



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ
СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRADE/C/WP.6/2006/11/Add.1
11 April 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ТОРГОВЛЕ

Рабочая группа по политике в области стандартизации
и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования

Шестнадцатая сессия
Женева, 19-21 июня 2006 года
Пункт 9 предварительной повестки дня

НАДЗОР ЗА РЫНКОМ

Концепции и определения

Записка секретариата

Добавление

В соответствии с решениями, принятыми на пятнадцатой сессии Рабочей группы по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования (РГ.6) (TRADE/WP.6/2005/15, пункт 21 i)), секретариат подготовил настоящий документ на основе итогов обсуждений, состоявшихся на втором Международном форуме ЕЭК ООН по вопросам надзора за рынком и защиты потребителей, проведенном 24 и 25 октября 2005 года, и документов TRADE/WP.6/2002/2/Add.6 и TRADE/WP.6/2005/11.

Настоящий документ, посвященный концепциям и определениям, используемым в ходе надзора за рынком, представляется Рабочей группе, которая сформулирует по нему свои замечания. Затем осенью 2006 года он будет рассмотрен на следующем совещании Консультативной группы по надзору за рынком (Группы "MARS") с целью подготовки сводного нового варианта для его окончательного утверждения на проводимой в 2007 году семнадцатой сессии Рабочей группы.

1. Введение

1. Во многих отношениях надзор за рынком является широкой концепцией, однако он может быть определен как "различные меры, принимаемые с целью обеспечения соблюдения целей и, в конечном итоге, требований какого-либо законодательного акта". Таким образом, общая концепция надзора за рынком становится синонимом осуществления законодательства и охватывает все аспекты - от публикации предписаний, основывающихся на законодательных положениях, до деятельности по проведению инспекций и распространению информации.
2. Обеспечение существования и эффективности системы надзора за рынком рассматривается в качестве обязанностей государства, которые осуществляются через государственный орган или им самим и которые ориентированы на отдельные стороны и широкую общественность. Если государство решает регламентировать какую-либо конкретную область, оно также должно обеспечить соблюдение действующих законодательных положений.
3. Более узкое и, возможно, более уместное для продуктов и темы настоящего документа определение означает "меры, направленные на изучение вопроса о том, соблюдают ли или соблюдали ли те, кто несет ответственность за какой-либо конкретный продукт, действующие законодательные положения, и, если нет - меры, предназначенные для принятия надлежащих действий в этой связи".
4. Еще одно определение, основывающееся на предложениях, представленных странами Содружества Независимых Государств (СНГ), означает "контролирующие/коррективные меры, осуществляемые государственными или другими уполномоченными органами в отношении выполнения требований, изложенных в законодательстве, и/или обязательных предписаний, касающихся продуктов или услуг, поступающих на рынок".
5. Независимо от определения это означает, что, если какой-либо продукт охватывается системой надзора за рынком, то должны существовать применяющиеся в его

отношении юридические требования, например, касающиеся его проектирования, производства, использования или удаления.

6. В настоящем документе в качестве объектов надзора за рынком рассматриваются главным образом продукты и связанные с ними предписания, а не соответствующие стороны (например, производитель, импортер) как таковые.

7. Конкретные системы надзора (инспекций), т.е. предмет законодательства, субъект, обязанный проводить инспекции, время/место проведения и его метод могут быть различными в зависимости от конкретного продукта, сектора или страны. В конечном итоге они определяются такими факторами, как риск, функциональность, пропорциональность, конкурентоспособность, экономические условия и политические и юридические соображения.

8. Надзор за рынком на различных этапах жизненного цикла продукта может проводиться самым различным образом. Это может иллюстрироваться на основе сроков жизненного цикла продукта с помощью ряда примеров и демонстрации связей между различными формами инспекций и их взаимной зависимости.

2. Этапы процесса надзора за рынком

9. В данном случае различаются четыре этапа, которые подробнее рассматриваются ниже:

- a) проектирование и производство
- b) продажа, розничная торговля и импорт
- c) использование
- d) рециркуляция, утилизация, удаление.

3. Область надзора за рынком

10. Аспекты, подлежащие рассмотрению в ходе надзора за продуктом (его инспекции), могут дифференцироваться, однако ниже указываются общие особенности и различия между минимальными и более широкими функциями:

- a) минимальные требования
 - i) здоровье и безопасность
 - ii) документация (формальности, маркировка и т.д.)

- b) дополнительные требования
 - i) аспекты, касающиеся качества
- c) экологические аспекты (как внешняя окружающая среда, так и среда пользователя)
- d) аспекты, касающиеся честной конкурентной борьбы (такие, как соблюдение или нарушение прав владельцев патентов или торговых марок, вводящая в заблуждение или неправильная маркировка или претензии).

4. Организационные формы надзора за рынком

11. Все государства, как правило, имеют по меньшей мере четыре специализированных органа по надзору за рынком, которые занимаются продовольственными продуктами, медицинскими препаратами, промышленными продуктами и решением вопросов, связанных с трудовой деятельностью/техникой безопасности. В рамках конкретного сектора существуют дополнительные исключения. Например, продовольственные продукты, используемые на предприятиях общественного питания, обычно не входят в сферу компетенции органов по надзору за рынком.

12. На практике некоторые органы по надзору за рынком даже в области промышленных продуктов могут иметь существенные различия. Так, в Хорватии существует один централизованный орган, который также занимается трудовыми вопросами, но не рассматривает аспекты, касающиеся телекоммуникационных услуг. С другой стороны, в Швеции существует более десятка органов по надзору за рынком. Каждый организационный подход имеет свои преимущества и недостатки; однако в странах, имеющих несколько органов по надзору за рынком, целесообразно создавать механизмы межучрежденческого сотрудничества (такие, которые существуют, например, в Румынии и Болгарии) для координации их работы и работы других учреждений (таможенных органов, органов, занимающихся защитой потребителей, и т.д.).

13. Важный вопрос для органов по надзору за рынком заключается в установлении приоритетов для осуществляемого ими контроля, поскольку проверять все товары и услуги, поступающие на рынок, не представляется возможным. Установление приоритетов осуществляется с учетом итогов предыдущих инспекций и жалоб, полученных от потребителей, а также путем проведения оценки риска, связанного с конкретными группами продуктов (например, на основе научных и статистических

данных об опасности возникновения риска и воздействии мер контроля на минимизацию риска, показателей в области охраны здоровья человека, которых стремятся достигнуть государственные органы).

5. Примеры различных видов инспекции на конкретных этапах

а) Проектирование и производство

14. При необходимости получения разрешения на реализацию на рынке (как правило, новых продуктов) национальные разрешения выдаются национальными органами или государственными испытательными лабораториями. В этих случаях в обязательном порядке осуществляется проверка и испытание продуктов до их поступления на рынок. На государство возлагается общая ответственность после поступления продукта на рынок, поскольку ранее именно оно выдало разрешение на реализацию данного продукта. Государство может проводить проверку режима обработки продуктов на этапе их производства (например, в отношении продовольственных товаров и медицинских препаратов). Проводимая третьей стороной инспекция продукта или режимов его производства и обработки может также осуществляться независимыми частными сторонами, компетенция которых в этом отношении была проанализирована и утверждена государством. Ответственность за проектирование продукта возлагается на производителя, а орган, занимающийся проводимыми третьими сторонами инспекциями, подотчетен производителю, а в отношении качества продукта - государству.

15. В тех случаях, когда производители проводят собственные инспекции без участия государства или частных сторон, ответственность за состояние продукта полностью возлагается на производителя.

б) Продажа, розничная торговля и импорт с момента поступления товара на рынок до его конечного использования

16. Государство может проводить инспекции продуктов, условий их хранения (например, продовольственных товаров) и торговой компетенции (утверждение персонала).

17. Государство может также заключать с частными компаниями субподрядные договоры на проведение инспекций. Однако ответственность за эту работу и любые меры, принимаемые по итогам инспекций, возлагается на государство. Компенсационная ответственность производителя и общая ответственность других сторон могут быть

различными в зависимости от вида инспекции, которую было решено провести на соответствующих этапах проектирования/производства.

с) Этап использования

18. Государство может проводить периодические инспекции используемых продуктов. На владельца/пользователя возлагается ответственность за состояние продукта.

19. Полномочия по проведению частных периодических инспекций от имени государства могут передаваться органам, которые занимаются проводимыми третьими сторонами инспекциями и компетенция которых была проанализирована и утверждена. Государство отвечает за организацию и оплату инспекционных услуг, а также за определение и принятие любых мер по итогам инспекций.

20. Производители/пользователи могут иметь собственное оборудование/продукты и т.д., которые инспектируются частными компаниями без участия государства. Таким образом, на производителей/пользователей возлагается ответственность за состояние оборудования/продукта. Государство проводит проверки для обеспечения соблюдения действующих предписаний владельцами/пользователями и наличия необходимой компетенции у инспекционных органов.

d) Рециркуляция, утилизация, удаление

21. Необходимость в проведении государственных или частных инспекций процессов рециркуляции и окончательного хранения/удаления продуктов может объясняться экологическими аспектами действующего законодательства. Эти аспекты могут также приниматься во внимание на этапе проектирования продуктов, например путем использования материалов, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду, или увязки продуктов с существующими системами рециркуляции/утилизации.

22. Указанные выше формы инспекции описываются лишь в весьма общих чертах. Надзор и формы инспекций могут быть различными в зависимости от того, как и/или когда они проводятся, а также каким образом определяются и применяются требования в отношении того или иного продукта. Другими словами, если на каком-либо одном этапе жизненного цикла продукта проводятся интенсивные инспекции, то на другом этапе они могут не осуществляться.

23. Рабочая группа уделяет основное внимание надзору и различным формам инспекций, которые могут иметь важное значение с момента поступления продукта на

рынок и до его получения конечным пользователем. Ниже рассматривается ряд практических вопросов, касающихся надзора за рынком.

6. Определение безопасного и опасного продукта

24. "Безопасный продукт" - это продукт, который не представляет собой опасности или имеет лишь ограниченную опасность в соответствии с характером его использования и который приемлем для поддержания требуемого юридическими положениями уровня охраны здоровья и безопасности потребителей. Продукт считается безопасным в тех случаях, когда он соответствует конкретным законодательным нормам, регламентирующим его безопасность. В отсутствие таких положений продукт должен соответствовать конкретным национальным нормам страны, в которой он реализуется или продается, или добровольным национальным стандартам.

25. "Опасный продукт" определяется как продукт, безопасность которого не соответствует юридическим нормам или вполне законным ожидаемым требованиям потребителей. Это определение обеспечивает объективный критерий недоброкачества продукции.

26. Продукт не считается недоброкаственным/опасным лишь по причине его плохого качества, равно как и какой-либо продукт не считается недоброкаственным/опасным только потому, что впоследствии на рынок поступает его более безопасная разновидность.

27. К числу других аспектов, рассматриваемых при определении безопасности потребительских товаров, относятся следующие:

- a) характеристики продукта;
- b) инструкции в отношении использования, сборки и ремонтно-технического обслуживания;
- c) упаковка;
- d) маркировка и другая соответствующая информация;
- e) категории потребителей, потенциально подверженные риску при использовании продукта (в особенности дети и престарелые);

- f) возможность "миграции" продуктов (когда продукты, которые не представляют опасности в силу их использования опытными специалистами и которые предназначены для таких групп, передаются необученным потребителям. В этих случаях будут учитываться и применяться общие принципы безопасности продуктов).

7. Полномочия органов по надзору за рынком

28. Для обеспечения поступления на рынок только безопасных потребительских товаров правоприменительные органы могут пользоваться самыми различными полномочиями. К числу таких полномочий и коррективных мер могут относиться следующие:

- a) инспекции производственных и сбытовых объектов;
- b) запрос необходимой документации и разъяснений (например, в отношении использования торговых знаков, проверки маркировки);
- c) взятие образцов продуктов и проведение необходимых проверок;
- d) обращение с просьбами о решении проблем несоответствия, выявленных в ходе инспекций, формулирование предложений в отношении соответствующих мер и осуществление других коррективных действий;
- e) в случае обнаружения небезопасных товаров вынесение запрета на их поставку и сбыт; отзыв товаров с рынка (от потребителей); вменение в обязанность операторов распространять среди населения соответствующие предупреждения и, в случае необходимости, требование уничтожить товары (все такие меры осуществляются за счет производителя);
- f) наложение штрафов, конфискация небезопасных или незаконных товаров (поступивших на рынок без надлежащей документации); информирование групп населения, подверженных риску; распространение информации среди экономических операторов и потребителей; запрещение экспорта товаров в третьи страны;
- g) передача в рамках заключаемых субподрядных договоров ряда функций (например, взятие проб или проведение проверок) другим государственным или частным органам при том понимании, что ответственность по-прежнему несет уполномоченный государственный орган.

8. Аспекты продукта, контролируемого в ходе надзора за рынком

29. Характеристики и аспекты продукта, контролируемого торговыми инспекторами, различаются в зависимости от национального законодательства и могут включать в себя следующее:

- a) безопасность, количество, размеры, вес продукта;
- b) время продажи (и/или возраст потребителей в случае алкогольных напитков и табачных изделий) и место (например, скоропортящиеся продукты, требующие охлаждения); срок годности;
- c) качество товаров и соответствие продукта правилам его ожидаемого обычного использования;
- d) условия хранения товаров и их транспортировки; их удаление;
- e) требуемая маркировка и этикетирование (например, предназначенная для потребителей информация, знаки опасности);
- f) права интеллектуальной собственности и честная конкуренция (торговые и товарные знаки; ложная или вводящая в заблуждение маркировка и реклама и т.д.).

30. Меры, принимаемые органами по надзору за рынком, должны быть пропорциональными выявленному характеру несоответствия и связанной с этим возможной опасности. Основная ответственность за обеспечение безопасности продуктов возлагается на производителя. Поэтому служащие органов по надзору за рынком должны работать в тесном контакте с экономическими операторами, в частности в тех случаях, когда принимаются меры по предупреждению несоответствия. Следует особо поощрять принимаемые производителями добровольные меры (в том числе в законодательстве) в качестве альтернативы официальным правоприменительным мерам.

31. По возможности, с производителями организуется диалог, который также позволяет принять меры по устранению любых недостатков до каких-либо осуществляемых в законном порядке действий. Считается, что такой подход является более эффективным и дает более успешные результаты, чем непосредственное применение законодательства в области потребительских товаров.

9. Вопросы для будущего обсуждения

32. В ходе проведения совещаний ЕЭК ООН и других совещаний по вопросам надзора за рынком эксперты поднимали ряд вопросов и проблем, касающихся практической деятельности торговых инспекторов и требующих дальнейшего анализа и обмена опытом и информацией. К числу этих вопросов относятся следующие:

- a) тематический охват, определение, сектора и области надзора за рынком;
- b) выбор приоритетов, касающихся надзора (методология оценки риска);
- c) способы борьбы с возможным злоупотреблением инспекторами своим служебным положением;
- d) термины и определения в области надзора за рынком, требующие "согласования";
- e) связи между надзором за рынком и защитой потребителей на национальном уровне (какие виды деятельности следует относить к каждой области);
- f) опыт сотрудничества и участия промышленности и потребителей в деятельности по надзору;
- g) опыт в области межучрежденческого сотрудничества на национальном уровне.

34. Помимо рассмотрения национальных вопросов, было бы полезно провести обмен опытом по вопросам, касающимся примеров трансграничного сотрудничества и возможностей для совместного использования информации в рамках деятельности по надзору за рынком.

35. Несомненно, что реалии являются более сложными, чем это описывается в настоящем документе. В данном документе предпринимаются лишь попытки описать различные формы надзора и их взаимные связи без каких-либо выводов в отношении их эффективности.
