

УДК 346:338.4(477)

М. М. Пархоменко,

*здобувач,
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Донецьк*

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

Стандартизація і сертифікація є специфічними засобами регулювання господарської діяльності й водночас складовими національної системи технічного регулювання. Стан системи технічного регулювання свідчить про технологічний прогрес будь-якої країни, конкурентоспроможність її продукції, а також про репутацію та технічну спроможність її виробників і оцінювачів відповідності [1]. Ця система утворює своєрідний трикутник, основою якого є стандартизація та метрологія, серединою – оцінка відповідності, а вершиною – акредитація органів з оцінки відповідності, яка гарантує технічну компе-

тентність оцінювачів відповідності. Необхідність реформування стандартизації й сертифікації була одною з визначальних умов для вступу України до Світової організації торгівлі. В умовах глобалізації світової економіки всі складові сфери системи технічного регулювання демонструють тенденцію до уніфікації, одночасно надаючи додаткову гнучкість виробникам, які суворо конкурують між собою.

Україна багато разів заявляла про те, що її вступ до ЄС є стратегічною метою країни. Для досягнення цих цілей Україна потребує, поряд зі здійсненням інших кроків, привести свою систему технічно-

© М. М. Пархоменко, 2009

го регулювання у відповідність до міжнародних і європейських вимог [2]. Основними завданнями Угоди про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС є: будівництво фундаменту для взаємовигідної, соціальної, економічної, політичної співпраці, сприяння торгівлі та інвестиціям, підтримка вибору України відносно переходу до ринкової економіки. З метою виконання поставлених завдань Україна прийняла на себе зобов'язання зі зближення національного законодавства з законодавством ЄС. Статті 51, 56 і 60 угоди затвердили поетапне прийняття та введення нормативно-правових актів у сфері технічного регулювання, а також узгоджене проведення робіт із гармонізації технічних вимог до продукції згідно вимог ЄС, а першу чергу, у промисловості та сільському господарстві. Реалізація вказаних положень вимагає впровадження в національне законодавство у сфері технічного регулювання 97 директив ЄС і 7650 європейських стандартів. Актуальність дослідження даної проблеми не викликає сумнівів, оскільки цілі й завдання, які поставлені перед Україною у сфері технічного регулювання, вимагають негайного переосмислення чинного законодавства. Теоретично-правові питання стандартизації продукції досліджувалися сучасними вченими, зокрема, В. К. Мамутовим [3], Г. А. Осетинською [4], Р. Овчаренко [5] та ін.

Метою статті є дослідження існуючого законодавства, яке регулює господарсько-правові засоби забезпечення якості продукції, використання генетично модифікованих організмів (далі – ГМО) в Україні, а також проблеми адаптації українського законодавства до європейських вимог.

Після розпаду Радянського Союзу Україні зосталась досить добре зважена система стандартизації, а також великий фонд державних стандартів. Вони відрізнялись від стандартів розвинутих країн. Коли Україна переходила від планової до змішаної економіки, перед нею став вибір відносно зразка для будівництва системи технічного регулювання в нових умовах. Єдиною прийнятною системою виявилась європейська модель технічного регулювання. Вибір європейської моделі був обумовлений тим, що для неї характерна значна участь держави [6].

Перші спроби запровадити систему технічного регулювання, яка б відповідала міжнародній практиці, були зроблені у 1993 р., коли було видано Декрети Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» та «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення». Так було створено державну систему сертифікації продукції УкрСЕПРО. У березні 1997 р. Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив ЄС, санітарних, еколо-

гічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів», положення якої досі не втілені в життя через відсутність фінансування передбаченої діяльності з державного бюджету [7].

До кінця 1999 р. технічне регулювання в Україні перетворилося на самодостатню, але застарілу і нединамічну систему [8]. Україна не може впровадити міжнародну вимогу щодо розділення функцій сертифікації та акредитації, що призводить до конфлікту – в Україні обидві функції належать до повноважень Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації. Через перевагу обов'язкової сертифікації, добровільна сертифікація продукції та систем якості розвивається в Україні з великими складнощами. Хоча в цьому плані існують конкретні аспекти, з огляду на які міжнародна система добровільної сертифікації не повністю відповідає вимогам законодавства України щодо безпеки продукції, тому цей аспект є найбільш проблематичним.

Наприклад, обов'язковий контроль безпеки з боку третіх сторін існує у країнах ЄС для ліфтів, але не для сотень компонентів з низьким ступенем ризику, як в Україні (шампуні, мило, дитяче взуття). Масштаби обов'язкової сертифікації в Україні значно ширші, ніж, навіть, обсяг усіх видів технічного регулювання в ЄС (які, здебільшого, не вимагають сертифікації) [9]. Крім того, оцінка відповідності з боку третьої сторони здійснюється не державою і не органами, відповідальними за регуляторний нагляд, як це відбувається в Україні (де один і той самий орган видає сертифікати і згодом перевіряє підприємство, відтак поєднуючи комерційну та регуляторну функції), а незалежними організаціями, які отримали дозвіл на виконання відповідних функцій.

Під «низьким ступенем ризику» маються на увазі товари, що становлять порівняно невисокий ризик для здоров'я і безпеки громадськості та споживачів, тобто товари, для яких детальне та обов'язкове технічне регулювання згідно міжнародній практиці є недоцільним, оскільки додаткові витрати на дотримання вимог, передбачених таким регулюванням, не будуть компенсовані для виробників. В Україні вони підпадають під обов'язкове технічне регулювання. Сектори, що вже регулюються іншим чином, пов'язані із продуктами харчування (харчова промисловість, харчові послуги тощо). Згідно європейської практики, для цих секторів обов'язкові технічні стандарти також не є необхідними або доцільними, тоді як вимоги щодо гігієни та безпеки виробничих процесів дійсно існують. В Україні ці сектори одночасно підпадають під регулювання як органів санітарної та ветеринарної безпеки, які контролюють дотримання правил гігієни та безпеки виробничих процесів, так і органу стандартизації. Цей сектор подвійно регулюється. Цим

забезпечується право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України) [10].

Реформа національної системи технічного регулювання оновила прийняттям 17 травня 2001 р. законів «Про стандартизацію» [11], «Про підтвердження відповідності» [12], «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» [13]. Ці закони стимулюють якість продукції, вводять нові методи управління якістю, розвивають конкурентні відносини, переглядають національні стандарти. На сьогодні юридичної відповідальності імпортера за безпеку продукції, що ввозиться і вводиться в обіг на території України, не існує – на відміну від більшості розвинутих країн світу. Зокрема, в національне законодавство країн ЄС імплементовано вимоги директиви ЄС 374/85 «Про відповідальність постачальника за випуск і реалізацію дефектної продукції». Для встановлення рівних умов конкуренції між вітчизняним виробником та імпортером Держстандартом розроблено також проекти Законів України «Про відповідальність постачальника за випуск та реалізацію неякісної та небезпечної продукції» і «Про порядок утилізації та вивезення небезпечної продукції». Проект Закону України «Про відповідальність постачальника за виготовлення і реалізацію неякісної й небезпечної продукції» передбачає значне розширення повноважень чиновників та посилення адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання – постачальників. Законопроект також містить новелу, яка не повинна бути предметом регулювання цього закону, а саме – декларування відповідності. Законопроект «Про відповідальність постачальника за виготовлення й реалізацію неякісної та небезпечної продукції» запроваджує декларування відповідності для постачальників і не стосується господарюючих суб'єктів сфери торгівлі та громадського харчування, які реалізують продукцію кінцевим споживачам (частина перша ст. 2 законопроекту). Таким чином, до декларації виробника (імпортера) може додатися ще й необхідність декларування відповідності постачальником. При цьому автори законопроекту у пояснювальній записці посилаються на необхідність гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС відповідно до ст. 51, 56 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами від 16.06.1994 р., а також Постанови Кабінету Міністрів України від 10.03.1997 р. № 244 «Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів». Згідно з пояснювальною запискою в законопроекті враховано положення Директиви Ради Європейських Співтовариств 85/374/ЕЕС «Про наближення законів, нормативно-правових актів та адміністра-

тивних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію», а також враховано особливості національного законодавства України та практики його застосування. Прийняття вказаних законів дозволить зблизити національне законодавство із законодавством ЄС, буде введено поняття відповідальності за випуск дефектної продукції, що значно знизить ризики виробництва, імпорту та реалізації на товарному ринку України продукції, невідповідної технічним вимогам.

Подальший розвиток державної системи сертифікації Держстандарт України пов'язує з переходом до модульного принципу сертифікації і, в першу чергу, після створення необхідної законодавчої бази про відповідальність виробника й постачальника за випуск і реалізацію дефектної продукції та широкого використання декларації постачальника про відповідність до вимог нормативних документів [14]. Для цього Держстандартом України підготовлений проект нормативного акта про впровадження модульного підходу до оцінки відповідності з урахуванням вимог директиви ЄС № 93/465 щодо введення додаткових схем сертифікації, зокрема сертифікації на етапі розробки продукції та сертифікації на стадії виробництва.

Сертифікація продукції протягом тривалого часу є об'єктом необґрунтованих звинувачень з боку ряду торгових партнерів України. Головною причиною цього є здійснювана Держстандартом України політика використання нетарифного регулювання, передусім сертифікації, для обмеження імпорту небезпечної та неякісної іноземної продукції в Україну, а метою цього тиску з боку іноземних торгових партнерів є отримання односторонніх переваг у торгівлі шляхом спрощення або відміни процедур сертифікації.

Характерно, що в ході переговорів опоненти системи технічного регулювання не змогли висловити зауваження про порушення конкретних статей угоди СОТ з боку України в галузі стандартизації та сертифікації. Проте складна економічна ситуація в Україні дає можливість в обмін на обіцянки допомоги країнами ЄС вимагати спрощення доступу іноземних товарів на ринок. Для досягнення рівня гармонізованих стандартів, достатнього для країни, яка має намір вступити в Європейський Союз, Державний комітет з питань технічного регулювання і споживчої політики запланував прийняти 1810 стандартів протягом п'яти років, тобто 362 стандарти щорічно [15]. Зволікання з гармонізацією стандартів призвело до того, що українські технічні регламенти з підтвердження відповідності приймаються дуже повільно, таким чином, відкладаючи на більш пізній час введення у дію реформованої системи технічного регулювання і зберігаючи стару систему. Система технічного регулювання, яка фор-

мувалася в Україні починаючи з 1993 р., все ще діє і діятиме до того часу, поки не буде повністю сформована нова система. На жаль, через непередбачувані перспективи фінансування реформи, граничного терміну для такого перехідного періоду не було встановлено. У той же час паралельне функціонування двох систем неодмінно призведе до неправильного розуміння та заплутає як виробників, так і органи із сертифікації. Відмітивши прогресивність та потрібність реформи технічного регулювання в Україні у процесі становлення національної економіки, необхідно зауважити, що підпорядковане бажанню якнайшвидше заключити з ЄС договір про створення режиму вільної торгівлі, не виправдане прискорення темпів реформи національної системи технічного регулювання призведе до відриву систем стандартизації та підтвердження відповідності від рівня розвитку виробництва в Україні. Крім того, оскільки занадто директивні й застарілі вимоги часто призводять до несумісності з сучасними технологічними процесами, багато підприємств (якщо вони хочуть залишатися конкурентоспроможними і пропонувати продукцію, яка користується попитом у споживачів), не мають іншого шляху, як вдаватися до «неофіційних засобів», оскільки вони не можуть дотримуватися українських стандартів. В таких умовах суб'єктам господарювання не остається іншого, як перенесення заключної стадії виробництва в інші держави шляхом викупу іноземних або створення спільних підприємств. Негативні наслідки цього кроку не викликають сумніву. Наведений приклад являється наглядною демонстрацією того, що непомірковано швидке прийняття міжнародних вимог може принести, замість бажаних переваг, велику шкоду економіці держави. Проблема реформування української системи технічного регулювання ускладнюється ще й тим, що українські органи із сертифікації не мають відповідного обладнання, їм не вистачає компетентного персоналу, який би міг застосовувати європейські методи підтвердження відповідності. Це може серйозно зашкодити здатності України укласти взаємні угоди про визнання, які могли би полегшити діяльність українських експортерів на світових і європейських ринках. У цьому відношенні Україна безумовно потребує допомоги Європейського Союзу.

Використання генетично модифікованих організмів в державах ЄС регулюється національними законодавствами відповідно до директив Європейського Парламенту та Ради 2001/18/ЄЕС від 12 березня 2001 р. щодо навмисних вивільнень в навколишнє середовище генетично-модифікованих організмів і Картахенського протоколу від 29 січня 2000 р. В Україні основним нормативно-правовим документом, що регулює механізми ввезення, державного випро-

бування, реєстрації та використання генетично модифікованих організмів, є Тимчасовий порядок ввезення, державного випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин в Україні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1304 та Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31.05.2007 р. № 1103-V. Згідно зі ст. 1 цього закону генетично модифікований організм, живий змінений організм – будь-який організм, в якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються у природних умовах. Кількість генетично-модифікованих рослин, тварин, мікроорганізмів постійно зростає. Це зумовлює необхідність проведення спеціальних наукових досліджень продукції біотехнологій, у тому числі трансгенних рослин, з метою визначення відповідних критеріїв безпеки для здоров'я людини і природних екосистем, збереження біорізноманіття та напрацювання відповідної нормативно-правової бази. Виникає необхідність у посиленні контролю за ввезенням, транзитом і використанням ГМО в Україні. Необхідно відрегулювати правові відносини в галузі генетично-інженерної діяльності, визначити засади розробки та використання генетично модифікованих організмів в Україні, повноваження суб'єктів, що забезпечують його виконання з метою захисту здоров'я людини та упередження можливого негативного впливу на навколишнє середовище. На сьогодні у світі існують дві протилежні точки зору щодо шкідливості чи нешкідливості ГМО-продукції для здоров'я людини та навколишнього середовища. І не дивлячись на те, що загалом наукова спільнота стверджує про недоведену шкоду ГМО, роздутість і перебільшеність даної проблеми, громадськість, прості споживачі схильні все ж таки вважати тенденцію поширення ГМО достатньо загрозливою. Справа в тім, що виробники ГМО-продукції схильні продовжувати фінансувати ті наукові дослідження, які спростовують шкідливість ГМО, але аж ніяк не протилежні. Маркувати ГМО-продукцію потрібно обов'язково, оскільки якщо раптом будуть знайдені очевидні докази шкідливості такої продукції для здоров'я людини, то її неможливо бути знайти та вилучити. Український ринок харчової продукції привертає дедалі більшу увагу провідних міжнародних біотехнологічних компаній для просування їхньої продукції. У листопаді 2008 р. в Україні було прийнято державний стандарт, відповідно до якого всі продукти харчування, що містять генетично модифіковані організми, потрібно маркувати. Згідно Постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані орга-

нізми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг від 13 травня 2009 р. № 468, будь-яка наявність ГМО в продукті обов'язково має бути позначена на етикетках будь-якого продовольчого товару вітчизняного виробництва. Такий розвиток подій потребує від України розробки правил біобезпеки, відповідних нормативно-правових актів, а також державного контролю за обігом ГМО, включаючи створення сучасної лабораторної бази. Проте на сьогодні в Україні ще не здійснюється державна реєстрація ГМО, харчових продуктів, косметичних і лікарських засобів, які містять ГМО. При цьому така продукція в Україні вирощується та використовується при виробництві харчових продуктів. Через відсутність ефективної системи контролю за розповсюдженням ГМО Україна наражається на неминучий негативний вплив на довкілля та здоров'я людей. Створити такі лабораторії та оснастити їх відповідним обладнанням можна на базі випробувальних лабораторій територіальних органів Держспоживстандарту. Наявність мережі лабораторій дозволить здійснювати ефективний контроль за дотриманням законодавства щодо маркування харчових продуктів, продовольчої сировини та насіння, що містять ГМО як вітчизняного, так і зарубіжного виробництва. Гармонізація законодавства України з нормами Європейського Союзу призведе до виконання заходів щодо захисту прав споживачів і реалізації конституційного права громадян України на отримання достовірної інформації про вміст ГМО в харчових продуктах, що дозволить споживачам робити свідомий вибір.

Викладене дозволяє зробити висновок, що існуюча система сертифікації акцентує увагу на санкціонуванні конкретних зразків продукції, замість того, щоб зосереджувати головну увагу, власне, на виробничому процесі. Як наслідок, гарантія постійної безпеки товарів є дуже слабкою. Гарантується тільки відповідність конкретного зразка продукції. На теперішній час маркування ГМО-продукцію регулює тільки Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13 травня 2009 р. № 468. Для вирішення проблеми інформування населення щодо вмісту ГМО у продовольчих товарах треба внести до ст. 38 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» зміни – додати пункт обов'язок виробників, крім назви продукту, реквізитів виробника, кількості нетто, складників, калорійності та поживної цінності, кінцевої дати споживання, номеру партії виробництва, умов зберігання, застережень щодо споживання харчового продукту певними категоріями населення – розмішувати на етикетці маркування на предмет наявності чи відсутності

ГМО. Згідно цього пункту, в разі відсутності маркування з інформацією про наявність чи відсутність ГМО, продукт заборонити до обігу (використання і споживання) на території України. Запровадження маркування продукції, яка виготовлена з використанням генетично модифікованої сировини, відкладалось з кінця 2007 р. через відсутність лабораторій для дослідження продукції. Державний комітет із технічного регулювання і споживчої політики вирішив створити мережу лабораторій з перевірки продуктів харчування на наявність генетично модифікованих організмів за рахунок власних коштів. Зараз в Україні функціонує 5 таких лабораторій, 3 з яких знаходяться в підпорядкуванні Міністерства охорони здоров'я, 2 – в підпорядкуванні комітету (лабораторія молекулярних досліджень при ДП Укрметрестандарт та ДП Вінницястандартметрологія). Така кількість лабораторій не може вирішити проблему маркування продукції, яка виготовлена з використанням генетично модифікованої сировини. Тому потрібне прийняття спеціального нормативного акта, що буде регулювати фінансування мережі лабораторій для дослідження продукції на наявність чи відсутність ГМО.

Література

1. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – 5-те вид., стер. – К. : Знання, 2006. – 213 с.
2. Кошман К. Сертифікація – засіб забезпечення якості продукції / Кошман К. // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 10. – С. 33–34.
3. Михасюк І. Р. Державне регулювання економіки : підручник / І. Р. Михасюк, Л. А. Швайка. – Л. : Магнолія плюс : Видавець СПД ФО «В. М. Піча», 2006. – 220 с.
4. Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 244 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 29 березня (№ 57–58).
5. Миронюк Г. Стан і перспективи розвитку стандартизації та суміжних видів діяльності в Україні // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2000. – № 3. – С. 5–9.
6. Стандартизація, основні проблеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yasa.yandex.ru/yandsearch>.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

9. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 23.

10. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

11. Управління якістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua/index.php>.

12. Технічне регулювання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inure.gov.ua/ukr/publishing/panorama>.

Подано до редакції 16.06.2009 р.