УДК 341.174(4): 346

Т. Каплюченко,
кандидат юридичних наук,
заступник директора Департаменту комунальної власності
Одеської міської ради

АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ДИРЕКТИВИ 2001/95/ЄС «ПРО ЗАГАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ПРОДУКЦІЇ» ЯК АКТУ ЗАГАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКИМ ВИЗНАЧЕНІ ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ РИНКОВОГО НАГЛЯДУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Внутрішній ринок Європейського Союзу розвивається через конфлікт між національним та глобальним виміром правої інтеграції. На сучасному внутрішньому ринку ЄС відбувається синтез великої кількості видів ринків, які взаємодіють між собою. Успішна політика безпеки на внутрішньому споживчому ринку ЄС у своєму підґрунті має ефективний та дієвий нагляд за ринком. Саме зусилля держав-членів, спрямовані на виявлення та видалення небезпечної продукції з внутрішнього ринку, надають можливість політичній структурі ЄС забезпечити належну реалізацію основних засад та життєздатність.

Незважаючи на чисельні публікації в галузі правового регулювання ринкових відносин в ЄС, на сьогодні залишаються невирішеними багато питань, пов'язаних з розвитком правової сфери регулювання ринкового нагляду, що зумовлено високою динамікою відносин та швидким технологічним розвитком. У зв'язку з цим є нагальна необхідність вивчення загальних засад ринкового нагляду в ЄС.

Основними джерелами під час проведення дослідження, крім законодавчої бази ЄС, стали праці таких вчених, як: Micklitz Hans-W., Кашкін С.Ю., Арабей Є.А. та інші. Деякі питання дослідження науки та її особливостей відображено, наприклад, в роботах [1; 7; 8].

Метою статті є аналіз загальних засад здійснення заходів ринкового нагляду, зокрема унормованих Директивою 2001/95/ЄС «Про загальну безпеку продукції».

Ринковий нагляд визначено важливим інструментом забезпечення виконання Директив «Нового підходу», зокрема, за допомогою заходів перевірки відповідності продукції чинним директивам, застосування заходів для приведення невідповідної продукції у відповідність до вимог, а також застосування санкцій у відповідних випадках [1].

Європейське законодавство визначає ринковий нагляд як діяльність, що провадиться, і заходи, що вживаються державною владою, для забезпечення відповідності продуктів вимогам, установленим у відповідних актах гармонізованого законодавства ЄС. Ринковий нагляд повинен забезпечувати, щоб продукція не становила ризику для здоров'я, безпеки або будь-якого аспекту захисту суспільного інтересу (гл. 1, ст. 2 Регламенту № 765/2008 «Щодо правил акредитації та ринкового нагляду під час реалізації продукції» Європейського Парламенту та Ради), та має на меті забезпечення однакового рівня захисту громадян у межах внутрішнього ринку, а також однорідне нормативне поле для суб'єктів економічної діяльності.

Проведення заходів з ринкового нагляду вимагає надійної інфраструктури, ефективної організації і спеціальних знань. Поєднання цих елементів має важливе значення для досягнення мети

 © Т. Каплюченко, 2017

захисту громадянина і забезпечення добросовісної конкуренції. Організація заходів з ринкового нагляду повинна постійно оновлюватися та адаптуватися до інноваційних процесів, щоб впоратися зі зростаючими потребами суспільства.

Безпосередньо ринковий нагляд на внутрішньому ринку країни-члена належить до компетенції держави та керується принципом правонаступництва. У відповідності до цього принципу країни-члени ЄС організовують ринковий нагляд у такий спосіб, який більше відповідає їхній власній культурній і політичній ситуації та правовій системі. Країни-члени ЄС характеризуються відмінністю організації та здійснення ринкового нагляду. Можна говорити про відсутність єдиної організаційної моделі. У деяких країнах-членах організація ринкового нагляду є централізованою, тоді як в інших – децентралізованою.

Однак, незважаючи на вид організаційної моделі, характерною особливістю функціонування органів ринкового нагляду має бути неупередженість та відсутність дискримінації. Їх діяльність базується на основі принципу співробітництва між державами-членами та Європейської комісії, принципом пропорційності між правопорушенням і санкцією та принципом послідовності вжиття правових заходів.

Правотворча діяльність ЄС у сфері ринкового нагляду, як і в інших сферах, реалізується, передовсім, його законодавчими інститутами – Європейським Парламентом і Радою, які, своєю чергою, можуть доручати Європейській Комісії як виконавчому інституту ЄС вживати додаткових заходів у формі виконавчих або делегованих актів [2] та, в свою чергу, реалізується ними шляхом прийняття законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у сфері ринкового нагляду на внутрішньому ринку. У зв'язку з цим варто відзначити, що термін «законодавство» в ЄС застосовується у широкому і вузькому сенсах [2]. У широкому сенсі термін «законодавство» застосовується до всього вторинного права ЄС.

До вступу в силу змін до Установчих Договорів за Лісабонським договором термін «законодавство» використовувався в документах ЄС тільки в широкому сенсі. У результаті внесених змін змінилося і тлумачення терміну «законодавство ЄС», під яким розуміється не все вторинне право, а лише законодавчі акти. Термін «законодавчі акти» вперше включений до установчих документів Лісабонським договором та відповідно до статті 289 ДФЄС означає правовий акт, який має обов'язкову юридичну силу, прийнятий Радою та Європейським Парламентом за звичайною законодавчою процедурою або спеціальною законодавчою процедурою [3].

Горизонтальна складова ринкового нагляду в ЄС встановлює загальні принципи ринкового нагляду, тоді як вертикальна (або секторна) – встановлює правила ринкового нагляду для окремих типів продукції. Загальна безпека продукції встановлюється Директивою 2001/95/ЄС [4], шляхом застосування якої здійснюється правове регулювання взаємовідносин зі споживачами у зв'язку з покупкою та споживанням непродовольчих товарів.

Загальна безпека продукції встановлюється також настановами ЄС щодо виконання директив «Нового підходу». Загальний порядок та умови розміщення продукції на внутрішньому ринку ЄС, проведення робіт з оцінки відповідності та акредитації, а також механізм ринкового нагляду окреслені у Регламентах Європейського Парламенту і Ради ЄС, зокрема № 764/2008 «Про встановлення механізмів введення деяких внутрішньодержавних технічних правил для виробів, введених відповідно до правових директив на ринок в іншій, № 65/2008 «Щодо правил акредитації та ринкового нагляду під час реалізації продукції» та в Рішенні № 768/2008 «Про основні правові умови допуску продукції на ринок» від 9 липня 2008 р.

Необхідно відзначити, що Директива 2001/95/ЄС до набрання чинності Регламентом (ЄС) № 78/2002 [5] застосовувалася як до продовольчих, так і до непродовольчих товарів, що підтверджується не тільки положеннями Директиви, а й на практиці доведено застосуванням Директиви Судом ЄС під час розгляду спорів, об'єктами яких є продовольчі товари. Сьогодні Директива 2001/95/ЄС застосовується до продовольчих товарів тільки в тій частині, правове регулювання якої не встановлено Регламентом ЄС № 178/2002 «Про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і встановлення процедур у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів».

Тобто 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. Як зазначено п. 5 преамбули до цієї Директиви [4], «дуже складно видати законодавство Співтовариства для кожного окремого виду продукції, який існує в даний час або може бути створений». Законодавець у цьому параграфі вказує на неможливість описати критерії та ознаки безпеки для кожного продукту, а також неможливість за кожної появи на ринку нового продукту видавати окремий правовий акт щодо цього продукту. У зв'язку з цим приймається Директива 2001/95/ЄС, що встановлює загальні критерії безпеки та відповідальності виробників за дотриманням встановлених критеріїв безпеки.

У Директиві 2001/95/ЄС законодавець повністю розкриває зміст поняття «безпечна продукція», а небезпечною продукцією вважається та, яка не відповідає визначенню безпечної продукції. Необхідно відзначити зміну підходу до визначення ступеня небезпеки продукції порівняно з більш раннім законодавчим актом – Директивою 85/374/ЄЕС «Про відповідальність за якість продукції». 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 ЄС, який є офіційним джерелом усіх нормативних актів ЄС). На підставі ст. 4 Директиви 2001/95/ЄС Європейська Комісія приймає рішення, що містить вказівку на вимоги до безпеки продукції, які повинні бути закладені в європейському стандарті [4].

Статтею 8 Директиви 2001/95/ЄС визначено, що «<...> до більш небезпечної продукції необхідно застосовувати більш суворі санкції, пропорційність між правопорушенням і санкцією. За умови пріоритету безпеки продукції в основі політики втручання лежить аналіз ризиків». Цією статтею закладено основний принцип: пропорційність між правопорушенням і санкцією. За умови пріоритету безпеки продукції в основі політики втручання лежить аналіз ризиків. В свою чергу, це означає, що органи з нагляду за ринком визначають офіційну політику втручання з метою забезпечення пропорційності та послідовності правових заходів, що вживаються в певній галузі.

Як зазначається у вказаній Директиві, з метою гарантування ефективного нагляду за дотриманням обов'язків, покладених на виробників і торгових посередників, держави-члени повинні заснувати або призначити інституції зі здійснення нагляду за безпекою продукції, наділені повноваженнями, які дозволяють їм вживати належних заходів, включаючи накладення ефективних, відповідних санкцій що мають попереджувальний ефект, і забезпечити відповідну координацію між різними призначеними інституціями (п. 22 преамбули). Продукція вважається безпечною стосовно ризиків і категорій ризиків, що підпадають під дію відповідних національних стандартів,

якщо вона відповідає добровільним національним стандартам, що є більш жорсткими за європейські стандарти, на які Комісія згідно зі статтею 4 опублікувала посилання в Офіційному журналі ЄС [6].

В обставинах, відмінних від тих, які зазначено в ч. 2 ст. 3 Директиви, відповідність продукції загальному обов'язку безпеки оцінюється з урахуванням: добровільних національних стандартів, що є більш жорсткими за відповідні європейські стандарти, крім тих, які зазначено у ч. 2; стандартів, встановлених у державі-члені, де продукція випускається в обіг; рекомендацій Комісії, що встановлюють орієнтири відносно оцінки безпеки продукції; кодексів сумлінної практики у сфері безпеки продукції, що діють у відповідному секторі; сучасного стану знань і техніки; обґрунтованих очікувань споживачів відносно безпеки. Відповідно до ст. 7 Директиви 2001/95/ЄС держави-члени встановлюють правила відносно санкцій, які мають бути застосовані до порушень національних положень, виданих задля виконання даної Директиви, і ухвалюють усі необхідні заходи з метою забезпечити їхню реалізацію. Передбачені санкції повинні бути ефективними, відповідними й мати попереджувальний ефект [6].

У ст. 9 Глави IV Директиви 2001/95/ЄС визначено, що з метою забезпечення ефективного ринкового нагляду, спрямованого на гарантування високого рівня охорони здоров'я споживачів та безпеки, держави-члени повинні забезпечувати введення, періодичне поновлення та здійснення програм секторального нагляду за категоріями продукції або ризиків, моніторинг заходів із нагляду. Крім того, визначено необхідність додержання та поновлення науково-технічних знань, пов'язаних з безпекою продукції, а також періодичний аналіз та оцінку функціонування заходів із контролю та їх ефективність, і якщо необхідно, ревізію підходів до нагляду та його організації [4].

Крім того, Директивою визначався обов'язок держави-члени в забезпеченні споживачів та інших зацікавлених осіб можливістю звернутися до компетентних органів з питань безпеки продукції до наглядових органів та в ефективному інформуванні щодо встановлених процедур з цих питань. Окрім того, було передбачено необхідність розробки правил, що регулюють функціонування спеціальної системи «РАПЕКС» (від англ. RAPEX – Rapid Exchange of Information System, система швидкого обміну), що призначена для швидкого обміну між державами-членами та Європейською Комісією інформацією про серйозні ризики для споживачів і для розробки та виконання спільних проектів нагляду і випробувань [7].

Директива 2001/95/ЄС встановлює вимоги до всіх учасників споживчого ринку постачання [4]. Зокрема, унормовано, що виробники повинні розміщувати на ринку тільки безпечну продукцію, при цьому всі учасники економічного процесу повинні нести відповідальність за безпечність продукції. Саме через проведення оцінки відповідності виробник несе відповідальність за перевірку та декларацію про відповідність продукції вимогам європейського законодавства. В свою чергу, органи з нагляду за ринком проводять перевірку продукції, яка найближчим часом буде розміщена (або вже розміщена) на ринку, виконуючи оцінку відповідності.

Суб'єктний склад осіб, відповідальних за безпеку продукції, був проаналізований Судом ЄС у справі Lidl Magyarorszag Kereskedelmi bt v Nemzeti Hirkozlesi Hatosag Tanacsa [9]. Згідно з відповіддю Суду ЄС на преюдиціальний запит Муніципального Суду Угорщини, особа, яка продає продукцію, може вважатися виробником тільки за умови, зазначені у ст. 2 Директиви 2001/95/ЄС. Отже, для застосування заходів відповідальності до продавця необхідно дотримуватись критерію відповідності діяльності продавця до тієї діяльності, яка може впливати на характеристики

безпеки продукції. А у випадку, якщо ця особа тільки поширює продукцію, вона є торговим посередником відповідно до п. f ст. 2 Директиви 2001/95/ЄС: «під «торговим посередником» розуміється будь-який професіонал ланцюга збуту, чия діяльність не впливає на характеристики безпеки продукції» [4].

Слід звернути увагу на те, що термін «виробник» відповідно до підпункту «е» ст. 2 Директиви 2001/95/ЄС визначено:

– виготовлювача продукції, коли він заснований в ЄС, і будь-яку іншу особу, що представляє себе як виготовлювача шляхом надання продукції свого імені, свого товарного знаку або іншого відмітного знаку, або особу, яка здійснює ремонт продукції;

– представника виробника, коли останній не заснований у ЄС, або – за відсутності представника, заснованого в ЄС, – імпортера продукції;

– інших професіоналів збутового ланцюга тою мірою, в якій їхня діяльність може впливати на характеристики безпеки продукції.

У загальному сенсі відповідальність за продукцію можна визначити як відповідальність виробника за ту шкоду, яка була заподіяна виробленою ним продукцією. Варто погодитися з думкою авторів книги «Судова практика, матеріали та тексти із споживчого права» (Materials and Text on Consumer Law) [10], що інститут відповідальності виробника за продукцію неналежної якості можна розглядати не тільки як частину системи законодавства про захист прав споживачів, оскільки збиток від неякісної продукції може бути заподіяно не тільки самому споживачеві, а також іншим категоріям осіб, які використовують продукцію, наприклад, працівникам, які виконують трудову функцію. Питання щодо відповідальності виробника досить тісно пов'язане із застосуванням санкцій під час здійснення наглядової діяльності на внутрішньому ринку, зокрема споживчому [10].

З аналізу наведеного можна зробити висновок, що основною метою ринкового нагляду на споживчому ринку непродовольчих товарів є нівелювання або зниження ризиків продукції та гарантування її безпечності.

Однак на теперішній час, у зв'язку із швидким розвитком технічного прогресу є всі підстави стверджувати, що існуючий набір правил ринкового нагляду в ЄС станом на теперішній час є фрагментарним і охоплює різні частини європейського законодавства, що створює проблеми для економічних операторів та органів, які здійснюють ринковий нагляд. Нечіткість дії механізму ринкового нагляду породжена цією фрагментарністю.

На початку березня 2013 р. Європейською Комісією було анонсовано для Світової організації торгівлі про розробку Проекту Регламенту Європейського Парламенту та Ради щодо безпеки споживчих товарів, які повинні замінити чинні директиви ЄС в цій сфері [11]. Документ містить перелік зобов'язань для економічних операторів (виробників, імпортерів, дистриб'юторів), зокрема, щодо підготовки технічної документації, вимог до маркування та контролю за обігом товару у ланцюзі постачання, включаючи правило зазначення країни походження продукту. Цей Проект став частиною законодавчої ініціативи ЄС «Пакет норм щодо безпеки продукції та нагляду за ринком», який було підготовлено з метою підвищення рівня безпеки та захисту здоров'я людини [10].

Проект Регламенту Європейського Парламенту та Ради щодо безпеки споживчих товарів повинен здійснити реформування цієї сфери у бік створення єдиного інструментарію та цілісної законодавчої системи [11].

Ухвалення документа очікувалося у першому півріччі 2014 р. У разі ухвалення документ мав замінити Директиву 87/357/ЄЕС та Директиву 2001/95/ЄС. Сфера дії документа має поширюватися на товари, які призначені для споживачів або входять до пакета послуг, що надаються споживачеві. Водночас ці правила не поширю-

ються на: лікарські засоби для людини або тварин; продукти харчування; матеріали й вироби, що контактують з харчовими продуктами; корми; живі рослини та тварини, ГМО продукцію; похідні продукти тваринного походження; засоби захисту рослин; професійне обладнання; антикваріат [11].

Слід зазначити, що Європейський Парламент ухвалив у першому читанні нові пропозиції до «Положення про безпеку споживчих товарів» та «Положення про нагляд за ринком продукції» у ході пленарного засідання 15 квітня 2014 року. Нині документ ще не прийнятий.

У такий спосіб майбутнє регулювання безпеки споживчих товарів позбавиться дублювань, проміжних станів і буде асимілювати існуючі правила та процедури, що застосовуються до всієї непродовольчої продукції. Це, своєю чергою, забезпечить більш дієвий механізм ринкового нагляду у країнах-членах ЄС, захисту прав споживачів та інших користувачів, більш однорідні умови торгівлі для економічних операторів та зменшить адміністративні труднощі, що є особливо важливим в умовах кризових явищ в економіці і відповідає вимогам побудови ефективного та конкурентоздатного внутрішнього ринку ЄС [12].

Аналіз законодавства ЄС щодо безпеки продукції дає можливість зробити висновок про те, що його розвиток зумовлений багатьма чинниками, серед яких особливе місце належить науково-технічному прогресу та змінам у загальному підході ЄС до здійснення правового регулювання в цій сфері, у зв'язку з чим норми загального законодавства потребують постійного вдосконалення. За результатами змістовного аналізу Директиви 2001/95/ЄС, а також інших нормативних актів ЄС можна зробити висновок, що ефективний нагляд за внутрішнім споживчим ринком є обов'язком для держав-членів ЄС, забезпечення якого гарантує: безпеку продукції, яка поставляється на ринок, дотримання вимог до маркування продукції та підготовки документації до неї, що, своєю чергою, підтверджує те, що продукція була розроблена і виготовлена відповідно до гармонізованих стандартів ЄС. Покладені повноваження на органи ринкового нагляду на внутрішньому ринку непродовольчих товарів в ЄС реалізуються через ресурси, надані для виконання власних функцій, отримані знання та процедури, що містять дієві заходи щодо розгляду скарг та моніторингу нещасних випадків, встановлення відповідного механізму зв'язку і координації між органами нагляду держав-членів, розроблених програм з нагляду за ринком.

Ключові слова: ЄС, директива, регламент, безпека продукції, ринковий нагляд, законодавство, компетенція, принципи.

Статтю присвячено дослідженню загальних засад ринкового нагляду в ЄС. Для їх визначення проаналізовано основні положення Директиви 2001/95/ЄС «Про загальну безпеку продукції».

Статья посвящена исследованию общих положений рыночного надзора в ЕС. Для их определения проанализированы основные положения Директивы 2001/95/ЄС «Про общую безопасность продукции».

The article is devoted to research of general positions for market surveillance in EU. The main regulations of Directive 2001/95/ EU "On common product safety" are analyzed for their determination.

Література

1. Захист прав споживачів в Європейському Союзі та Україні 2007. Аналітичний звіт // Спільнота споживачів та громадські об'єднання. Спільнота споживачів та громадські об'єднання. Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй: вебсайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/377/ConsumerProtectionReport-ua.pdf

2. Арабей Е.А. Правовые аспекты деятельности Европейского Союза в области защиты прав потребителей : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; Европейское право» / Е.А. Арабей ; рук. работы А.О. Четвериков ; офиц. оппон.: Ю.М. Юмашев, А.С. Васильева ; Москов. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина, Воронеж. гос. ун-т. – Москва, 2014. – 256 с.

3. Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / пер. А.О. Четвериков ; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – Москва : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.

4. Directive 2001/95/EU of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety (Text with EEA relevance) // EUR-Lex : database. – [Official Journal of the European Communities L 11. – 15.01.2002. – P. 4–17] [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0095

5. Regulation (EC) № 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 // EUR-Lex: database. – [Official Journal of the European Communities L 31, 1.2.2002, p. 1 24] [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002R0178

6. Приступлюк В.Л. Законодавство й судова практика Європейського Союзу в галузі захисту здоров'я та безпеки споживачів / В.Л. Приступлюк // Право і суспільство. – 2015. – № 5 (2).– С. 54–60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5(2)__13

7. Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку. Документи з аналізу політики та планування інституційних змін / [М. Бородa, О. Татаревський, І. Шевляков, Р. Басалига та ін.] ; кер. проекту Віра Нанівська. – Київ : Оптима, 2011. – 100 с.

8. Ринковий нагляд. Практичні методи нагляду за ринком. Частина А // Стандартизація, метрологія, сертифікація. УКРСЕПРО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1318:2012-04-10-12-54-36&catid=41:2009-10-16-12-08-07&Itemid=56&lang=uk

9. Case C-132/08 Lidl Magyarorszag Kereskedelmi bt v Nemzeti Hirkozlesi Hatosag Tanacsa [2009] // EUR-Lex : database. – [European Court Reports 2009 I-03841] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62008CJ0132

10. Cases, Materials and Text on Consumer Law / gen. edit. : Hans-W. Micklitz, Jules Stuyck, Evelyne Terryn. – Oxford and Portland, Oregon, 2010. – 585 p.

11. ЄС: перегляд правил щодо безпеки споживчих товарів // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Державна підтримка українського експорту. – [Інформаційний бюлетень «Відомості країн СОТ» (Випуск 12, березень 2013, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій)] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/econ_spivirob/ger/7183

12. Product Safety and Market Surveillance Package 2013. – Questions and answers // Official website of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-93_en.htm