

УДК 006.01(477-87)

ПРИТУЛЬСЬКА Наталія, д. т. н., професор, перший проректор
з науково-педагогічної роботи КНТЕУ

МОТУЗКА Юлія, к. т. н., доцент кафедри товарознавства
та експертизи харчових продуктів КНТЕУ

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

Розкрито роль та значення системи технічного регулювання як основного нетарифного бар'єру в міжнародній торгівлі, проаналізовано європейські практики системи технічного регулювання та поточний стан цієї діяльності в Україні, визначено пріоритетні напрями реформування системи технічного регулювання в Україні для створення адаптованої моделі відповідно до підходів ЄС.

Ключові слова: безпека, директива, метрологія, оцінка відповідності, ринковий нагляд, стандартизація, технічне регулювання, технічний регламент.

Притульская Н., Мотузка Ю. Техническое регулирование: международные практики и отечественные реалии. Раскрыты роль и значение системы технического регулирования как основного нетарифного барьера в международной торговле, проанализированы европейские практики системы технического регулирования и текущее состояние этой деятельности в Украине, определены приоритетные направления реформирования системы технического регулирования в Украине для создания адаптированной модели в соответствии с подходами ЕС.

Ключевые слова: безопасность, директива, метрология, оценка соответствия, рыночный надзор, стандартизация, техническое регулирование, технический регламент.

Постановка проблеми. Створення та функціонування відкритого і прозорого ринку товарів та послуг об'єктивно потребує запровадження механізмів регулювання як способів цілеспрямованого впливу на організації та індивідів через систему економічних, правових і адміністративних методів державного втручання в економічні процеси. Визначальним щодо проблем доступу безпечної продукції на ринки збуту стає нетарифне регулювання, що здійснюється державою [1]. Із зняттям

тарифних бар'єрів з боку ЄС доступ вітчизняної продукції на європейський ринок залишається ускладненим через наявність технічних (нетарифних) бар'єрів, які створюють головну загрозу наявній світовій торговельній системі. Ці обмеження суттєво впливають на напрямки й обсяги міжнародних потоків товарів і послуг. При цьому не всі із чинних видів обмежень є протекціоністськими заходами щодо захисту внутрішнього ринку від конкуренції імпортованих товарів.

Глобалізація міжнародної торгівлі, великий вибір виробів одного і того ж функціонального призначення, але різної якості, жорстка конкуренція товаровиробників зумовили необхідність гарантувати безпечність продукції для споживача. Тому в сучасних умовах, коли спостерігається зменшення тарифів, визначальним щодо проблем доступу безпечної продукції на ринки збуту стає нетарифне регулювання. Разом з тим, саме відмінності у вимогах щодо регулювання найбільше впливають на результати торгівлі і можуть фактично нівелювати позитивні результати, досягнені у процесі її лібералізації [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Завдання удосконалення та гармонізації вітчизняного законодавства у сфері технічного регулювання з нормами міжнародного рівня постає нині особливо гостро. Ряд праць вітчизняних науковців, зокрема, В. Шаповал [1; 2] Л. Віткіна [3], О. Скидана [4], Л. Зінченка та О. Юхновського [5] присвячено основним положенням системи технічного регулювання та досвіду країн-членів ЄС щодо контролю безпечності харчової продукції, аналізу законодавства стосовно розміщення продукції на європейському ринку.

Метою роботи є проведення критичного аналізу кращих практик системи технічного регулювання в країнах ЄС та стану цієї діяльності в Україні, визначення пріоритетних напрямів реформування вітчизняної системи технічного регулювання.

Матеріали та методи. В основу методологічної бази дослідження покладено методи наукового пізнання, системного підходу та узагальнення, законодавчо-нормативні акти, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених.

Результати дослідження. Технічне регулювання (ТР) є тим видом економічної політики, який спрямовано передусім на усунення існуючих проблем ринку товарів та послуг, пов'язаних з нерівномірним розподілом інформації між його учасниками. Згідно з положеннями Закону України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" [6] термін "*технічне регулювання*" тлумачиться як правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних з ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю). Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD) [7] ТР визначається як

встановлення стандартів та контроль за їх дотриманням з метою забезпечення технічної сумісності продукції та безпеки громадян й охорони довкілля. Саме за допомогою ТР, яке доповнюють, за необхідністю, економічним регулюванням та заходами антимонопольної політики, може бути не тільки усунено недосконалість ринкового механізму, але й створено сприятливі умови для його розширення.

Головними завданнями системи технічного регулювання є забезпечення розміщення на ринку продукції, безпечної для споживачів, користувачів та навколишнього середовища, та запровадження економічної політики, спрямованої на стимулювання інновацій, підвищення конкуренції, скорочення виробничих витрат (національний рівень) та сприяння розвитку торгівлі, шляхом усунення технічних бар'єрів (міжнародний рівень).

Основними принципами системи технічного регулювання можна визначити:

- відкритість і прозорість процесу розроблення та прийняття технічних регламентів і застосування процедур оцінки відповідності;
- застосування інноваційних підходів до розв'язання проблем;
- забезпечення рівності щодо захисту прав вітчизняних та іноземних виробників.

У світовій практиці використовують такі два основні види технічного регулювання:

- приписувальне регулювання, яке визначає засоби досягнення заданих характеристик продукції (цей вид застосовують, коли визначеність є важливішою, ніж гнучкість);
- технічне регулювання, орієнтоване на результат, яке точно визначає бажані характеристики продукції, але дає змогу суб'єктам господарювання самим вибирати спосіб (технологію) досягнення заданих результатів.

Приписувальне ТР зосереджує увагу на засобах досягнення заданих характеристик продукції і можливих перешкодах на шляху економічного розвитку. Зазвичай перевагу віддають ТР, орієнтованому на результат, оскільки воно забезпечує гнучкість і відповідність характеристик продукції встановленим обов'язковим вимогам. Основна перевага цього виду регулювання полягає в тому, що воно може бути пристосоване до цілого набору технічних рішень, які дають змогу отримати один і той самий результат, забезпечуючи суб'єктам господарювання свободу у сфері інновацій та використання нових технологій.

Нормативні документи, які містять обов'язкові для виконання вимоги щодо сфери ТР, визначають, за усталеною практикою, поняттям "технічний регламент", під яким на міжнародному рівні розуміють розроблені і прийняті державою документи, що встановлюють обов'язкові технічні вимоги до продукції безпосередньо або посиланням на стандарт, технічну специфікацію чи кодекс діяльності.

Регламент визначено як документ, ухвалений органом влади, що містить обов'язкові правові норми, тобто за суттю в цьому випадку термін "regulation" відповідає українському "припис" [8]. Термін "regulation" використовують у значенні "регулювання", визначаючи ним певний вид діяльності. Українські терміни "регулювання", "регламент" та "регламентація" мають один англійський відповідник "regulation". Конкретний переклад здійснюють за контекстом оригіналу. Закон України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" термін "технічний регламент" визначає як нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, в якому сформульовано характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва.

Система технічного регулювання охоплює результати діяльності у таких сферах, як стандартизація, метрологія, оцінювання відповідності, акредитація органів із підтвердження відповідності, ринковий нагляд (рис. 1). Її стан свідчить про технологічний прогрес будь-якої країни, конкурентоспроможність продукції, репутацію та спроможність органів ТР.

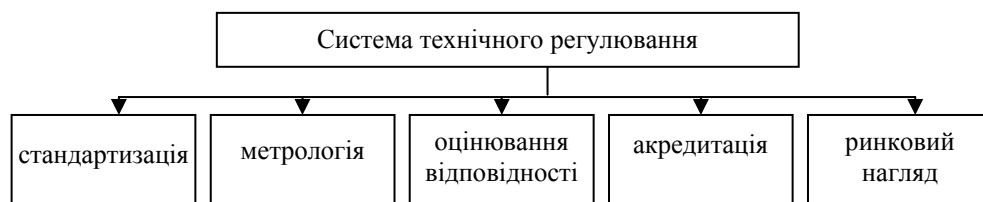


Рис. 1. Складові системи технічного регулювання

В умовах глобалізації світової економіки усі складники системи ТР мають тенденцію до уніфікації й одночасно надають додаткову гнучкість виробникам, які жорстко конкурують між собою. В той час, як метрологія вже давно стала предметом міжнародної уніфікації, лише в другій половині ХХ ст., особливо з 1970-х років, коли стандартизацію, оцінювання відповідності та акредитацію органів з оцінювання відповідності було визнано як технічні бар'єри у торгівлі, розпочався процес їх гармонізації та уніфікації. Члени ГАТТ/СОТ об'єднали свої зусилля з метою запровадження певних підходів для вирішення цієї проблеми [9]. Як результат, у сфері ТР на міжнародному рівні спостерігаються певні тенденції (рис. 2).

Для кращого розуміння вектора трансформаційних змін системи ТР в Україні доцільно проаналізувати основні концептуальні засади реформування системи технічного регулювання в країнах ЄС.

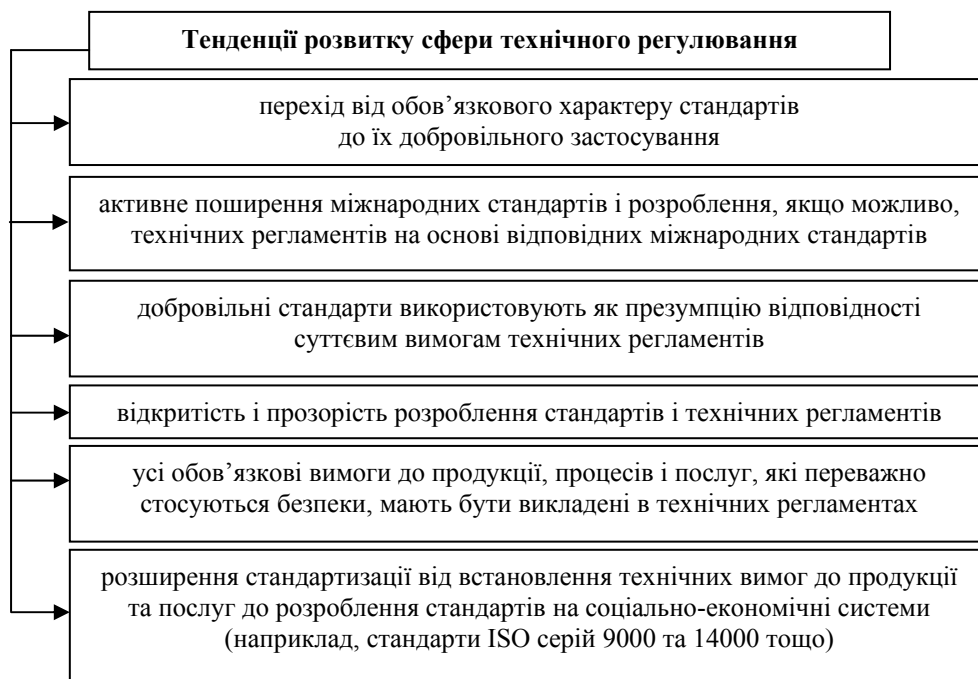


Рис. 2. Основні тенденції розвитку сфери технічного регулювання

Основними регуляторними аспектами функціонування спільного ринку Європейського Союзу є:

- регламенти, директиви та рішення ЄС регуляторного характеру, що відповідають Угодам СОТ;
- усі держави-члени або асоційовані з ЄС держави повинні впровадити у своє законодавство та практики вимоги регламентів, директив та рішень ЄС, а також європейські гармонізовані стандарти на продукцію;
- для категорій продукції, щодо яких вимоги на рівні ЄС не встановлені, діє режим загальної безпечності продукції (Директива 2001/95/ЄС);
- відповідність продукції вимогам, встановленим на рівні ЄС, є достатньою передумовою для розміщення продукції на ринку будь-якої держави-члена або асоційованої держави; будь-які додаткові вимоги стосуються лише виробників країни, що їх запровадила, а отже, зменшила конкурентоспроможність своїх виробників.

Реформування системи ТР ЄС, що розпочалося у 1985 р., мало прискорити процес гармонізації технічних регламентів з метою створення єдиного ринку в Європі. Відповідно до Рішення Ради Європи від 16 липня 1984 р. щодо стандартизації запроваджено принципи "Нового підходу" до технічної гармонізації та стандартів (Резолюція Ради Європи від 7 травня 1985 р. (85/С 136/01)). Процес гармонізації, що завершився у 1993 р., дістав назву "Новий підхід".

Основними принципами "Нового підходу" є:

- регулюється на рівні ЄС лише продукція, що становить певний ступінь ризику, (це приблизно 25 груп видів продукції, що різняться від простих електричних побутових приладів до складних машин,

медичних приладів тощо). Тобто законодавство обмежено "базовими вимогами до безпеки", що ґрунтуються на аналізі потенційних ризиків від споживання продукції;

- регулювання не стосується безпосередніх приписів щодо того, як продукція має бути спроектована і виготовлена. Натомість, воно встановлює вимоги щодо експлуатаційних характеристик, пов'язаних з безпечністю продукції відносно ризиків;

- стандарти розробляються незалежними органами із стандартизації з мінімальним втручанням з боку держави та є добровільними. Якщо виробник використовує стандарти, то вважається, що його продукція відповідає встановленим вимогам щодо безпечності;

- рівень складності процедур оцінки та підтвердження відповідності продукції вимогам безпечності на етапі виробництва продукції є пропорційним ступеню ризику, що становить продукція. Для простої продукції з низьким ступенем ризику оцінка та підтвердження відповідності здійснюються виробником. Лише для продукції з високим ступенем ризику оцінка та підтвердження здійснюються зовнішніми спеціалізованими організаціями – органами з оцінки відповідності;

- оцінка відповідності та підтвердження не здійснюються виключно державою, це вправі виконувати й органи з оцінки відповідності приватної форми власності;

- держава не втручається у проектування або виробництво товару, вона виконує лише три функції:

- законодавчу;

- акредитації, згідно з якою держава гарантує, що організації, уповноважені перевіряти продукцію на відповідність базовим вимогам (оцінка відповідності), володіють технічним вмінням і здатністю для виконання цих завдань;

- гарантування дотримання законодавства через нагляд за ринком.

Безпечність харчових продуктів є одним з головних пріоритетів політики ЄС [10; 11]. Згідно з "Новим підходом" в ЄС безпечність продукції контролює держава, а якість регулюється ринком (рис. 3). Також у країнах ЄС існує принцип про відсутність необхідності споживачеві доводити свою правоту. Натомість створюються умови для легкого встановлення причинно-наслідкових зв'язків виникнення небезпеки.

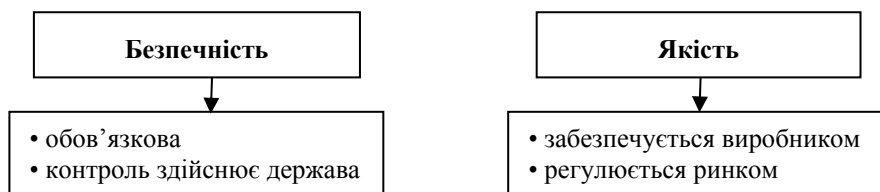


Рис. 3. Вимоги до продукції за "Новим підходом"

Практика розроблення нового законопроектів в країнах ЄС здійснюється на підставі так званої "Білої книги" (*White Paper*) [12], якій, як

правило, передує "Зелена книга" (*Green Paper*). За результатами публічних дебатів щодо безпечності харчових продуктів, ініційованих "Зеленою книгою" (1997 р.) [13], у січні 2000 р. видано "Білу книгу про безпечність харчових продуктів" (*White Paper on Food Safety*), якою започатковано створення нової правової основи щодо належного контролю виробництва харчових продуктів, кормів для тварин та їх безпечності.

Наразі в ЄС існує окрема галузь законодавства – законодавство про харчову продукцію, а в його рамках – продовольче право, яке поширюється і на корми для тварин та сільськогосподарську продукцію. Регламентом Європейського Парламенту і Ради "Про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та встановлення процедур у галузі безпеки харчових продуктів" від 28.01.2002 № 178/2002 [14] надається визначення терміна "*законодавство стосовно харчової продукції*" – це закони, підзаконні акти та адміністративні положення, що регулюють харчову продукцію взагалі і безпечність харчової продукції зокрема, як на рівні співтовариства, так і на національному рівні; вони охоплюють будь-які стадії виробництва, оброблення і розповсюдження харчової продукції, а також кормів для тварин, виготовлених для тварин або згодованих тваринам, що використовуються для виробництва харчової продукції.

З ухваленням [14] закладено основи нового законодавства щодо безпечності харчових продуктів та у січні 2002 р. засновано Європейське агентство з безпечності харчових продуктів (*European Food Safety Authority, EFSA*) [15], яке є окремою юридичною особою, незалежною від інститутів європейської спільноти. В основу європейської системи безпечності харчових продуктів покладено незалежні наукові рекомендації *EFSA* [16].

В Європейському Союзі сформовано єдину для всіх членів законодавчу та інституційну структуру контролю на основі існуючих раніше національних систем і механізмів забезпечення безпечності харчової продукції. Чинні вимоги ЄС до безпечності харчових продуктів встановлено у таких документах:

Регламент 178/2002 "Загальний закон про харчові продукти";

Регламент 852/2004 "Про гігієну харчових продуктів";

Регламент 853/2004 "Про гігієну харчових продуктів тваринного походження";

Регламент 854/2004 "Про організацію офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною";

Регламент 882/2004 "Про офіційний контроль, здійснюваний з метою забезпечення перевірок відповідності законодавству щодо харчових продуктів та кормів, та правил щодо охорони здоров'я та добробуту тварин";

Регламент 2073/2005 щодо мікробіологічних критеріїв харчових продуктів;

4 Регламенти щодо застосування пакета гігієнічних вимог;
Регламент 183/2005 "Про гігієну кормів";
Настанови із застосування регламентів.

Регламенти ЄС [14; 17] є загальними для всіх країн ЄС та містять важливі для оцінювання національного законодавства особливості європейської системи харчової безпеки.

В європейському харчовому законодавстві одне з провідних місць посідає проблема управління ризиками, що відповідним чином відображено в документах горизонтального законодавства – регламентах ЄС. Схема виявлення та управління ризиками застосовується в тісному взаємозв'язку з широко відомими системами з управління харчовою безпекою, побудованими на основі аналізу ризиків і контролю критичних точок (*HACCP*), стандартів належної виробничої практики (*GMP*) та документів Кодексу Аліментаріус. Методом посилення у директивних документах ЄС ці системи в рамках продовольчого законодавства переведені в зону юридичної відповідальності.

У системі технічного регулювання ЄС усі показники безпеки рознесені по численних директивних документах та їх групах, наприклад, "Риба та рибні продукти", "Вода", "Харчові добавки". Під терміном "*директива ЄС*" слід розуміти нормативно-правовий документ, в якому, як правило, вказуються цілі і результати, які повинні бути досягнуті, але національній владі надається право самій вирішувати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів це може бути здійснено.

В ЄС запроваджено практику щодо декларування відповідності, а сама декларація як документ навіть не реєструється, але лише за причини, що результатом процесу підтвердження відповідності є надання права виробнику маркувати свою продукцію знаком СЕ (від фр. *Conformité Européenne* – європейська відповідність). Важливим чинником забезпечення конкурентоспроможності продукції та збереження довіри до неї споживачів має підтвердження її відповідності вимогам законодавства третьою незалежною стороною. Сертифікація у добровільних системах, як показує закордонна практика, досить затребувана виробниками та реалізаторами продукції на ринку.

Позитивним є досвід ЄС щодо формування національних і наднаціональних систем контролю та нагляду, зокрема широке використання для цього інформаційних технологій, прикладом яких є спеціальна система швидкого оповіщення для продовольства та кормів (*RASFF*), швидкого оповіщення про небезпечні товари (непродовольча група) (*RAPEX*) основна функція яких – своєчасний обмін інформацією щодо ризиків для споживачів, пов'язаних з безпечністю товарів між країнами-членами та Комісією ЄС.

Досвід країн ЄС свідчить, що у разі існування декількох органів з контролю продукції, в тому числі продовольчої, найбільш прийнятним методом створення результативної і ефективної системи державного контролю є проведення інституційної і організаційної реформи шляхом

уповноваження однієї державної установи здійснювати контроль продовольчої продукції "від лану до столу споживача". Така установа має право делегувати частину повноважень іншим установам і організаціям за умови, що функції з управління всією системою державного контролю залишатимуться за нею. У такий спосіб вирішується проблема дублювання функцій і, головне, створюються передумови для реальної керованості загальнонаціональної системи державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів.

Реформування системи технічного регулювання України, що розпочато у 2001 р. в ході подальшого переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки, триває й донині.

Зі вступом у 2008 р. України до Світової організації торгівлі (СОТ) Уряд взяв на себе низку зобов'язань щодо подальшого реформування системи ТР. Зокрема, Україна підтвердила свій намір дотримуватися правил та принципів Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ) СОТ, зробити систему технічного регулювання України більш прозорою та відкритою, а також забезпечити гармонізацію своїх технічних регламентів і стандартів з міжнародними. Угода про асоціацію між ЄС та Україною, ратифікована Верховною Радою України у вересні 2014 р., передбачає створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

Протягом 2001–2010 рр. сформовано законодавчу базу у сфері стандартизації та оцінювання відповідності [18–21], яка значною мірою відповідає міжнародним вимогам та європейській моделі технічного регулювання. Так, у 2000–2001 рр. розроблено перший пакет законів про стандартизацію, підтвердження відповідності та акредитацію органів з оцінки відповідності. У 2005 р. цей пакет законів доповнено Законом України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності". Прийняття зазначеного пакета законів спрямовано на забезпечення відповідності законодавства України у цій сфері Угоді ТБТ СОТ.

Верховна Рада України 2 грудня 2010 р. ухвалила Закони України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" та "Про загальну безпечність нехарчової продукції", які набули чинності 6 липня 2011 р. Цими Законами в українському законодавстві закріплено відповідні положення Регламенту (ЄС) 765/2008 Європейського Парламенту та Ради, що встановлюють вимоги для акредитації та нагляду за ринком щодо реалізації продукції. З метою приведення законодавства у відповідність до Регламенту ЄС 765/2008 в частині акредитації органів з оцінки відповідності 22 грудня 2011 р. внесено зміни до Закону України "Про акредитацію органів з оцінки відповідності". Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) № 608 від 25.05.2012 затверджено методичні рекомендації щодо впровадження положень директив Нового та Глобального підходів ЄС як технічних регламентів.

В узагальненому вигляді законодавчо-нормативну базу сфери технічного регулювання становлять такі закони:

"Про підтвердження відповідності" № 2406-III від 17.05.2001;

"Про акредитацію органів з оцінки відповідності" від 17.05.2001;
"Про стандартизацію" № 1315-VII від 05.06.2014;
"Про метрологію та метрологічну діяльність" № 1314-VII від 05.06.2014;
"Про технічні регламенти та оцінку відповідності" № 124-VIII від 15.01.2015;
"Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення та подальше використання неякісної та небезпечної продукції" № 1393-XIU від 14.01.2000 ;
"Про безпечність та якість харчових продуктів" № 2863-IV від 08.09.2005 (нова редакція – Закон України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" (2014 р.);
"Про захист прав споживачів" № 3161-IV від 05.12.2005;
"Про ветеринарну медицину" № 2775-III від 15.11.2001;
"Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" № 4004-XII від 24.02.1994;
"Про державний ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції" № 2735-VI від 02.12.2010;
"Про загальну безпечність нехарчової продукції" № 2736-VI від 02.12.2010;
"Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" № 107-VI від 28.12.2007;
"Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції" № 3390-IV від 19.05.2011.

Досі залишається актуальним внесення змін до законодавства України з метою усунення наявних розбіжностей з нормативно-правовою базою України та ЄС, що може спричинити технічні бар'єри у торгівлі або унеможливити побудову такої структури системи технічного регулювання в Україні, яка б відповідала вимогам ЄС. Так, 5 червня 2014 р. Верховною Радою України прийнято новий Закон України "Про стандартизацію", відповідно до положень якого національні стандарти застосовуються на добровільній основі, крім випадків, якщо обов'язковість їх застосування встановлена нормативно-правовими актами.

Також має бути розроблена нова організаційна структура у сфері метрології, яка відповідала б вимогам Міжнародної організації законодавчої метрології та актам законодавства ЄС з питань метрології. Основні засади функціонування системи метрології в Україні закладено в Законі України "Про метрологію та метрологічну діяльність" (прийнятий 05.06.2014, набуває чинності 01.01.2016), положення якого передбачають створення в Україні ефективної та прозорої метрологічної системи з урахуванням європейських підходів, забезпечення єдності вимірювань у державі тощо.

Крім того, переглядається законодавство у сфері оцінки відповідності, яке спрямоване, у тому числі, на повне приведення законодавства України у відповідність до Угоди ТБТ СОТ, зокрема в частині

визнання технічними регламентами будь-яких нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язкові вимоги до продукції, та на усунення тих законодавчих положень, які перешкоджають приведенню українських технічних регламентів у відповідність до директив та регламентів ЄС. Проектом Закону України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" (прийнятий 15.01.2015, набуде чинності орієнтовно у лютому 2016 р.) передбачається забезпечення законодавчого підґрунтя для приведення українського законодавства у цій сфері у повну відповідність з вимогами Угоди СОТ про ТБТ та актів законодавства ЄС.

У зв'язку із зростанням обсягів зовнішньоторговельних операцій в Україні не втрачає актуальності проблема виробництва якісної та безпечної харчової продукції [5]. В Україні законодавча база у продовольчій сфері сформована законами України "Про безпечність та якість харчових продуктів", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" "Про захист прав споживачів" та ін. Закони України [22; 23], так само як і відповідні регламенти ЄС, не містять технічних вимог щодо продукції, а деякі категорії продукції винесені в окремі законодавчі акти. Технічні норми прямої дії містяться у таких документах відомчого рівня, як санітарні правила і норми (СанПіН, ДсанПіН), медико-біологічні вимоги і санітарні норми (МБВ і СН), гігієнічні норми (ГН), або стандартах, які взагалі мають статус добровільних. При цьому відомства, що встановлюють технічні норми і правила, часто самі здійснюють і контроль щодо їх виконання, а більшість відомчих підзаконних актів залишаються відокремленими від законодавства вищих рівнів.

Нормами та правилами Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" [22] охоплена вся харчова галузь. Враховуючи необхідність виконання положень Угоди між Україною та ЄС, вагома роль відводиться забезпеченню безпечності харчових продуктів. На вимогу часу проведено обговорення Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів", яким передбачено запровадження ряду новацій. Зокрема, створення єдиного державного органу (компетентного органу), який здійснюватиме контроль за харчовими продуктами, іншими об'єктами санітарних заходів, прив'язка періодичності проведення державного контролю до ризику для здоров'я людини, який може нести продукція, встановлення вимог щодо відстеження продукції тощо. Подальшими кроками з адаптації харчового законодавства до законодавства ЄС повинно стати усунення невідповідностей в термінологічному апараті Закону та інших законів України у сфері безпечності та щодо окремих показників якості [22; 24].

Слід констатувати, що в Україні недостатньо уваги приділяється питанням участі в міжнародних інформаційних системах, як і питанням створення національних систем оповіщення про небезпечні товари за прикладом практик країн ЄС. Перелік продукції, що підлягає

обов'язковій сертифікації в Україні, було суттєво скорочено, а оцінювання відповідності – замінено декларуванням. Крім того, недостатньо розвинена добровільна сертифікація, а рівень інформування про неї споживачів досить низький.

В Україні триває реформа щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [25] утворено Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (Держспоживслужба) шляхом реорганізації та об'єднання Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби. На Службу, що утворюється, покладено функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняють діяльність, а також функції із здійснення: державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів; сертифікації насіння і садивного матеріалу; а також функції із захисту прав споживачів виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Доцільність створення Держспоживслужби мотивується такими завданнями, як:

- впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС;
- досягнення прийняттого рівня адаптації системи державного контролю у відповідних сферах до європейської моделі;
- удосконалення державного контролю у відповідних сферах регулювання, зокрема, через уніфікацію процедур державного контролю;
- визнання еквівалентності системи державного контролю країнами, до яких вітчизняні виробники планують експортувати продукцію і, відповідно, відкриття ринків таких країн для цієї продукції;
- скорочення кількості державних лабораторій приблизно у 5–7 разів;
- усунення дублювання інспектування, що проводяться на підприємствах; зменшення адміністративного тиску на підприємців через скорочення регулятивних функцій органів виконавчої влади.

Разом з тим, відповідно до Стратегії сталого розвитку "Україна–2020" [26] дві реформи визначено окремо: реформа у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів та реформа у сфері захисту прав споживачів. Реальні ж дії щодо створення Держспоживслужби і проекту нової редакції Закону України "Про захист прав споживачів" свідчать про порушення принципу дотримання пріоритету інтересів споживачів порівняно з інтересами будь-яких корпоративних груп згідно з Керівними принципами ООН щодо захисту прав споживачів. Так, створення Держспоживслужби передбачає поєднання двох зазначених реформ в одну, однак, у рамках системи захисту прав споживачів знаходяться всі сектори та сегменти споживчого ринку,

серед переліку яких у тому числі харчові продукти, і жоден із секторів не може бути винесений поза систему захисту прав споживачів або, тим більше, поставлений над нею.

Висновки. На сьогодні нагальними для вирішення в системі технічного регулювання України залишаються завдання щодо:

- прийняття національних стандартів, що є ідентичними до відповідних міжнародних і європейських стандартів;
- остаточного переходу від обов'язкової сертифікації до оцінки відповідності, запровадження добровільності стандартів, удосконалення законодавства у сфері безпечності харчової продукції та лікарських засобів;
- подальшого прийняття технічних регламентів для нехарчової продукції, що відповідатимуть належним директивам і регламентам ЄС;
- повномасштабного реформування системи стандартизації, метрології, ринкового нагляду;
- зміцнення технологічних можливостей та компетентності лабораторій.

На адаптацію українського законодавства у сфері ТР до сучасного стану технічного прогресу через приведення його у відповідність із законодавством ЄС спрямований проект Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 р. [27], головною метою якої є модернізація економіки України та забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції шляхом поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, подолання технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС та зміцнення її позицій на світових ринках через визнання української системи технічного регулювання на європейському та міжнародному рівнях.

Таким чином, проведений критичний аналіз системи технічного регулювання ЄС та України свідчить, що для усунення технічних бар'єрів у торгівлі першочерговим є не лише вдосконалення законодавства у цій сфері, але й спрямування зусиль на усунення дублювання вимог, подальше вдосконалення та оптимізацію діяльності органів державної влади. Пріоритетним завданням у сфері технічного регулювання в Україні є створення адаптованої до європейської системи моделі, яка б відповідала потребам сучасної ринкової економіки, гарантувала безпечність продукції, що вводиться в обіг, забезпечувала ефективне регулювання і поліпшення ділового середовища, сприяючи інтеграції України у світовий економічний простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шаповал В. Система технічного регулювання країн Митного союзу / В. Шаповал // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2012. — № 2. — С. 15–21.
2. Шаповал В. Міжнародна практика і досвід технічного регулювання / В. Шаповал // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2011. — № 2. — С. 15–21.
3. Віткін Л. Франція. Болгарія. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі / Л. Віткін // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6. — С. 19–24.

4. Скидан О. Система оперативного оповіщення про ситуацію у сфері харчових продуктів в ЄС: корисний досвід для України / О. Скидан // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2007. — № 4. — С. 54–58.
5. Зінченко Л. Продовольче безправ'я / Л. Зінченко, О. Юхновський // Дзеркало тижня. — 2008. — № 42. — Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3320/64600>.
6. Закон України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" від 15.01.2015 № 124—VIII. — Режим доступу : rada.gov.ua.
7. *Relationships between regulation and competition authorities* (Сфера регулювання та уповноважені органи). — Париж, 1999.
8. *Information notes on good practice for technical regulation* (Інформаційні матеріали щодо усталеної практики технічного регулювання). — АРЕС, 2000.
9. Угода про технічні бар'єри в торгівлі // Інформ. бюл. з міжнар. стандартизації. — 2005. — № 1. — С. 84–97.
10. *Food safety* (Безпечність харчових продуктів) // Official web-site Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Єврогласарій 2006). — Режим доступу : http://europa.dovidka.com.ua/b.html#Food_safety.
11. *Food safety* (Безпечність харчових продуктів) // Official web-site European Union (Офіційний веб-сайт Європейського Союзу). — Режим доступу : http://europa.eu/pol/food/index_en.htm.
12. *Green Papers* (Зелені книги) // Official web-site Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Єврогласарій 2006). — Режим доступу : http://europa.dovidka.com.ua/z.html#_Green_Paper.
13. *White Papers* (Білі книги) // Official web-site Euroglossary 2006 (Офіційний веб-сайт Єврогласарій 2006). — Режим доступу : http://europa.dovidka.com.ua/b.html#_White_Papers.
14. 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 (Регламент (ЄС) № 178/2002 Європейського парламенту і Ради від 28.01.2002 "Про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського агентства з безпечності харчових продуктів та встановлення процедур з питань безпечності харчових продуктів") // Web-site eur-lex. — Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
15. About EFSA (Про Європейське агентство з безпечності харчових продуктів) // Web-site European Food Safety Authority. — Режим доступу : <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>.
16. Грищенко Ф. Європейська система безпечності харчових продуктів. Історія створення / Ф. Грищенко // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2013. — № 1. — С. 40–43.
17. Регламент Європейського Парламенту і Ради "Про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з кормовим та харчовим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин" від 29.04.2004 № 882/2004/ЄС // Web-site eur-lex. — Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
18. Закон України "Про стандартизацію" від 05.06.2014 № 1315-VII. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
19. Закон України "Про підтвердження відповідності" від 17.05.2001 № 2406 (зі змін.). — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

20. Закон України "Про акредитацію органів з оцінки відповідності" від 17.05.2001 № 2407 (зі змін.). — Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
21. Закон України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" від 15.01.2015 № 124-VIII. — Режим доступу : <http:// zakon.rada.gov.ua>.
22. Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" № 2863-IV від 08.09.2005 (нова ред. Закон України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" від 01.01.2015). — Режим доступу : <http:// zakon.rada.gov.ua>.
23. Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24.02.1994 № 4004-XII (зі змін.). — Режим доступу : <http:// zakon.rada.gov.ua>.
24. Кузнєцов Г. Презентація нової редакції Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів" / Г. Кузнєцов. — Режим доступу : <http://www.ier.com.ua>.
25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. — Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>.
26. Стратегія сталого розвитку "Україна-2020" : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
27. Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року : проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. — Режим доступу : <http://www.easybusiness.in.ua>.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2015.

Pritulska N., Motuzka Y. Technical regulation: international practices and domestic realities.

Background. *The globalization of international trade, a wide choice of products of the same functional purpose, but which differ by quality level, tough competition of producers have caused a need to guarantee the safety of products for consumers. The differences in the technical specifications greatly impact the trade, that's why a problem of national legislation's improvement and harmonization to the norms of international one has become especially important.*

The aim of the study is critical analysis of the best practices of technical regulation systems in countries of EU and current state of this activity in Ukraine, identifying national system's of technical regulation reforming priority directions.

Material and methods. *The basis of methodological base of research is the methods of scientific knowledge, a systematic approach and synthesis, legislative and regulatory acts, scientific works of domestic and foreign scientists.*

Results. *In EU countries the same for all members legislative and institutional structure of control, based on pre-existing national systems and mechanisms to ensure food safety, has been formed. Thus one of the leading places takes problem of risk management that is appropriately reflected in EU regulations. Relevant amendments to legislation to eliminate existing discrepancies with national and European regulatory regulation base remain essential for Ukraine now. Also, in our country the system of central executive bodies is being reformed. Its aim is to eliminate duplicative requirements and optimization of their activities.*

Conclusion. *The priority task of technical regulation in Ukraine is the creation of mode, which is adapted to the norms of EU system. This system should meet the needs of modern market economy, guarantee safety of products, which are introduced into circulation, provide effective regulation and improve business environment and facilitate the integration of Ukraine into the world economy.*

Keywords: safety, guideline, metrology, correspondence evaluation, market control, standardization, technical regulation, technical order.

REFERENCES

1. *Shapoval V.* Systema tehničnogo reguljuvannja kraj'n Mytnogo sojuzu / V. Shapoval // Standartyzacija, sertyfikacija, jakist'. — 2012. — № 2. — S. 15–21.
2. *Shapoval V.* Mizhnarodna praktyka i dosvid tehničnogo reguljuvannja / V. Shapoval // Standartyzacija, sertyfikacija, jakist'. — 2011. — № 2. — S. 15–21.
3. *Vitkin L.* Francija. Bolgarija. Podal'shyj rozvytok systemy tehničnogo reguljuvannja u Jevropejs'komu Sojuzi / L. Vitkin // Standartyzacija, sertyfikacija, jakist'. — 2009. — № 6. — S. 19–24.
4. *Skydan O.* Systema operatyvnogo opovishhennja pro sytuaciju u sferi harchovyh produktiv v JeS: korysnyj dosvid dlja Ukrai'ny / O. Skydan // Standartyzacija, sertyfikacija, jakist'. — 2007. — № 4. — S. 54–58.
5. *Zinchenko L.* Prodovol'che bezprav'ja / L. Zinchenko, O. Juhnovs'kyj // Dzerkalo tyzhnja. — 2008. — № 42. — Rezhym dostupu : <http://www.dt.ua/3000/3320/64600>.
6. Zakon Ukrai'ny "Pro tehnični reglamenti ta ocinku vidpovidnosti" vid 15.01. 2015 № 124—VIII. — Rezhym dostupu : rada.gov.ua.
7. *Relationships between regulation and competition authorities (Sfera reguljuvannja ta upovnovazheni organy).* — Paryzh, 1999.
8. *Information notes on good practice for technical regulation (Informacijni materialy shhodo ustalenoj praktyky tehničnogo reguljuvannja).* — APEC, 2000.
9. Uгода pro tehnični bar'jery v torgivli // Inform. bjul. z mizhnar. standartyzacij'. — 2005. — № 1. — S. 84–97.
10. *Food safety (Bezpechnist' harchovyh produktiv)* // Official web-site Euroglossary 2006 (Oficijnyj veb-sajt Jevroglosarij 2006). — Rezhym dostupu : http://europa.dovidka.com.ua/b.html#Food_safety.
11. *Food safety (Bezpechnist' harchovyh produktiv)* // Official web-site European Union (Oficijnyj veb-sajt Jevropejs'kogo Sojuzu). — Rezhym dostupu : http://europa.eu/pol/food/index_en.htm.
12. *Green Papers (Zeleni knygy)* // Official web-site Euroglossary 2006 (Oficijnyj veb-sajt Jevroglosarij 2006). — Rezhym dostupu : http://europa.dovidka.com.ua/z.html#_Green_Paper.
13. *White Papers (Bili knygy)* // Official web-site Euroglossary 2006 (Oficijnyj veb-sajt Jevroglosarij 2006). — Rezhym dostupu : http://europa.dovidka.com.ua/b.html#_White_Papers.
14. 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 (Reglament (JeC) № 178/2002 Jevropejs'kogo parlamentu i Rady vid 28.01.2002 "Pro vstanovlennja zagal'nyh pryncypiv ta vymog zakonodavstva shhodo harchovyh produktiv, stvorennja Jevropejs'kogo agentstva z bezpechnosti harchovyh produktiv ta vstanovlennja procedur z pytan' bezpechnosti harchovyh produktiv") // Web-site eur-lex. — Rezhym dostupu : <http://eur-lex.europa.eu>.
15. About EFSA (Pro Jevropejs'ke agentstvo z bezpechnosti harchovyh produktiv) // Web-site European Food Safety Authority. — Rezhym dostupu : <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>.
16. *Gryshhenko F.* Jevropejs'ka systema bezpechnosti harchovyh produktiv. Istorija stvorennja / F. Gryshhenko // Standartyzacija, sertyfikacija, jakist'. — 2013. — № 1. — S. 40–43.
17. Reglament Jevropejs'kogo Parlamentu i Rady "Pro oficijni zahody kontrolju, jaki zastosovujut'sja dlja zabezpechennja pidtverdzhennja vidpovidnosti z kormovym ta harchovym zakonodavstvom, pravylamy zdorov'ja ta zahystu tvaryn" vid 29.04.2004 № 882/2004/JeC // Web-site eur-lex. — Rezhym dostupu : <http://eur-lex.europa.eu>.
18. Zakon Ukrai'ny "Pro standartyzaciju" vid 05.06.2014 № 1315-VII. — Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua>.
19. Zakon Ukrai'ny "Pro pidtverdzhennja vidpovidnosti" vid 17.05.2001 № 2406 (zi zmin.). — Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua>.
20. Zakon Ukrai'ny "Pro akredytaciju organiv z ocinky vidpovidnosti" vid 17.05.2001 № 2407 (zi zmin.). — Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua>.

21. Закон Ukrainy "Pro tehnicni reglamenti ta ocinku vidpovidnosti" vid 15.01.2015 № 124-VIII. — Rezhym dostupu : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
22. Закон Ukrainy "Pro bezpechnist' ta jakist' harchovyh produktiv" № 2863-IV vid 08.09.2005 (nova red. Zakon Ukrainy "Pro osnovni pryncypy ta vymogy do bezpechnosti ta jakosti harchovyh produktiv" vid 01.01.2015). — Rezhym dostupu : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
23. Закон Ukrainy "Pro zabezpechennja sanitarnogo ta epidemichnogo blagopoluchchja naselennja" vid 24.02.1994 № 4004-XII (zi zmin.). — Rezhym dostupu : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
24. *Kuznjecov G.* Prezentacija novoi' redakcii' Zakonu Ukrainy "Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shhodo harchovyh produktiv" / G. Kuznjecov. — Rezhym dostupu : <http://www.ier.com.ua>.
25. Pro optymizaciju systemy central'nyh organiv vykonavchoi' vlady : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 veres. 2014 r. № 442. — Rezhym dostupu : <http://kmu.gov.ua>.
26. Strategija stalogo rozvytku "Ukrain'a-2020" : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 5/2015 vid 12.01.2015. — Rezhym dostupu : [http:// www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
27. Strategii' rozvytku systemy tehnicnogo reguljuvannja na period do 2020 roku : proekt Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy. — Rezhym dostupu : [http:// www.easybusiness.in.ua](http://www.easybusiness.in.ua).