

Удосконалення державного ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції відповідно до європейських підходів

Л. Віткін, доктор технічних наук, професор Університету економіки та права «КРОК», головний консультант Адміністрації Президента України,
Д. Луценко, магістр права, м. Київ

Усовершенствование государственного рыночного надзора за безопасностью пищевой продукции в соответствии с европейскими подходами

Л. Виткин, доктор технических наук, профессор Университета экономики и права «КРОК», главный консультант Администрации Президента Украины,
 Д. Луценко, магистр права, г. Киев

Improving the State Market Supervision for Non-Food Products Safety in Accordance with the European Approach

L. Vitkin, Doctor of Technical Sciences, Professor of «KROK» University, Chief Consultant of Presidential Administration of Ukraine,
 D. Lutsenko, Master of Laws, Kyiv



Л. Віткін

У статті розглянуто європейські практики та підходи до організації та здійснення державного нагляду (контролю) за безпечністю продукції, зокрема ринкового нагляду. Проаналізовано основні проблеми у сфері державного нагляду (контролю) в Україні, подано стислий опис нещодавніх законодавчих змін у цій сфері, зокрема щодо запровадження державного ринкового нагляду відповідно до вимог Європейського Союзу (ЄС). Потребу в реформуванні системи державного нагляду (контролю) розглянуто в контексті необхідності досягнення завдань модернізації української економіки та підвищення якості державного управління. Запропоновано математичну модель побудови національної системи ринкового нагляду та розраховано результативність діючої та нової систем.



Д. Луценко

ВСТУП

Організація у країні державного нагляду і контролю за безпечністю продукції має безпосередній вплив на розвиток бізнесу, регуляторний клімат та інвестиційну привабливість країни, а також ефективність захисту прав споживачів. Світовий досвід свідчить: там, де повноваження багатьох контролюючих органів дублюються, бізнес незахищений перед свавіллям контролерів та віддає перевагу функціонуванню «у тіні», важко забезпечити стале економічне зростання, зменшення рівня корупції та належний рівень захисту споживачів.

Необхідні складові ефективної системи державного нагляду (контролю):

- наявність чіткої законодавчої та підзаконної бази для здійснення на-

гляду (контролю), включаючи порядок такого здійснення;

- чітке закріплення та розмежування сфер відповідальності контролюючих органів;

- зосередження нагляду за продукцією, що за притаманними їй властивостями, чи з інших причин, становить підвищений ризик;

- наявність ефективних, справедливих, пропорційних та стримуючих санкцій;

- налагодження ефективного інформаційного забезпечення (інформаційно-аналітичні системи та повідомлення для споживачів і суб'єктів господарювання) та діалогу і прозорості у стосунках між контролюючими органами та бізнесом;

- компетентність державних інспекторів.

З огляду на реформування законодавчого поля України щодо державного нагляду (контролю) з метою його приведення у відповідність до законодавства ЄС, що наразі відбувається, варто розглянути побудову системи державного нагляду (контролю) за безпечністю продукції в європейських країнах. Стрижнем європейського підходу до організації державного нагляду (контролю) є зосередження державного контролю на безпечності продукції.

Слід особливо підкреслити виокремлення в Європі сфери контролю харчової продукції. У цій сфері існує достатньо жорстке регулювання, державний контроль забезпечується на всіх стадіях циклу продукції за принципом «від лану до столу», а останні десять років в ЄС цим питанням опікується єдиний європейський контролюючий орган. Окремий режим контролю існує в Європі й стосовно ліків.

Підхід, застосований до нехарчової продукції, є гнучкішим: якщо є підстави для регулювання окремих видів продукції, щодо них встановлюють обов'язкові вимоги у нормативно-правових актах (регламентах). Для окремих видів нехарчової продукції, що становлять певні підвищені рівні ризику для споживачів та користувачів та можуть бути легко ідентифіковані, запроваджено доринковий контроль за встановленими процедурами оцінювання відповідності. Їх опис міститься у модулях та є пропорційним ризикам, що становить та чи інша продукція. Процедури можуть передбачати як наявність внутрішнього контролю на виробництві, так і залучення до оцінювання відповідності продукції на різних стадіях її виробництва третьої незалежної сторони. Ринок послуг з оцінювання відповідності в Європі є конкурентним та здебільшого приватним. Утім, до органів, які надають такі послуги, встановлено чіткі вимоги, зокрема, вимога щодо технічної компетентності, що засвідчується наявністю визнаної на міжнародному рівні акредитації. Вимоги до продукції встановлюють на рівні ЄС у відповідних директивах і регламентах, а щодо тих видів продукції, які підлягають оціненню відповідності, — у так званих Директивах ЄС Нового та Глобального підходів, яких наразі налічується близько 30.

Важливою складовою забезпечення продукції є здійснення нагляду за нею на ринку (державного ринкового нагляду), тобто на складах, у торговельних мережах, на ярмарках чи у місцях монтажу та введення продукції в експлуатацію. На відміну від доринкового контролю, цей нагляд здійснюють виключно органи державної влади. При цьому, як правило, за певним органом закріплюють одну або декілька директив чи регламентів.

Під час проведення державного ринкового нагляду основну увагу зосереджують не на контролі наявності паперів (декларацій чи сертифікатів відповід-

ності, товарно-супровідної документації), а на перевірці маркування та показників безпечності продукції. У разі виявлення невідповідності державний орган може перевірити безпосередньо у виробника продукцію та технічну документацію на неї. Однак при цьому перевіряють лише невідповідну продукцію, а не всю, що виготовляє цей виробник. За результатами нагляду можуть бути вжиті такі заходи: тимчасова заборона, приведення продукції у відповідність, заборона продукції, вилучення продукції з обігу та її відкликання у споживачів. Також накладають санкції, які повинні бути ефективними, пропорційними й такими, що мають запобігати повторенню порушень у подальшому. Основну відповідальність покладають на виробника, розповсюджувач несе відповідальність лише у разі, якщо продукція стала невідповідною через його дії або недогляд.

Окремі положення щодо ринкового нагляду містяться у Директивах Нового та Глобального підходів, але для створення більш уніфікованої та чіткої системи у 2008 році в ЄС було прийнято Регламент 765/2008, яким було встановлено єдині засади функціонування ринкового нагляду в Європі.

До тих видів продукції, щодо яких спеціальне регулювання на рівні ЄС відсутнє, висувається єдина вимога щодо їх безпечності. Це закріплено у Директиві ЄС 2001/95/ЄС від 03.12.2001 щодо загальної безпечності продукції. Ця Директива доповнювала Директиви Нового та Глобального підходів у частині вжиття заходів ринкового нагляду до того, як це питання було врегульовано згаданим вище Регламентом ЄС 765/2008. Цією Директивою також передбачено функціонування системи оперативного обміну інформацією стосовно продукції, що становить серйозний ризик (RAPEX).

Нарешті, у разі цивільних позовів про відшкодування шкоди, завданої дефектом у продукції, в Європі запроваджено принцип відповідальності виробника без вини. Згідно із цим принципом саме виробник (а не, наприклад, продавець) несе відповідальність за дефектну продукцію та шкоду, що вона завдала, якщо не буде доведено інше. Відповідно, позови про відшкодування мають подаватися, у першу чергу, до виробника. У такий спосіб вирішується проблема інформаційної асиметрії, згідно з якою саме виробник володіє найповнішою інформацією про свою продукцію, а отже повинен нести всю відповідальність за неї. Відповідні положення в ЄС закріплено у Директиві 85/374/ЄЕС від 25.07.1985. Слід зазначити, що в деяких країнах, наприклад у США, механізм цивільної відповідальності вважають достатнім елементом захисту споживачів і вимоги до багатьох видів продукції держава не регламентує.

Таким чином, у ЄС побудовано достатньо ефективну систему контролю і нагляду за продукцією, яка дозволяє:

- розрізнити продукцію за ступенем ризику та визначити рівень регулювання та здійснення нагляду (контролю) — від встановлення вимог і здійснення нагляду під час усього життєвого циклу продукції (для харчових продуктів та, певною мірою, для ліків), через доринковий контроль у вигляді оцінення відповідності (для окремих видів промислової продукції), до встановлення певних вимог (для виробів легкої промисловості чи посуду) чи до відсутності регулювання взагалі (для запальничок, друкованої або канцелярської продукції);

- розмежувати сфери відповідальності між органами ринкового нагляду та забезпечити прозорість та необтяжливість здійснення нагляду для бізнесу;

- забезпечити справедливість у встановленні провини та незворотності покарання винних;

- забезпечити прозорість ринку, а отже й ефективний захист споживачів та користувачів.

Організація ринкового нагляду в країнах ЄС має певні національні особливості [1—3]. Їх умовно можна поділити на 2 альтернативи:

1) ринковий нагляд за промисловою продукцією здійснює в основному один спеціально уповноважений орган влади (з деякими виключеннями щодо окремих видів продукції);

2) ринковий нагляд здійснює велика кількість спеціально уповноважених органів влади.

Прикладом першої альтернативи є досвід Болгарії. Так, Державне агентство метрології та технічного нагляду (SAMTS) створено на базі Комітету стандартизації та метрології, за яким у результаті реформ залишились наглядові функції, пов'язані з виконанням технічного законодавства, а саме за двома законами: Законом про технічні вимоги до продукції та Законом про вимірювання. Зокрема, SAMTS здійснює нагляд за розміщенням на ринку продукції, яка підпадає під дію директив Нового підходу» [4].

Крім того, SAMTS здійснює державний нагляд за використанням засобів вимірювальної техніки, контроль за процесом розфасовки товарів та контролює процес експлуатації обладнання, користування яким пов'язано з високим ризиком безпеки (ліфти, крани, посудини під тиском).

До першої альтернативи можна віднести також французький досвід. Так, за організацію ринкового нагляду за продукцією, що підпадає під дію директив Нового підходу, відповідає Міністерство промисловості, фінансів та зайнятості і підпорядкований йому Генеральний директорат з питань торгівлі, захисту споживачів та боротьби з шахрайством. Контроль на кордоні за безпекою цієї продукції здійснює Головне управління митної та акцизної служби [4].

Прикладом другої альтернативи є досвід Швеції [5], де близько 20 наглядових органів відповідають за різні сфери виробництва.

Постановка проблеми

До 2010 року в Україні існувало досить розмаїте законодавство у сфері контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання. Окремі закони стосувались сфери харчових продуктів, лікарських засобів, пестицидів та агрохімікатів, інших специфічних видів продукції. Поряд з ними також існували та продовжують існувати загальні контрольні закони, фокусом яких є не продукція, а певні сфери чи аспекти людської життєдіяльності, наприклад, санітарне та епідеміологічне благополуччя населення, пожежна безпека, охорона праці. На додаток до них в Україні також діяли Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» [6] та Закон України «Про захист прав споживачів» [7], які давали право територіальним органам Держстандарту, які були водночас суб'єктами господарювання, контролювати виробників та оптових продавців продукції, а органам захисту прав споживачів — роздрібних продавців. При цьому належної комунікації між цими органами не було, що призводило до того, що при виявленні невідповідної, а особливо небезпечної продукції заходи щодо такої продукції вживалися лише у відповідного суб'єкта, в якого її було виявлено, і санкції накладалися саме на нього, а не на того, хто був справді винен у тому, що продукція є небезпечною чи невідповідною. Самі ж заходи, що мають бути вжиті до такої продукції, в українському законодавстві не були прописані та зводились здебільшого до тимчасової або постійної заборони продукції.

Сам державний нагляд (контроль) зосереджувався скоріше на суб'єктах господарювання, а не на продукції, що призводило до перевірення всього, що виробляється чи продається суб'єктом господарювання, без належного аналізу ризиків та ситуації щодо безпеки даної продукції у країні. У ході перевірок увагу зосереджували на формальній відповідності продукції, наприклад технічним умовам виробників, або наявності сертифікатів відповідності чи їх реєстраційних номерів, а не власне показникам безпеки продукції. Унаслідок цього санкції накладали за формальну невідповідність, яка часто не стосувалася безпеки продукції.

Наслідками такої ситуації стали:

- надмірність контролю, коли до суб'єкта господарювання постійно приходять різні контролюючі органи з метою проведення перевірок тієї ж самої продукції, та відсутність відповідальності самих контролюючих органів, коли на ринку траплялася

якась надзвичайна ситуація або було завдано значної шкоди;

- погіршення інвестиційного та регуляторного клімату в Україні та поширення зловживань у сфері державного нагляду (контролю);

- зниження результативності та ефективності захисту прав споживачів і користувачів щодо безпечності продукції.

Спробою хоча б часткового розв'язання ситуації, що склалася, було прийняття Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [8]. Однак, цей законодавчий акт був рамковим, тому в ньому не вдалося відобразити всієї специфіки, властивої секторному законодавству. Саме через це, попри вирішення окремих проблем, цей Закон так і не став вирішальним в плані наведення ладу в сфері організації проведення державного нагляду (контролю). Багато проблемних питань, пов'язаних із розмитістю сфер відповідальності та порядком проведення такого нагляду (контролю), залишилися без вирішення.

В Україні назріла необхідність упорядкування наглядової (контрольної) діяльності в окремих секторах економіки. З огляду на потребу в модернізації системи державного управління та забезпеченні її ефективності з урахуванням найкращих практик, що існують у світі, найбільш доцільним виглядає проведення реформування наглядової (контрольної) діяльності державних органів відповідно до вимог і практик ЄС. Це забезпечить виконання Україною зобов'язань, взятих нею при вступі до Світової організації торгівлі (СОТ), а також сприятиме у майбутньому укладенню та функціонуванню Угоди щодо зони вільної торгівлі з ЄС. Принагідно слід зазначити, що на досвід і практики ЄС спираються також і країни Митного союзу (Росія, Білорусь та Казахстан).

Мета роботи — на основі вивченого європейського досвіду та аналізу вітчизняного законодавства у сфері ринкового нагляду за безпекою нехарчової продукції запропонувати модель національної системи ринкового нагляду і спрогнозувати її результативність.

Основна частина

Протягом 2010—2011 років в Україні були прийняті перші закони, що запроваджують в Україні європейські принципи та підходи до здійснення державного нагляду (контролю) за продукцією та захисту прав споживачів. Водночас, деякі з цих законів стали фактично першими кроками в реформуванні секторного законодавства України у сфері нагляду (контролю) продукції.

2 грудня 2010 року Верховна Рада прийняла внесений Президентом Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [9], який набрав чинності 05.07.2011.

Відповідно до цього Закону з цього ж дня втратив чинність Декрет Кабінету Міністрів України [6]. Закон [9] було розроблено на основі відповідних положень Регламенту ЄС 765/2008 від 09.07.2008. Згідно із цим Законом в Україні було запроваджено ринковий нагляд відповідно до принципів і практик, що застосовуються в ЄС. Віднині нагляд за продукцією, за винятком харчової та фармацевтичної продукції, а також деяких інших видів, здійснюватиметься шляхом проведення перевірок на складах та у торговельній мережі. Виробники перевірятимуться лише у разі виявлення на ринку невідповідної продукції. У такій ситуації органи ринкового нагляду матимуть також змогу перевіряти весь ланцюг постачання невідповідної продукції, що має забезпечити прозорість ринку та полегшити встановлення джерел походження невідповідної продукції.

Законом [9] передбачено комплекс заходів, що можуть вживатися до невідповідної продукції (приведення продукції у відповідність, тимчасова та постійна заборона продукції, вилучення продукції з обігу та її відкликання від споживачів). Передбачена й необхідність інформування споживачів та інших розповсюджувачів про продукцію, яка становить серйозний ризик або є небезпечною. Під час прийняття рішення про вжиття того чи іншого заходу відповідно до європейських вимог передбачена процедура консультацій з виробником продукції чи іншою особою, якої стосується рішення про необхідність вжиття таких заходів. Ураховуючи серйозність та важливість заходів ринкового нагляду для виробника чи прирівняної до нього особи та розмір санкцій, а також з метою обмеження можливостей для зловживань з боку посадових осіб органів ринкового нагляду, в цілому Закон [9] встановлює досить чіткі та жорсткі процедури проведення перевірок та вжиття заходів у разі виявлення невідповідності.

Система санкцій, запропонована в Законі [9], є гнучкою та спрямована на забезпечення справедливості при їх накладенні: основну відповідальність несе виробник чи особа, що ввела продукцію в обіг на ринку України, а розповсюдjuвач продукції (у тому числі її продавець) несе відповідальність лише у тому випадку, якщо продукція стала невідповідною внаслідок його дій чи бездіяльності. Таким чином, новим Законом передбачена така логічна схема: розповсюдjuвачі (у тому числі продавці) перевіряються частіше, але підстави їх відповідальності є значно вужчими, у той час як виробники зазнаватимуть менше перевірок, проте нестимуть всю повноту відповідальності за свою продукцію.

Особливу увагу в Законі [9] приділено організації системи ринкового нагляду. Так, передбачено визначення Кабінетом Міністрів України органів

державного ринкового нагляду та розмежування сфер їх відповідальності, що було зроблено з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» [10]. Передбачено вимоги до планування здійснення державного ринкового нагляду та оцінювання ефективності функціонування системи ринкового нагляду, що дозволить забезпечувати ефективний зворотний зв'язок між тим, що і з якими результатами перевіряється на ринку, і плануванням нагляду й визначенням пріоритетів для нього на наступний період.

Окремий розділ Закону [9] присвячений контролю такої продукції при її ввезенні на митну територію України. Функція здійснення такого контролю, як і в більшості європейських країн, покладена на митні органи. При цьому, відповідно до європейських вимог, передбачений механізм взаємодії між митними органами та органами державного ринкового нагляду у випадку виявлення на кордоні невідповідної продукції. Слід особливо зазначити, що контролю на кордоні підлягає лише та нехарчова продукція, що заявлена в митний режим імпорту, реімпорту або будь-який інший режим, що передбачає вільний обіг продукції на ринку України. Це означає, що перепон для транзиту продукції через територію України або її тимчасового ввезення в Україну з метою, наприклад, демонстрації на ярмарках, виставках тощо, виникати не повинно.

Також зазначеним Законом [9] передбачено функціонування національної інформаційної системи ринкового нагляду, яка виконуватиме функції реєстру всіх рішень, прийнятих органами ринкового нагляду, обміну інформацією між органами ринкового нагляду та митними органами, а також надання статистичної та аналітичної інформації для проведення оцінювання ефективності функціонування системи державного ринкового нагляду в Україні.

2 грудня 2010 року, у той самий день, коли було прийнято Закон [9], Верховною Радою України було прийнято ще один закон, а саме Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» [11], який також був внесений Президентом України і набрав чинності 05.07.2011. Цей Закон базується на Директиві ЄС 2001/95/ЄС від 03.12.2001 про загальну безпечність продукції та є взаємодоповнюючим із Законом [9]. Саме тому ці два акти Президент України вносив єдиним пакетом.

Згідно із Законом [11] у разі, якщо на продукцію не існує встановлених вимог у технічних регламентах (ТР) та інших нормативно-правових актах України, до неї висувається єдина вимога: така продукція повинна бути безпечною. При цьому в Законі наведено перелік критеріїв, згідно з якими може бути оцінена безпечність такої продук-

ції. Нагляд за додержанням загальної вимоги щодо безпечності нехарчової продукції здійснюється відповідно до Закону [9]. Законом [11] передбачено функціонування системи оперативного взаємного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик, що має слугувати аналогом відповідної європейської системи RAPEX.

19 травня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» [12], який набрав чинності 16.09.2011. Цим Законом в Україні було імплементовано Директиву ЄС 85/374/ЄЕС щодо відповідальності за дефектну продукцію та запроваджено принцип відповідальності без вини саме виробника. Відповідні зміни були внесені й до Цивільного кодексу України, яким раніше врегульовувалися ці питання. Законом передбачена низка обставин, коли виробника може бути звільнено від відповідальності. Утім, у такому разі Закон [12] передбачає, що позов може бути переадресований особі, яка винна в тому, що продукція стала дефектною та завдала шкоди. Слід зазначити, що такий режим відповідно до європейських правил поширюється лише на продукцію, що є рухомим майном, і не поширюється на нерухомість, роботи і послуги, де зберігається старий режим, передбачений Цивільним кодексом України.

Таким чином, протягом 2010—2011 років в Україні створено законодавчу базу для запровадження європейських підходів до державного нагляду (контролю) за продукцією. На виконання законів [9, 11] Кабінетом Міністрів України та Мінекономрозвитку прийнято 13 підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади щодо здійснення державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції.

Оскільки система нагляду (контролю) багато в чому докорінно змінилася, то, звичайно, з втіленням цього законодавства в життя виникають певні проблеми. Так, ще треба створити передбачену цими законами інфраструктуру, у тому числі відповідні інформаційні системи. Неабиякий виклик становить завдання професійної перепідготовки відповідних державних інспекторів як органів ринкового нагляду, так і митних органів, а також забезпечення не лише професійної, а й технічної спроможності цих органів, адже перенесення фокусу контролю від наявності необхідних документів до перевірки безпечності продукції вимагає ґрунтовної підготовки відповідних посадових осіб. На вирішення цих проблем буде спрямовано частину коштів, що виділяються ЄС в рамках реалізації Програми підтримки галузевої політики «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом».

Слід зазначити, що прийняття законів [9, 11] є лише першим кроком у запровадженні європейських підходів і практики у здійсненні державного нагляду (контролю) в Україні. Так, наприклад, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України внесено проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо безпечності харчових продуктів» (реєстраційний номер 10495 від 21.05.2012) та «Про новітні харчові продукти» (реєстраційний номер 11008 від 17.07.2012). Ведеться робота з розроблення законопроекту у сфері державного нагляду (контролю) за харчовими продуктами. Утім, в Україні залишається нагальною й проблема подальшого удосконалення законодавства у сфері державного нагляду (контролю) в інших секторах економіки та сферах регулювання, зокрема щодо лікарських засобів, будівництва, захисту прав споживачів, санітарно-епідеміологічного нагляду, охорони праці, пожежної безпеки тощо. Вбачається, що з метою забезпечення прозорості та уникнення можливостей для зловживань основу увагу при такому вдосконаленні слід приділяти усуненню дублювання, чіткому визначенню сфер відповідальності та об'єктів нагляду (контролю), а також детальним процедурам проведення перевірок суб'єктів господарювання в межах здійснення такого нагляду (контролю).

Модель української системи державного ринкового нагляду

До останнього часу в Україні здійснювався державний нагляд за дотриманням стандартів, норм та правил і контроль у частині захисту прав споживачів.

Як зазначалося вище, з прийняттям трьох законів України з липня 2011 року в Україні введено ринковий нагляд за безпечністю нехарчової продукції. Згідно із Законом [9] Кабінетом Міністрів України визначено перелік та повноваження дев'яти органів влади, що здійснюватимуть ринковий нагляд. Ринковий нагляд за більшістю промислової продукції, що підпадає під дію ТР, які базуються на європейських директивах Нового підходу, покладено на Державну службу України з питань захисту прав споживачів.

У зв'язку із затримкою у реєстрації окремих документів у сфері ринкового нагляду та необхідністю підготовки кадрів очікується, що практична робота у цій сфері розпочнеться у 3 кварталі 2012 року.

Головною метою побудови моделі ринкового нагляду є прогнозне оцінення результативності нової системи порівняно із системою, яка існувала в Україні до 2011 року.

Для побудови моделі ринкового нагляду було обрано лінійний за параметрами регресійний ана-

ліз. Цей метод статистичного опрацювання дозволяє отримувати багатофакторні математичні моделі у вигляді алгебраїчної суми довільного виду.

Як правило, використовуються поліноми, які дозволяють із заданою точністю апроксимувати експериментальні дані.

Відгуком моделі ринкового нагляду обрано рівень захисту прав споживачів від небезпечної продукції.

Для встановлення сили впливу та взаємодії показників, що впливають на рівень захисту прав споживачів, за допомогою експертної оцінки на основі аналізу кращого світового і європейського досвіду та відповідних документів [1, 2] було визначено 15 показників, які описують модель національної системи ринкового нагляду (таблиця).

Оскільки повний факторний експеримент (перебирання всіх варіантів сполучень показників) виконати нереально (він вимагає проведення суттєвої кількості експериментів), було використано робастий план експерименту на основі ЛПТ-чисел. Робастий план забезпечує найкращі умови для визначення апіорі невідомої структури рівняння регресії.

Результати експерименту отримували методом експертних оцінень. Оцінки експертів були перевірені на узгодженість за допомогою коефіцієнта конкордації. Як відгук використані їх середні значення за кожним досвідом.

Для забезпечення виконання передумов регресійного аналізу перед побудовою моделі вихідна матриця була трансформована в матрицю, утворену поліномами Чебишева, а потім стовпці матриці пронормовані (для забезпечення однакової суми квадратів). Ці операції дозволяють знизити мультиколінеарність та поліпшити зумовленість матриці, що забезпечує стійкість структури моделі, обчислювальну стійкість коефіцієнтів регресії та виконання передумов використання критеріїв Фішера і Сьюдента.

Побудова лінійної за параметрами регресійної моделі виконана за допомогою програмного засобу ПРИАМ [13].

Для проведення аналізу отримано дві моделі: модель з використання тільки головних ефектів і модель з використанням взаємодій. У першій моделі припускається, що взаємодія (одночасна дія кількох чинників на відгук як новий ефект) малоімовірна. У другій моделі врахована можливість взаємодій.

Модель у головних ефектах адекватна ($F_{\text{розр}} = 1,449 > F_{\text{кр}} = 1,426$) за рівня значущості $\alpha = 0,05$, інформативна. Коефіцієнт множинної кореляції 0,730. Цей коефіцієнт статистично значущий: $F_R = 2,392 > F_{\text{кр}} = 2,321$ за рівня значущості $\alpha = 0,05$ і рівня свободи $\nu_1 = 10$ і $\nu_2 = 21$. Інформативність моделі добра: для критерію ▶

Ч/ч	Назва показників
1	Базове законодавство у сфері ринкового нагляду
2	Секторальне законодавство щодо безпеки окремих видів продукції
3	Система моніторингу безпеки продукції та оцінка ризиків продукції на ринку
4	Система інформування (швидкого оповіщення) споживачів та компетентних органів влади про небезпечну продукцію
5	Система відбору зразків та випробувань продукції у компетентних лабораторіях
6	Система заборони постачання, відкликання, вилучення та утилізації небезпечної продукції
7	Відповідальність виробників і розповсюджувачів та інформування споживачів й компетентні органи щодо небезпечної продукції
8	Координація органів ринкового нагляду на національному, регіональному та міжнародному рівні
9	Контроль продукції на кордоні
10	Раптовість перевірок, незворотність та пропорційність покарання
11	Фінансові та матеріально-технічні ресурси для здійснення ринкового нагляду
12	Система стимулювання виробників до випуску безпечної продукції
13	Система відшкодування збитків споживача
14	Організація планових та позапланових перевірок
15	Взаємодія з органами стандартизації, сертифікації, акредитації, метрології

Бокса-Веца $\gamma = 0$. Модель стійка: число обумовленості $Cond = 1,85$. Модель пояснює 53,3 % загального розсіювання. Середня точність апроксимації — 10,9 %. F_R — критерій Фішера розрахований, $F_{кр}$ — критерій Фішера табличний із заданим рівнем значущості.

Модель зі взаємодіями адекватна ($F_{розр} = 20,003 > F_{кр} = 1,715$) за рівня значущості $\alpha = 0,05$. Модель інформативна. Коефіцієнт множинної кореляції — 0,988. Цей коефіцієнт статистично значущий: $F_R = 36,91 > F_{кр} = 2,38$ за рівня значущості $\alpha = 0,05$ і рівнях свободи $\nu_1 = 16$ і $\nu_2 = 15$. Інформативність моделі добра: для критерію Бокса-Веца $\gamma = 3$. Модель стійка: число обумовленості $Cond = 1,79$. Модель пояснює 97,5 % загального розсіювання. Середня точність апроксимації 2,11 %.

Модель ринкового нагляду із взаємодіями показників виявилась більш інформативною та точною.

Було також проаналізовано вплив двох окремих показників, за незмінності інших на відгук (рис. 1).

Графік описує поверхню відгуку як залежність від двох факторів X_1 (по осі X) і X_2 (по осі Z). При цьому всі інші фактори приймають вказані значення (у даному випадку — всі на нижньому рівні).

З рис. 1 видно, що залежності нелінійні. Мінімальне значення відгуку досягається при мінімальному X_2 і середньому X_1 , а максимальне — при мінімальному X_1 і максимальному X_2 .

Згідно з позначеннями: X_1 — Базове законодавство у сфері ринкового нагляду, X_2 — Секторальне законодавство щодо безпеки окремих видів продукції.

Підвищення рівня секторального законодавства приводить і до загального підвищення відгуку. Причому, перехід від середнього до високого рівня дає значніше зростання показника, ніж перехід від низького до середнього.

А ось перехід від низького до середнього рівня базового ринкового законодавства приводить до зниження значення відгуку, і тільки його підвищення до високого знову підвищує якість.

З рис. 2 видно, що, якщо інші фактори зафіксовані на середньому рівні, то підвищення рівня базового законодавства приводить до підвищення значення відгуку лінійно. Це саме стосується і залежності від секторального законодавства — перегин поверхні у такому випадку відсутній.

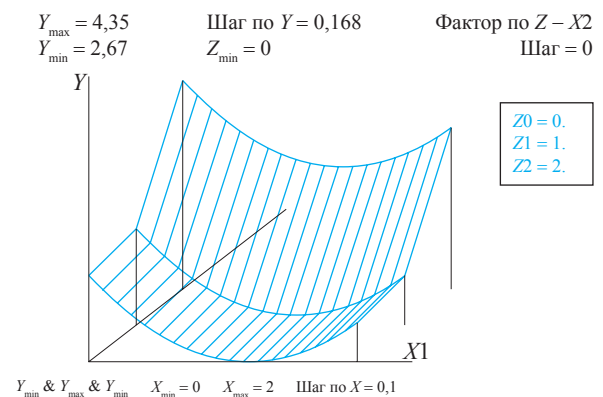


Рис. 1. Вплив базового і секторального законодавства на рівень захисту прав споживачів

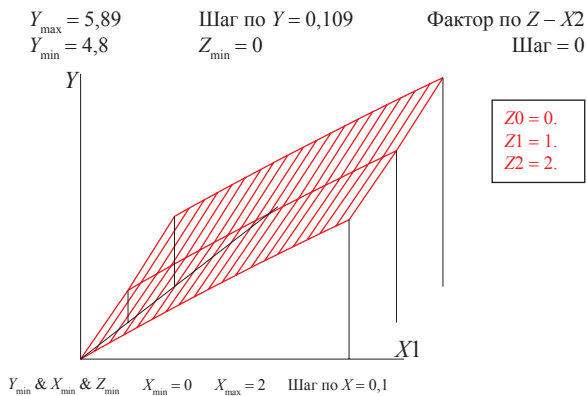


Рис. 2. Графік залежності відгуку (рівень захисту споживачів) від двох показників (базового та секторального законодавства)

Така форма узгоджується з думкою експертів і підтверджує достатню точність моделі з точки зору відображення структури взаємодій і процесів, які вона описує.

Було також зроблено прогнозне оцінення результативності старої та нової системи ринкового нагляду. Більш результативною з точки зору рівня захисту прав споживачів виявилася система ринкового нагляду на основі нового законодавства (4,1) проти старої, яка діяла до 2011 року (2,96) за п'ятибальною шкалою. Представляє інтерес апробація запропонованої моделі на практиці за результатами здійснення ринкового нагляду за безпечністю нехарчової продукції.

ВИСНОВКИ

1. Існуюча до 2011 року система, яка багато в чому була фактичним продовженням радянських практик і підходів, вже не відповідала вимогам часу. З огляду на геополітичне положення України та стратегічні плани інтеграції до ЄС найбільш прийнятним шляхом реформування державного нагляду (контролю) є застосування принципів та європейської практики.

Як було показано у цій статті, перші кроки щодо переналагодження української системи нагляду (контролю) на європейський лад було зроблено з прийняттям та набранням чинності трьох законів України та низки рішень Уряду у сфері державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції.

Європейська практика свідчить, що запровадження й дотримання європейських стандартів у сфері здійснення державного нагляду (контролю) зроби́ть життя в Україні кращим і комфортнішим як для громадян-споживачів, так і для суб'єктів господарювання.

2. Проаналізовано світовий досвід та рекомендації міжнародних організацій щодо побудови системи ринкового нагляду нехарчової продукції.

Застосовано методи регресійного аналізу, експертного оцінювання та комп'ютерного моделювання як найефективніші методи побудови моделі національної системи ринкового нагляду. Проаналізовано моделі ринкового нагляду в головних ефектах та із взаємодіями, які описано 15 показниками. Друга модель із взаємодіями виявилася більш інформативною та вартою до застосування на практиці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Руководство по надзору за рынком и по безопасности потребительских товаров. Наилучшая практика Северных стран. — Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2005.
2. Best Practice Techniques in Market Surveillance. — Brussels: A Prosafe Project, 2009. Техніки кращої практики ринкового нагляду. — Брюссель: Просайл Продажкт, 2009.
3. Віткін Л., Хімічева Г., Зенкін А. Сучасна система технічного регулювання: теорія і практика. — К.: Університет економіки та права «КРОК». — 494 с.
4. Віткін Л.М. Франція. Болгарія. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6 (61). — С. 19—24.
5. Горизонтальна діяльність з ринкового нагляду в Швеції // Інформаційний бюлетень з міжнародної стандартизації. — К.: Держспоживстандарт, 2006. — № 1. — 2006. — С. 116—126.
6. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 08.04.1993.
7. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 № 1023-XII.
8. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V.
9. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» від 01.06.2011 № 573.
11. Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI.
12. Закон України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» від 19.05.2011 № 3390-VI.
13. Лапач С.Н., Радченко С.Г., Бабич П.Н. Планирование, регрессия и анализ моделей PRIAM (ПРИАМ) / Каталог программные продукты Украины. — К.: 1993. — С. 24—27. ■