

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.347.544.2

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

Григорій БУКАНОВ,

кандидат педагогічних наук, доцент  
кафедри конституційного, адміністративного та трудового права  
Інституту управління і права  
Запорізького національного технічного університету

#### SUMMARY

The article highlights the problematic aspects of the current state of legal regulation of public administration on safety and product quality. Based on the current Ukrainian legislation by entities of state management system for safety and quality of products, their powers, forms and methods of work. The entities include the State, Parliament of Ukraine, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, specific companies, organizations and institutions. The forms and methods are standardization, certification, metrology activities, quality control products. Conclusions about the imperfection of state regulation on safety and quality of products and formulated proposals for its improvement.

**Key words:** governance, safety and quality of products, legislation, consumer protection, competitiveness, standardization.

#### АНОТАЦІЯ

У статті висвітлені проблемні аспекти сучасного стану правового регулювання державного управління з питань безпеки та якості продукції. На підставі чинного українського законодавства визначені система суб'єктів державного управління з питань безпеки та якості продукції, їх повноваження, форми і методи діяльності. До суб'єктів відносяться держава, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, спеціальні підприємства, організації та установи. Формами та методами є стандартизація, сертифікація, метрологічна діяльність, контроль за якістю продукції. Зроблені висновки про недосконалість механізму державного регулювання з питань безпеки та якості продукції та сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення.

**Ключові слова:** державне управління, безпека та якість продукції, законодавство, захист прав споживачів, конкурентоспроможність, стандартизація.

**Постановка проблеми.** Розвиток України як суверенної держави, її участь у світовій торгівлі й інтеграційних процесах потребують вирішення низки політичних, економічних і соціальних завдань. Пріоритетними серед них є зростання рівня ефективності виробництва, обумовленого в першу чергу ступенем задоволення потреб суспільства з найменшими витратами, підвищення конкурентоздатності вітчизняних товарів, створення ефективного захисту споживчого ринку від небезпечної, неякісної продукції. Отже, важливість проблеми забезпечення якості та безпеки продукції відповідно до вимог сучасності зумовлюється тим, що це проблема не тільки економічна, але й соціальна. Вона безпосередньо зачіпає життєві інтереси людей і не замикається на суто виробничій сфері. Забезпечення високої якості продукції, що виробляється та реалізується в Україні, їхня відповідність кращим світовим і вітчизняним зразкам мають суттєве значення також і для підвищення міжнародного авторитету України, сприяють розширенню експорту та підтверджують реальність інтеграційних прагнень України.

Сучасний стан експортних відносин України показує, що продукція вітчизняних товаровиробників є неконкурентоспроможною на світовому ринку саме за якістю. Також наявність на внутрішньому торговому просторі України великої кількості товарів низької якості (що відображається у звітах за результатами перевірок органами контролю діяльності суб'єктів господарювання, продукції у

торгівельній мережі тощо) свідчить про малоефективність діючого механізму правового регулювання безпеки та якості продукції.

**Стан дослідження проблеми.** Теоретичну базу дослідження склали наукові розробки вітчизняних та зарубіжних фахівців з питань забезпечення якості продукції, державного управління економікою, їх правової регламентації: О.Ю. Висоцького, О.Є. Висоцької, Т.О. Коломось, А. Ханету, Ю.П. Шарова та ін. Проте, з урахуванням вищевикладеного, проблеми правового регулювання державного управління з питань безпеки та якості продукції потребують подальшого науково-теоретичного та практичного вирішення.

**Мета статті** полягає у визначенні проблемних аспектів сучасного стану та напрямків вдосконалення правового регулювання державного управління з питань безпеки та якості продукції.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи досвід розвитку економіки розвинених держав, доходимо до висновку, що досягнення ними успіхів соціально-економічного характеру стало можливим завдяки послідовній, цілеспрямованій політиці щодо вирішення багатьох проблем, включаючи проблему безпеки та якості продукції – виготовлених і реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг. Якість і безпека – найоб'єктивніші показники наукового, технічного, економічного, соціального прогресу. Тому шляхом до економічного розвитку держави є виробництво високоякісної, конкурентоспроможної продукції, що

відповідає світовим стандартам і вимогам. При цьому, безпека продукції – це відсутність будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції [1]; безпечний харчовий продукт – харчовий продукт, який не створює шкідливого впливу на здоров'я людини безпосередньо чи опосередковано за умов його виробництва та обігу з дотриманням вимог санітарних заходів та споживання (використання) за призначенням [2]; якість харчового продукту – ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей харчовий продукт [2]; безпечна нехарчова продукція – будь-яка продукція, яка за звичайних або обґрунтовано передбачуваних умов використання (у тому числі щодо строку служби та за необхідності введення в експлуатацію вимог стосовно встановлення і технічного обслуговування) не становить жодного ризику чи становить лише мінімальні ризики, зумовлені використанням такої продукції, які вважаються прийнятними і не створюють загрози суспільним інтересам [3].

Функціонування будь-якої держави безпосередньо пов'язано з діяльністю щодо управління суспільством, а також державним впливом на суспільні процеси. Тому одним із загальних умов забезпечення високої якості та безпечності продукції є застосування механізмів управління. Саморегулювання цих відносин, як показує практика, малоефективне. У цьому питанні треба, з одного боку, враховувати досвід економічно розвинутих держав, які історично усвідомили необхідність ефективного державного регулювання економіки, а з іншого – розуміти, що панування публічного над приватним і навпаки, якими би благими не були наміри, не сприяє розвитку та прогресу будь-якого суспільства.

У теорії державного управління під державним управлінням розуміється вид діяльності держави шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [4, с. 5]. Згідно з положеннями теорії адміністративного права державне управління – це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою їх урегулювання відповідно до державних інтересів [5, с. 109].

Звідси державне управління з питань безпечності та якості продукції можна визначити як врегульовану нормами права діяльність відповідних органів влади та державного управління економікою або у визначених законом випадках громадських об'єднань, а також громадян, у процесі якої безпосередньо реалізується функція із забезпечення оптимального рівня безпечності та якості продукції на всіх стадіях її виробництва й експлуатації. Отже, охарактеризувати державне управління з питань безпечності та якості продукції – це, насамперед, визначити систему суб'єктів, їх повноваження, форми та методи діяльності.

Коло суб'єктів «очолює» Українська держава, яка відповідно до ст. 42 Конституції України захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю

продукції та всіх видів послуг і робіт [6]. Правове регулювання державного управління з питань безпечності та якості продукції здійснюють правотворчі органи України. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні приймає закони, що встановлюють правові та організаційні засади з питань безпечності та якості продукції (на сьогоднішній день діючими є закони України «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про загальну безпечність нехарчової продукції», «Про захист прав споживачів» та ін.).

Президент України, Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень приймають нормативно-правові акти, які регулюють певні питання або якими затверджуються певні правила, положення, порядок тощо з питань безпечності та якості продукції, наприклад, Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» [7]; Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року» [9] тощо (щоправда, Президент України відповідно до Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. [10] позбавлений певних повноважень).

Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20 серпня 2014 р. № 459, основними завданнями Мінекономрозвитку України є формування та забезпечення реалізації серед багатьох інших державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю). На виконання цього завдання Положенням передбачені наступні повноваження Мінекономрозвитку України з питань безпечності та якості продукції: сприяє розробленню та впровадженню систем управління якістю в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях; бере участь у роботі відповідних міжнародних та регіональних організацій із захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, управління якістю тощо [11]. Для реалізації цих повноважень Постановою Кабінету міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, реорганізувавши шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби і приєднавши до Служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу та поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються [8]. За Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України діяльність цієї служби спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо.

До системи Мінекономрозвитку України як територіальні органи входять: державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів» (ДП «Укрметртестстандарт», м. Київ); державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ», м. Київ); Національний науковий центр «Інститут метрології» (ННЦ «Інститут метрології», м. Харків); державне підприємство «Науково-дослідний інститут метрології вимірювальних і управляючих систем» (ДП «НДІ «Система», м. Львів); 28 державних центрів стандартизації, метрології та сертифікації. Ці організації безпосередньо здійснюють діяльність щодо управління якістю. До 2011 р. вони належали до системи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, а сьогодні входять до системи Мінекономрозвитку України. Така передача є цілком зрозумілою, але ефективність управління, як показує практика, знизилася у зв'язку з виконанням Мінекономрозвитку України великої кількості повноважень у різних напрямках розвитку держави. Тому вважається за доцільне створити (як було раніше) центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики та віднести до системи цього органу державні центри стандартизації, метрології та сертифікації.

Ефективними правовими методами управління з питань безпеки та якості продукції є стандартизація, сертифікація (підтвердження відповідності), метрологічна діяльність – три складові єдиного поняття, що, починаючи з 90-х рр. XX століття у країнах ЄС та деяких інших [12], а з 2002 р. в Україні, отримало назву «технічне регулювання». При цьому стандартизація – діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній сфері [13]; сертифікація – процедура, за допомогою якої визначений в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством вимогам [14]; метрологічна діяльність – діяльність, пов'язана із забезпеченням єдності вимірювань [15], тобто відповідність продукції вимогам щодо безпеки та якості підтверджується спеціальними засобами за спеціальними схемами; технічне регулювання – 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) [16]. Відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України технічне регулювання названо серед основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання [17].

Стратегічний напрямок розвитку технічного регулювання в країні визначають форми технічного регулювання. Формами технічного регулювання є обов'язкове і добровільне застосування стандартів і процедур оцінювання відповідності (обов'язкова та добровільна стандартизація, обов'язкова та добровільна сертифікація). При цьому обов'язкові технічні вимоги мають забезпечити

безпеку продукції, яку ми споживаємо, добровільні – сприяти підвищенню конкурентоспроможності та якості продукції. Якщо інститут обов'язкової сертифікації переслідує мету забезпечити безпеку, враховуючи ступінь небезпеки для здоров'я людини продукції, умов їх виготовлення та обігу, то у добровільній сертифікації продукції зацікавлені насамперед індивідуальні підприємці та юридичні особи, що здійснюють діяльність з їх виготовлення та обігу. Нормативні вимоги до продукції з високим ризиком для людини та довкілля мають бути відображені в технічних регламентах (як нормативно-правових актах) з обов'язковим проведенням оцінювання відповідності, можливо, навіть третьою стороною (незалежною структурою). Продукція з меншим ступенем ризику має проходити процедуру підтвердження відповідності вимогам, встановленим у стандартах, у добровільному порядку. Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, та Перелік продукції, відповідність якої може бути підтверджена декларацією про відповідність, визначається центральним органом виконавчої влади [18]. Такий порядок, як вбачається, має бути збережений.

Отже, пріоритетним є завдання розроблення такої моделі технічного регулювання, що розумно поєднує обов'язкову та добровільну форми з урахуванням внутрішніх потреб, інтересів і міжнародних вимог. У законодавстві необхідно врахувати міжнародну норму, що добровільними стандарти стають лише після того, як обов'язкові вимоги безпеки для життя та здоров'я людей, вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища будуть перенесені в технічні регламенти. Стандарти ж, базуючись на міжнародних нормах, мають створювати базу виконання технічних регламентів і процедур оцінювання відповідності продукції вимогам технічних регламентів, містити випереджувальні вимоги до якості та безпеки продукції, впроваджувати результати інновацій і новітніх технологій якості та безпеки продукції тощо.

Організаційний механізм управління безпекою та якістю продукції включає сукупність різних методів. Одним із основних є контроль, що забезпечує дотримання технологічних режимів виробничого процесу, виконання робіт, надання послуг і дозволяє своєчасно приймати заходи щодо запобігання випуску продукції (виконання робіт, надання послуг), що не відповідають встановленим вимогам, а також виявляти причини та усувати порушення.

Правові засади державного контролю (нагляду) за безпечністю та якістю продукції встановлені законами України: «Про безпечність та якість харчових продуктів» [2], «Про загальну безпечність нехарчової продукції» [3], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [19], «Про захист прав споживачів» [1], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [20], іншими нормативно-правовими актами. У відповідності до законодавства державний нагляд (контроль) – діяльність уповноваженого законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Проаналізувавши чинне законодавство, слід зазначити, що у нормах, які регулюють відносини щодо організації та

здійснення контролю (нагляду) за безпечністю та якістю продукції, ця функція покладається на цілу низку органів (Мінекономрозвитку, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів тощо), здійснюється у різних формах (планові та позапланові перевірки, експертизи, ревізії, огляди, обстеження тощо) у багатьох випадках за відсутності достатньої юридичної регламентації. Наявність на торговому просторі України великої кількості продукції низької якості (про що свідчать результати перевірки контрольними органами продукції на виробничих підприємствах, у торговельній мережі тощо) свідчить про малоефективність діючого механізму контролю (нагляду) за безпечністю та якістю продукції.

Що стосується методів контролю, то розроблені в 70–90-х рр. минулого сторіччя стандарти на методи контролю якості та безпеки продукції вимагають перегляду й оновлення з урахуванням нових досягнень науки та техніки за умови обов'язкової гармонізації з міжнародними стандартами. Багато існуючих методів контролю якості та безпеки харчових продуктів метрологічно не атестовані.

Зрозуміло, за такого стану справ необхідно вжити низку заходів законотворчого характеру, а саме розробити та прийняти закон «Про безпечність та якість продукції (товарів, робіт, послуг)», у якому визначити, що державне управління (у тому числі контроль) у цій сфері здійснює центральний орган виконавчої влади з питань якості продукції, встановити умови та порядок здійснення певних форм контролю.

**Висновки.** Реформування системи державного управління з питань безпечності та якості продукції в Україні з урахуванням кращого міжнародного досвіду – це складна робота, яка водночас є стратегічно важливою для розвитку та процвітання країни. Вона потребуватиме значної політичної підтримки для запровадження глибоких структурних реформ у правовій, регуляторній та інституційній сферах, а також в інфраструктурі. Зрозуміло, у ринку є свої об'єктивні закони, які не можна не враховувати. Але доцільним та найбільш ефективним є співвідношення, коли держава з урахуванням ринково-економічних законів (а також політичних, соціальних тощо аспектів) своїм правовим регулюванням сприяє розвитку економічних відносин, зокрема з питань безпечності та якості продукції, і при цьому головну роль в процесі має грати саме державне управління.

#### Список використаної літератури

1. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
2. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 16 грудня 1997 р. № 723/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
3. Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2736-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 22. – Ст. 145.

4. Висоцький О.Ю. Основи державного управління : Ч. 1. / О.Ю. Висоцький, О.С. Висоцька, Ю.П. Шаров. – Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. – 52 с.

5. Адміністративне право України : [підручник] / За заг. ред. Т.О. Коломєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.

6. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

9. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/603-2013>.

10. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

11. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.

12. Ханету А. Обзор лучшей практики Евросоюза и других стран в области технического регулирования / А. Ханету. – М. : ТЕИС, 2005. – 88 с.

13. Про стандартизацію : Закон України від 05 червня 2014 р. № 1315-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 31. – Ст. 1058.

14. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17 травня 2001 р. № 2406-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

15. Про метрологію і метрологічну діяльність : Закон України від 05 червня 2014 р. № 1314-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 30. – Ст. 1008.

16. Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 01 грудня 2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.

17. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

18. Про затвердження змін до Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 06 листопада 2013 р. № 1308. Зареєстровано в Міністерстві України 08 листопада 2013 р. за № 1907/24439 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1907-13>.

19. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

20. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.