

К. Б. ПОЧИНОК. СТАНДАРТИЗАЦІЯ ТА СЕРТИФІКАЦІЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто стандартизацію та сертифікацію в контексті адміністративної реформи, а також їх положення в процесі оптимізації центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: стандартизація, сертифікація, адміністративна реформа, оптимізація центральних органів виконавчої влади.

Рассмотрено стандартизацию и сертификацию в контексте административной реформы, а также их положение в процессе оптимизации центральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: стандартизация, сертификация, административная реформа, оптимизация центральных органов исполнительной власти.

Their position in process of optimisation of the central enforcement authorities is considered standardization and certification in a context of administrative reform, and also.

Key words: standardization, certification, administrative reform, optimisation of the central enforcement authorities.

Державно-управлінська діяльність завжди була і є необхідною. Суспільний розвиток вимагає обов'язкових змін форм і методів цієї діяльності. Потреби в таких змінах найбільш актуальні є у кризові періоди, коли система державного управління не може забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

Важливим чинником виходу українського суспільства із кризи є створення сучасної, ефективної системи державного управління.

Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Від якості реалізації цього процесу залежить майбутнє економічних та соціальних реформ у державі.

Суть адміністративної реформи полягає у наданні представникам громадянського суспільства права громадського контролю за процесом державного управління, права участі в підготовці владних рішень, у забезпеченні прозорості і відповідальності влади, у підвищенні якості державних послуг. На сучасному етапі наша держава потребує не простого скорочення бюджетних видатків, а створення системи раціонального використання ресурсів та більш ефективних методів державного управління.

Важливим кроком здійснення адміністративної реформи є визначення предмета даного процесу. Зокрема, В.М. Мартиненко¹, під предметом адміністративного реформування розуміє таку його раціоналізацію, яка веде до якісних змін не лише в системі центральних органів виконавчої влади, а й в цілому в системі суспільної життєдіяльності людей.

Взагалі питанням правового забезпечення адміністративної реформи приділяли увагу зарубіжні та вітчизняні вчені, зокрема, В.Б. Аверьянов, О. Крупчан, І. Коліушко, П. Кікоць, С. Олійникова, М. Лаврентьєва та інші. Загальні питання адміністративної реформи доволі жваво обговорюються фахівцями як на зарубіжних форумах, семінарах і конференціях, так і на власне українських заходах.

Разом з тим потребує значних досліджень наукове обґрунтування правового регулювання механізму реалізації адміністративної реформи в сфері системи

технічного регулювання.

Система технічного регулювання в Україні ґрунтувалася на принципах централізованої планової економіки і значною мірою дублювала ту, яка існувала в Радянському Союзі, тому уряд здійснив декілька спроб її реформування. Це в першу чергу стосувалося Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (далі Держспоживстандарту України), як одного із центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Масштабне реформування системи державного нагляду й контролю розпочалося з грудня 2007 р. із набуттям чинності Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»².

Одним із важливих напрямів реформування системи технічного регулювання відповідно до світової та європейської практики, поряд з оцінкою відповідності продукції вимогам затверджених в Україні технічних регламентів до її випуску на ринок, є запровадження системи ринкового нагляду, мета якого – забезпечення відповідності продукції, що вже перебуває в обігу на ринку, вимогам технічних регламентів та відсутності загроз для безпеки, здоров'я або будь-якого іншого аспекту захисту суспільних інтересів.

До грудня 2010 р. державний нагляд за якістю та безпекою продукції, яка надходила на ринок, здійснювали два управління структури Держспоживстандарту України: захисту прав споживачів, яке здійснювало контроль за якістю та безпекою продукції, що знаходилась в торгівлі; державного нагляду, яке здійснювало контроль за якістю та безпекою продукції на стадії виробництва та оптової торгівлі.

Крім того до функцій зазначених управлінь відносився і ринковий нагляд, а саме: за дотриманням стандартів, норм і правил. У сфері технічного регулювання було передбачено здійснення державного нагляду на всіх етапах життєвого циклу продукції, починаючи з розробки (виготовлення).

Такий принцип здійснення контролю за якістю та безпекою продукції не відповідав вимогам європейського законодавства, оскільки Директивами ЄС пропонується більше уваги приділяти державному ринковому нагляду за продукцією, яка вже розміщена та розповсюджується на ринку, а виробника перевіряти з метою визначення стабільності виявлених на ринку невідповідностей.

Необхідно відзначити, що у більшості країн ЄС функції стандартизації, сертифікації, метрології, ринкового нагляду, акредитації, захисту прав споживачів розмежовано. Ринковий нагляд здійснюється відповідними інспекціями за галузями економіки, або інспекцією нагляду за безпекою промислових товарів та окремо інспекцією нагляду за безпекою харчової продукції.

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.

Як слушно зауважує І.О. Луговий³, одним зі стратегічних курсів для нашої країни є інтеграція до європейських структур шляхом набуття асоційованого, а згодом і повного членства в Європейському Союзі. Це наочно підтверджується поглибленням конструктивного співробітництва України з ЄС та іншими міжнародними організаціями.

Як зазначалося вище, єдиним державним органом із спеціальним статусом, який відповідав за всі інструменти системи технічного регулювання, у тому числі державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил, а отже, встановлював вимоги щодо складових технічного регулювання, стандартизації, сертифікації та контролював їх дотримання суб'єктами господарювання, був Держспожив-

стандарт. Очевидно, що така ситуація створювала конфлікт інтересів і не дозволяла здійснити ефективне реформування системи. Крім того, це порушувало зобов'язання України, яка ратифікувала «Угоду про технічні бар'єри в торгівлі»⁴, перед СОТ, оскільки організація була монопольною і користувалася законодавчим захистом від конкуренції. Тому, з метою усунення технічних бар'єрів у торгівлі з країнами – членами Світової організації торгівлі Україна взяла на себе зобов'язання реформувати національну систему технічного регулювання до 2012 р.⁵

На реформування системи державного нагляду й контролю націлена й Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»⁶, відповідно до якої передбачено до кінця 2010 р. поділити функції стандартизації, контролю відповідності й ринкового нагляду між різними органами з метою уникнення конфлікту інтересів, а також перейти на систему державного ринкового нагляду за безпекою продукції, розміщеної на ринку, замість державного контролю виробництва продукції.

Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»⁷ Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України) реорганізований та утворено Державну службу технічного регулювання України (Держстандарт України) та Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (далі Держспоживінспекція). Наступним кроком у реформуванні сфери технічного нагляду стало прийняття Указу Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»⁸ яким було ліквідовано Державну службу технічного регулювання України, а її функції (крім функцій з реалізації державної політики з питань державного контролю у сфері захисту прав споживачів) розділено між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України.

13 квітня 2011 р. Указом Президента України № 465/2011 затверджено Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів⁹. Основними завданнями Держспоживінспекції України є реалізація державної політики у сферах: державного ринкового нагляду; державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

Відповідно до п. 6. Положення¹⁰ Держспоживінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку:

1) відбирати у суб'єктів господарювання сфери виробництва та оптових торговельних організацій зразки продукції для проведення перевірки її відповідності технічним регламентам, стандартам, нормам і правилам, додержання яких відповідно до законодавства є обов'язковим;

2) залучати у разі потреби технічні засоби та спеціалістів підприємств, установ та організацій (їх об'єднань) за домовленістю з їх керівниками до проведення перевірок і експертиз, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил;

3) давати обов'язкові до виконання суб'єктами господарювання сфери виробництва та оптовими торговельними організаціями приписи про усунення порушень вимог технічних регламентів, стандартів, норм і правил, додержання яких відповідно до законодавства є обов'язковим;

4) передачу замовникові і застосування (під час виробництва) конструкторської, технологічної та проектної документації, яка не відповідає вимогам технічних регламентів, стандартів, норм і правил, додержання яких відповідно до законо-

давства є обов'язковим, щодо якості продукції та технологічних процесів; виробництво, випуск (у тому числі із ремонту), зберігання, транспортування, використання (експлуатацію), реалізацію продукції та її окремих партій з порушенням технічних регламентів, стандартів, норм і правил, додержання яких відповідно до законодавства є обов'язковим, крім випадків, коли відхилення від стандартів, норм і правил передбачено угодою про розподіл продукції; випуск і реалізацію продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації, але не пройшла її в установлені строки, або яка підлягає іншій обов'язковій процедурі підтвердження відповідності, але щодо якої немає документа про відповідність, а також продукції, виробництво якої проводилося без ліцензії, якщо її одержання передбачено законодавством;

5) приймати рішення про запровадження у суб'єкта господарювання в установленому порядку особливого режиму приймання продукції в разі систематичного порушення технічних регламентів, стандартів, норм і правил, додержання яких відповідно до законодавства є обов'язковим, під час її випуску або реалізації;

6) у разі створення суб'єктом господарювання перешкод під час здійснення державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил звертатися до органів внутрішніх справ для забезпечення усунення цих перешкод;

7) повідомляти органи ліцензування про порушення технічних регламентів, стандартів, норм і правил суб'єктами господарювання сфери виробництва та оптовими торговельними організаціями, які одержали ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності;

8) розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення;

Голова Держспоживінспекції України за посадою є головним державним інспектором України з державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

13 квітня 2011 р. Президент України Указом № 464/2011 затвердив Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України (далі Держветфітослужба України)¹¹. Держветфітослужба України відповідно до покладених на неї завдань: розробляє проекти державних і відповідних галузевих стандартів, норм і нормативів, здійснює у межах своїх повноважень на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності; погоджує технічні умови виробництва, технічні регламенти, стандарти, проекти потужностей (об'єктів), харчових продуктів, а також системи забезпечення безпеки виробництва харчових продуктів; бере участь у розробці технічних регламентів на ветеринарні препарати, кормові добавки, премікси та готові корми, засоби ветеринарної медицини, засоби догляду за тваринами, інші об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, включаючи належну практику виробництва ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів; бере участь у розробленні технічних регламентів, що встановлюють мінімальні специфікації якості харчових продуктів; проводить сертифікацію ветеринарних препаратів, субстанцій та засобів ветеринарної медицини на відповідність вимогам щодо належної виробничої практики, практики дистрибуції та лабораторної практики; перевірку ефективності, безпечності та якості ветеринарних препаратів і субстанцій у процесі їх реєстрації, виробництва, обігу та/або використання (застосування), а також атестацію суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво або обіг ветеринарних препаратів; видає міжнародні ветеринарні сертифікати на корми, товари відповідно до закону; відповідно до законодавства здійснює ринковий нагляд у

межах сфери своєї відповідальності; здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) харчової продукції, бере участь у розробленні обов'язкових параметрів безпечності та якості харчових продуктів; здійснює державний контроль за відповідністю виготовленого продукту декларації виробника; здійснює державний контроль та державний нагляд за безпечністю тварин, харчових продуктів у процесі їх виробництва та/або обігу з метою їх експорту та імпорту, а також видачу міжнародних ветеринарних (санітарних) сертифікатів (для держав СНД – ветеринарних свідоцтв); складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом.

Від 2 грудня 2010 р. приймається Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»¹². Даним нормативно-правовим актом в Україні запроваджується європейська система контролю продукції при її ввезенні на митну територію нашої держави (далі – контроль продукції), яка відповідає вимогам СОТ та органічно поєднується з системою ринкового нагляду.

Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»¹³ має за мету запровадження в Україні ринкового нагляду і встановлення правових та організаційних засад його здійснення. Як передбачається, ринковий нагляд не буде додатковою системою державного нагляду та контролю у сфері господарської діяльності, а замінить існуючу систему державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил.

Також необхідно наголосити на тому, що запровадження системи ринкового нагляду та європейської системи контролю продукції відповідає Плану дій «Україна – Європейський Союз»¹⁴, яким передбачено продовження приведення регуляторної та адміністративної практики України у сфері технічного регулювання у відповідність із міжнародною та існуючою в ЄС.

Отже, здійснивши аналіз основних нормативно-правових актів у сфері технічного регулювання можемо стверджувати, що нинішня адміністративна реформа системи технічного регулювання України повинна привести національну систему у відповідність із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулись у суспільстві. Відповідно було оптимізовано розподіл функцій стандартизації, сертифікації (контролю відповідності) й ринкового нагляду між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України, а також Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів.

Як і у більшості країн ЄС функції стандартизації, сертифікації, метрології, ринкового нагляду, акредитації, захисту прав споживачів розмежовано. Ринковий нагляд нехарчової продукції здійснюється Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів, ринковий нагляд харчової продукції здійснює Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України.

Найскладніше і найважливіше завдання при оптимізації центральних органів виконавчої влади для складових технічного регулювання, стандартизації, сертифікації виконано, побудована нова система стандартизації, сертифікації й ринкового нагляду. Настає час вироблення ефективних механізмів функціонування цієї системи.

1. *Мартиненко В.М.* Процес реформування державного управління: цілі, предмет та способи організації // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – № 3(11). – С. 40-41. 2. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст.*

389. **3.** *Луговий І.О.* Міжнародно-правові стандарти виробів та їх реалізація в національному законодавстві // Часопис Київського університету права. – 2006. – №2. – С.111. **4.** *Agreement on Technical Barriers to Trade* // Official Journal. – L 336. – 23.12.1994. – Р. 1-2. **5.** *Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ: Закон України від 10.04.2008 р. № 250-IV* // ВВР України. – 2008. – № 23. – Ст. 213. **6.** *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. **7.** *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9.12.2010 р. №1085/2010* // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334. **8.** *Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 6.04.2011 р. № 370/2011* // Офіційний вісник України. – 2011. – №29. – Ст.1219. **9.** *Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: Указ Президента України від 13.04.2011 р. №465/2011* // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1271. **10.** Там само. **11.** *Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 464/2011* // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст.1270. **12.** *Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 р. № 2735-VI* // ВВР України. – 2011. – №21. – Ст.144. **13.** Там само. **14.** *План дій «Україна – Європейський Союз» від 12.02.2005 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>