сучасну систему правового регулювання захисту здоров'я та безпеки споживачів у ЄС.

Актуальність дослідження системи законодавства й судової практики ЄС у галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів зумовлена насамперед метою використати отриманий європейський досвід і виділити необхідні елементи із систематизованого законодавства ЄС для оновлення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження системи законодавства та судової практики ЄС у галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів.

Особлива увага приділялася вивченню монографій, статей та інших робіт вітчизняних і європейських учених, присвячених компетенції та законодавству ЄС у сфері захисту прав споживачів: К. Белікової, Т. Боргоньо, С. Везерілл, А. Виноградова, Г. Дейвіса, Х. Міклітца, М. Нікотеневої, А. Зайковскої, Ю. Зграйка, Е. Террін, Ю. Фогельсона, І. Хондіуса, Е. Шелепін та ін.

Результати дослідження. Європейська правова доктрина й законодавчі акти ЄС у галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів використовують такі категорії – «продовольче законодавство» (від англ. “Food law”) і «законодавство про безпеку продукції» (від англ. “Product safety law”).

Термін «законодавство про безпеку продукції» застосовується щодо категорії непродовольчих товарів, хоча із буквального змісту цього терміна цього й не випливає.

Отже, можна визначити таке розмежування сфер правового регулювання: продовольче законодавство – сфера правового регулювання щодо захисту прав споживачів продовольчих товарів; законодавство про безпеку продукції – сфера правового регулювання щодо захисту прав споживачів непродовольчих товарів.

Розглянемо основні положення законодавства ЄС у кожній із зазначених сфер правового регулювання.

Продовольче законодавство ЄС – це комплексна галузь законодавства, яка включає до свого складу правове регулювання захисту здоров'я та безпеки споживачів продовольчих товарів як інституту. Продовольче законодавство ЄС найбільш тісно взаємопов'язане із сільськогосподарською політикою ЄС і політикою охорони здоров'я.

Аналізуючи історичний розвиток продовольчого законодавства, можна відзначити такі етапи його формування:

1. 1960–1970-ті рр. – прийняття актів щодо окремих продовольчих товарів, найбільш численними є акти щодо м'ясних продуктів. Відзначимо, що така сама тенденція простежується в США, де першими актами 1906 р. у сфері продовольчого законодавства став Закон про інспектування м'ясної продукції [1].

2. У 1975 р. Попередня програма Європейського економічного співтовариства про захист прав споживачів та інформаційної політики проголосила право на здоров'я та безпеку споживачів, а також уперше в праві ЄС увів принципи, які були необхідні для встановлення заходів щодо захисту здоров'я споживачів.

3. У 1985 р. була прийнята Директива 85/374/ЄЕС про відповідальність за неякісну продукцію. Цей документ установив коло осіб, які за відповідних обставин можуть бути відповідальними за неякісну продукцію, а також увів конкретні процедури притягнення таких осіб до відповідальності.

4. Далі серед нормативно-правових актів, що мають ключове значення для розвитку сфери правового регулювання захисту здоров'я споживачів, вважаємо за необхідне



виділити Директиву 87/357/ЄЕС від 25 червня 1987 р. про зближення законодавств держав-членів щодо продукції, яка не є тією, за яку її приймають, що наражає на небезпеку здоров'я та безпеку споживачів [2, р. 49–50]. Директива 87/357/ЄЕС увела загальну заборону на ввезення й розповсюдження такої продукції на території ЄС.

5. У період 1988–2002 рр. приймалися акти в різних сферах продовольчого законодавства щодо торгових стандартів і необхідності запобігання потраплянню на внутрішній ринок продуктів харчування, які можуть негативно позначитися на здоров'ї споживачів. Серед них Директива 89/108/ЄЕС від 21 грудня 1988 р. про зближення законодавств держав-членів щодо швидкозаморожених продуктів харчування для вживання людиною [3], Директива 90/496/ЄЕС від 24 вересня 1990 р. про маркування продуктів харчування [4], Регламент 1601/91 від 10 червня 1991 р. встановлює загальні правила визначення, опису та подання ароматизованих вин, напоїв на основі ароматизованих вин, коктейлів на основі ароматизованих вин [5], Директива 93/5/ЄЕС від 24 лютого 1993 р. про сприяння та співробітництво держав-членів при проведенні наукових досліджень стосовно продуктів харчування [6, р. 18–21].

Сучасну основу продовольчого законодавства ЄС становить кодифікований акт – Регламент (ЄС) № 178/2002 про встановлення загальних принципів і приписів продовольчого права, про заснування Європейського органу з безпеки продуктів харчування і про закріплення процедур щодо безпеки продовольчих товарів [7, р. 1–24].

Регламент (ЄС) № 178/2002 у ст. 2 визначає поняття «продовольче законодавство – законодавчі, регламентовані та адміністративні положення, що регулюють продовольчі товари загалом і їхню безпеку на рівні ЄС або на національному рівні зокрема. Продовольче законодавство поширює дію на всі етапи виробництва, перероблення і збуту продовольчих товарів, а також кормів, що призначаються або даються тваринам-виробникам продовольчих товарів».

Під продовольчими товарами розуміються не тільки всі товари, а й правове регулювання покупки та споживання яких здійснюється за допомогою продовольчого законодавства ЄС. Окремою категорією продовольчих товарів законодавець виділяє корми для тварин-виробників продовольчих товарів.

Отже, законодавець підкреслює необхідність охопити весь ланцюжок виробництва і споживання продовольчих товарів з метою захисту здоров'я споживача.

Ст. ст. 5–10 Регламенту (ЄС) № 178/2002 закріплюють загальні принципи, що застосовуються до відносин у сфері продовольчого права, а саме:

1. Загальні цілі (ст. 5): високий рівень захисту життя, здоров'я та інтересів людей; продовольче законодавство ЄС націлене на реалізацію свободи пересування товарів на внутрішньому ринку; мета продовольчого законодавства – відповідність європейського законодавства визнаним у ЄС міжнародним стандартам.

2. Аналіз ризиків (ст. 6). Продовольче законодавство базується на оцінюванні ризиків, які можуть виникнути під час споживання продовольчих товарів; процедури аналізу ризиків повинні базуватися на наукових знаннях, а також на принципах незалежності, об'єктивності й прозорості.

3. Принцип обережності (ст. 7). За наявності можливості настання несприятливих наслідків ЄС залишає за собою право застосовувати тимчасові обмежувальні заходи. Такі заходи повинні бути розумними з погляду безпеки, ризику настання несприятливих наслідків. Особливо наголошується, що обмеження на торгівлю повинні бути пропорційно можливим до настання несприятливих наслідків і не виходити за межі допустимого.

4. Захист інтересів споживачів (ст. 8). Продовольче законодавство прагне захищати інтереси споживачів і спрямоване на запобігання такому: а) шахрайству або шахрайським діям; б) підробці продовольчих товарів; в) будь-яким іншим практикам, здатним уводити споживача в оману.

5. Принципи прозорості (ст. ст. 9–10). Під прозорістю мається на увазі надання громадянам достатньої інформації із продовольчого законодавства, а також обов'язкове



проведення консультацій із громадянами під час підготовки нових актів, які входять до продовольчого законодавства.

Регламент не визначає заходів щодо відповідальності підприємців, оскільки це питання розкрито в Директиві 85/374/ЄС про зближення законодавчих, регуляторних та адміністративних положень держав-членів із питань відповідальності за неякісну продукцію.

Одним із найважливіших досягнень Регламенту (ЄС) № 178/2002, на нашу думку, є створення установи – Європейський орган із безпеки продуктів харчування (надалі – Орган).

Основна діяльність Органу – забезпечення органів та інститутів ЄС експертною думкою щодо продовольчих товарів. У межах своєї діяльності Орган проводить наукові дослідження в галузі продовольчих товарів і кормів, розробляє методикку оцінювання ризиків, координує й забезпечує функціонування організацій, що належать до мережі, яка займається продовольчими товарами і правовим регулюванням у цій сфері.

За запитом Європейської комісії або за власної ініціативи Орган надає наукові висновки з питань продовольчого права ЄС. Крім того, у діяльність Органу входить отримання повідомлень у межах взаємодії з іншими організаціями в системі швидкого запобігання.

У ст. 53 Регламенту (ЄС) № 178/2002 розкрито повноваження Європейської комісії та Органу в разі виникнення надзвичайних ситуацій на продовольчому ринку ЄС.

Надзвичайними в розумінні Регламенту є ті ситуації, за яких ступінь ризику для здоров'я й життя людей є серйозним, а подолати такий ризик заходами, прийнятими однією або кількома державами-членами ЄС, неможливо. У таких ситуаціях Європейська комісія сама вживає заходи, відкритий перелік яких зазначений у ст. 53 Регламенту.

Щодо застосування на практиці положень Регламенту (ЄС) № 178/2002, ми можемо спостерігати на прикладі судової практики – справа *Karl Berger v Freistaat Bayern* (Карл Бергер проти Баварії) [8].

Сутність справи полягала в такому: компанія *Berger Wild* виробляла м'ясні продукти, які після проведеної німецькими органами із санітарії перевірки виявилися непридатними для вживання в їжу. Ця інформація була доведена до відома громадськості, після чого компанія *Wild Berger* зазнала значних збитків і розорилася. Засновник компанії Карл Бергер порахував, що дії влади щодо доведення інформації до відома громадськості є перевищенням посадових повноважень, оскільки, на його думку, ст. 10 передбачає випадок доведення інформації про продукцію і виробника до відома громадськості тільки в разі наявності небезпеки для здоров'я, якої, на його думку, у продуктах компанії *Wild Berger* не було.

У своєму преюдиціальному запиті Земельний суд Мюнхена вказав, що виявлені порушення в технології виробництва і зберіганні м'ясних продуктів не були небезпечними для здоров'я, а лише непридатними для вживання в їжу. Сумніви Земельного суду Мюнхена полягали в наявності необхідності доведення інформації до відома споживачів у випадку, якщо продукти не небезпечні для здоров'я.

Роз'яснюючи положення законодавства щодо застосування ст. 10 Регламенту (ЄС) № 178/2002, суд ЄС також звернувся до інших положень Регламенту та німецького нормативно-правового акта, що інтерпретував положення Регламенту (ЄС) № 178/2002.

Відповідно до ст. 14 Регламенту (ЄС) № 178/2002, продукція є небезпечною у випадку, якщо вона визнана непридатною до вживання в їжу. Така продукція визначається п. 5 ст. 14 Регламенту й так може розцінюватися як загрозована для здоров'я споживачів.

Суд ЄС також звернув увагу на те, що ст. 10 Регламенту (ЄС) № 178/2002 не забороняє державам-членам і їхнім органам уживати інші інформаційні заходи на свій розсуд.

Отже, дії баварських властей не можуть бути класифіковані як перевищення повноважень, оскільки були спрямовані на встановлення належного рівня захисту здоров'я споживачів і не суперечили чинному законодавству ЄС і Німеччини.

У 2011 р. був прийнятий Регламент (ЄС) від 25 жовтня 2011 р. № 1169/2011 про надання споживачам інформації про продукти харчування [9].



Регламент (ЄС) № 1169/2011 у ст. 2 вводить поняття: продовольча інформація (food information) і законодавство про продовольчу інформацію (food information law).

З метою здійснення правового регулювання в частині надання продовольчої інформації, законодавець ділить увесь масив продовольчої інформації на обов'язкову продовольчу інформацію й додаткову продовольчу інформацію, а також установлює правила надання щодо кожного зазначеного виду інформації.

Законодавство про безпеку продукції здійснює правове регулювання захисту здоров'я та безпеки споживачів під час виробництва, випуску на ринок і споживання непродовольчих товарів.

Правове регулювання взаємовідносин зі споживачами у зв'язку з покупкою і споживанням непродовольчих товарів проводиться насамперед на підставі Директиви 2001/95/ЄС про загальну безпечну продукцію [10]. Необхідно відзначити, що ця Директива до набрання чинності Регламенту (ЄС) № 178/2002 застосовувалася як до продовольчих, так і до непродовольчих товарів, що підтверджується не тільки положеннями Директиви, а й на практиці доведено застосуванням положень Директиви судом ЄС при розгляді спорів, об'єктами яких є продовольчі товари. На сьогодні Директива 2001/95/ЄС застосовується до продовольчих товарів тільки в тій частині, правове регулювання якої не вироблено Регламентом (ЄС) № 178/2002. Отже, Директива 2001/95/ЄС була актом загального законодавства ЄС у сфері захисту здоров'я та безпеки споживачів, а згодом стала актом спеціального законодавства щодо безпеки продукції.

У п. 5 преамбули до Директиви зазначено: «Дуже складно видати законодавство Співтовариства для кожного окремого виду продукції, який існує на сьогодні або може бути створений». Законодавець у цьому параграфі пояснює, чому приймається загальний законодавчий акт і які проблеми він покликаний вирішувати: 1) неможливо описати критерії та ознаки безпеки для кожного продукту; 2) неможливо за кожної появи на ринку нового продукту видавати окремий правовий акт відносно цього продукту. У зв'язку з цим приймається Директива, що встановлює загальні критерії безпеки та відповідальності виробників за дотримання встановлених критеріїв безпеки.

Відповідно до ст. 3 Директиви 2001/95/ЄС, продукція визнається безпечною, якщо вона відповідає європейським стандартам або аналогічним національним стандартам, прийнятим на підставі європейських стандартів, які були опубліковані в офіційному джерелі (офіційному журналі Європейського Союзу, що є офіційним джерелом усіх нормативних актів ЄС).

На основі ст. 4 Директиви 2001/95/ЄС Європейська комісія приймає рішення, яке містить указівку на вимоги до безпеки продукції, що повинні бути закладені в європейському стандарті. Європейські організації із стандартизації [11] розробляють відповідний стандарт, і Європейська комісія своїм рішенням, відповідно до порядку розподілу повноважень, затверджує стандарт і публікує його в офіційному журналі ЄС.

Необхідно відзначити, що прийняте Європейською комісією рішення про затвердження стандарту не є саме по собі гарантією безпеки продукції, яка випускається відповідно до цього стандарту. Однак під час оцінювання ступеня безпеки продукції відповідність стандарту береться до уваги, так само як і інші фактори і критерії, які встановлені Директивою 2001/95/ЄС.

Суб'єктний склад кола осіб, відповідальних за безпеку продукції, аналізувався судом ЄС у справі *Lidl Magyarország Kereskedelmi bt v Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa* [12].

Відповідно до наданої відповіді суду ЄС на преюдиціальний запит Муніципального суду Угорщини, особа, яка продає продукцію, може розглядатися як виробник тільки за умов, зазначених у п. (Е) ст. 2 Директиви 2001/95/ЄС. Отже, для застосування заходів відповідальності до продавця необхідне дотримання критерію належності діяльності продавця до тієї діяльності, яка може впливати на характеристики безпеки продукції.

Якщо ця особа тільки поширює продукцію, то вона є торговим посередником, відповідно до п. (F) ст. 2 Директиви 2001/95/ЄС: «Під торговим посередником розуміється



будь-який професіонал збутового ланцюга, чия діяльність не впливає на характеристики безпеки продукції».

Отже, відповідно до зазначених норм і тлумачення суду ЄС, суб'єктний склад осіб, до яких можуть бути застосовані заходи відповідальності, обмежений критерієм впливу цих осіб на безпеку продукції.

Стосовно захисту здоров'я та безпеки споживачів окремих видів непродовольчої продукції необхідно відзначити, що, крім зазначеної Директиви 2001/95/ЄС, правове регулювання здійснюється в спеціальних галузях непродовольчих товарів. Необхідність окремого правового регулювання деяких специфічних груп товарів, на нашу думку, зумовлена їхніми властивостями, суб'єктами їх споживання, а також підвищеним ступенем ризику завдання шкоди споживачеві.

Серед таких груп товарів, правове регулювання покупки і споживання яких здійснюється за допомогою спеціальних законодавчих актів, ми вважаємо за необхідне виділити косметичні товари, товари для дітей, вибухонебезпечні товари.

Крім вищезазначених груп непродовольчих товарів, спеціальне правове регулювання здійснюється також у галузі засобів самооборони, медичних товарів, транспортних засобів, низковольтового обладнання. Відзначимо, що правове регулювання цих сфер забезпечення безпеки продукції побудовано за аналогічною схемою, закладеною в проаналізованих нами правових актах:

– наявність загального законодавства у вигляді Директиви 2001/95/ЄС і європейських стандартів, імплементованих у національне законодавство;

– установа заборони на випуск на ринок продукції, яка не відповідає критеріям безпеки;

– накладення відповідальності на осіб, зобов'язаних забезпечити безпеку продукції;

– наділення повноваженнями щодо перевірки відповідності критеріям безпеки продукції національні органи.

Висновки. Проаналізувавши законодавства ЄС щодо безпеки продукції, ми можемо зробити висновок про те, що розвиток законодавства ЄС у цій галузі зумовлений багатьма чинниками, серед яких вважаємо за необхідне особливо виділити науково-технічний прогрес і зміни в загальному підході ЄС до здійснення правового регулювання.

На сьогодні відбувається перегляд прийнятих раніше правових актів у галузі законодавства про безпеку продукції, основна мета такого перегляду полягає у приведенні правового регулювання у відповідність із науково-технічними досягненнями за останніх 20 років. Відзначимо, що багато актів у сфері непродовольчої продукції приймалися ще в кінці 1970-х – на початку 1980-х рр., у зв'язку з цим вони застаріли й потребують прийняття нових актів, які здійснюватимуть сучасне правове регулювання захисту здоров'я та безпеки споживачів непродовольчої продукції.

Однак важливою є і необхідність упровадження концепції повної гармонізації, яка істотно впливає на нові й перероблені правові акти. Такий підхід до зближення законодавств пояснюється необхідністю досягти однакової правового регулювання щодо продукції, яка надходить на внутрішній ринок, що, на думку законодавця, сприятиме підвищенню загального рівня безпеки продукції та захисту здоров'я споживачів.

Список використаних джерел:

1. Federal Meat Inspection Act (FMIA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fda.gov/RegulatoryInformation/Legislation/ucm>.

2. Council Directive 87/357/EEC of 25 June 1987 on the approximation of the laws of the Member States concerning products which, appearing to be other than they are, endanger the health or safety of consumers. // OJ L 192, 11 July 1987. – p. 49–50.

3. Council Directive 89/108/EEC of 21 December 1988 on the approximation of the laws of the Member States relating to quick-frozen foodstuffs for human consumption // OJ L 40, 11 February 1989. – p. 34–37.



4. Council Directive 90/496/EEC of 24 September 1990 on nutrition labelling for foodstuffs // OJ L 276, 6 October 1990. – p. 40–44.
5. Council Regulation (EEC) No 1601/91 of 10 June 1991 laying down general rules on the definition, description and presentation of aromatized wines, aromatized wine– based drinks and aromatized wine-product cocktails // OJ L 149, 14 June 1991. – p. 1–9.
6. Council Directive 93/5/EEC of 25 February 1993 on assistance to the Commission and cooperation by the Member States in the scientific examination of questions relating to food. // OJ L 52, 4 March 1993. – p. 18–21.
7. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. // OJ L 31, 1 February 2002. – p. 1–24.
8. Case C-636/11 Karl Berger v Freistaat Bayern [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid>.
9. Goodburn K. EU Food Law: A Practical Guide / Woodhead Publishing, 2001. – p. 27-29; Holland D., Pope H. EU Food Law and Policy / Kluwer Law International, 2004. – p. 197.
10. Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety // OJ L 11, 15 January 2002. – p. 4–17.
11. CEN (European Committee for Standardisation), CENELEC (European Committee for Electro-technical Standardisation), and ETSI (European Telecommunications Standards Institute).
12. Case C-132/08. Lidl Magyarország Kereskedelmi bt v Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa [2009] ECR– I-03841 // OJ C 153, 04/07/2009. – p. 12–13.

ТРУБАКОВ Є. О.,

аспірант кафедри цивільного права
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.4

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ НЕУКЛАДЕНОГО ДОГОВОРУ

У статті досліджується еволюція розвитку вчення про неукладені договори. Визначено підстави для кваліфікації та поняття неукладеного договору в римському цивільному праві, дореволюційній (до 1917 р.) і радянській юридичній доктрині, а також у сучасній юридичній літературі. Проаналізовано чинники, які вплинули на праворозуміння неукладеного договору в кожному із досліджуваних періодів. Особливу увагу приділено співвідношенню неукладеного та недійсного договорів. Обґрунтовано, що неукладений договір за своєю правовою природою є правовим актом.

Ключові слова: неукладений (неспроможний) договір, недійсний договір, склад юридичного факту, правовий акт, юридичні наслідки.

