

М.Я. Тешнер,
здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто проблеми вдосконалення державного управління сферою стандартизації, метрології та сертифікації в Україні. Доведено недосконалість чинної нормативно-правової бази технічного регулювання.

Ключові слова: технічне регулювання, стандартизація, метрологія, сертифікація, нормативно-правова база.

Зміцнення України як суверенної держави, її послідовна інтеграція до світової економічної спільноти потребує цілеспрямованої політики в розвитку системи технічного регулювання в цілому, і системи стандартизації та сертифікації зокрема. Елементами цієї системи є правові засади стандартизації, організаційна структура – органи та служби – і державний нагляд за додержанням норм, правил, характеристик щодо продукції, робіт і послуг, усталених цими нормами. Захист інтересів громадян і держави в питаннях безпеки товарів робіт, послуг, підвищення конкурентоспроможності продукції українського походження на світовому ринку, усунення технічних бар'єрів у виробництві, торгівлі, сприяння економії ресурсів – це основні завдання національної системи технічного регулювання. Функціонування, постійне вдосконалення, узгодження утворюючих її елементів є гарантом підвищення якості продукції, робіт і послуг. Важливість процесу вдосконалення, постійного оновлення 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, робіт, послуг, що виробляються або надаються в Україні, їхня відповідність кращим світовим і вітчизняним зразкам мають суттєве значення для підвищення міжнародного авторитету України, сприяють розширенню експорту та розвитку економіки держави та суттєво підтверджують реальність інтеграційних прагнень України.

Проблеми управління у сфері стандартизації привертала увагу вчених і практиків, в основному як частина проблеми управління якістю продукції. До середини 1970-х рр. питання якості і стандартизації розглядалися в науковій літературі головним чином як техніко-економічні. Ця проблематика висвітлена зокрема в роботах В.В. Бойцова, О.В. Гличева, І.І. Ісаєва, О.О. Кохтева, Д.С. Львова та ін. У період з кінця 1970-х – до середини 1980-х рр. вийшла у світ низка праць, спеціально присвячених правовим проблемам, що виникають у галузі стандартизації, таких авторів, як О. Бєлахов, Л. Брославський, М. Ємельянова, О. Красавчиков, В. Новосьолов, В. Огрізков, В. Опришко. Вони приділяли питанням розвитку галузі достатньо уваги, але залишали осторонь проблему управління в ній. Існуючі у спеціальній літературі окремі положення свідчать про недостатню розробленість теми, а висновки потребують детального перегляду. Публікації здебільшого торкаються вузьких галузевих проблем, а концептуальні проблеми поки що глибоко не вивчаються. Останнім часом у зв'язку з необхідністю гармонізувати українську систему технічного регулювання із європейською, у світлі інтеграційних планів України, необхідність дослідження даної проблематики на монографічному рівні стала очевидною.

Зважаючи на актуальність і недостатнє вивчення проблеми, у даній роботі ставиться за мету дослідити правові та організаційні засади державного управління у сфері технічного регулювання на сучасному етапі та визначити основні напрямки його реформування відповідно до пріоритетних завдань входження України в європейські та світові інтеграційні структури.

Наукова новизна та практичне значення дослідження полягає в тому, що в ньому зроблено спробу узагальнити сучасний досвід державного управління в галузі технічного регулювання і запропоновано власне бачення перспектив його реформування в нових історичних умовах.

У справі забезпечення та підвищення якості продукції, робіт і послуг важливу роль відіграє процес державного управління в галузі стандартизації, що здійснюється в Україні спеціально утвореними органами виконавчої влади. По

суті, державне управління у сфері технічного регулювання має міжгалузевий характер. Однак зміст діяльності державних органів, що мають значні повноваження в даній сфері, складається не тільки з виконання координаційних, регулятивних і наглядових функцій. Органи державного управління в означеній галузі безпосередньо беруть участь у роботах по стандартизації, які передбачають вивчення дійсного стану справ, визначення світових тенденцій, досвіду економічно розвинених країн, творче їх переосмислення з точки зору оптимальної доцільності і прагматичності для українських реалій, розробка пропозицій з удосконалення діючої системи з метою її відповідності найвищим сучасним досягненням у сфері технічного регулювання. Органи державного управління виконують як організаційні функції: формування комітетів, комісій, керівних і наукових центрів, так і практичні: за участі науково-дослідних центрів, враховуючи вимоги суспільства, розробляють для всіх предметних галузей обов'язкові для виконання нормативні документи.

Діяльність суб'єктів управління у сфері стандартизації до проголошення Україною державної та економічної незалежності не була врегульована спеціальним актом, який би мав силу закону. Держстандарт України та його територіальні органи, втручаючись у діяльність об'єктів управління, подавляючи виявлення ініціативи з їхнього боку, самостійно займалися нормотворчістю. А в процесі здійснення своїх функцій вживали переважно методи прямого впливу, що створювало умови для розвитку складної, громіздкої системи стандартизації, що не сприяло її вдосконаленню.

Реформування системи стандартизації було розпочато в незалежній Україні. У 1993 р. з'явилися два нормативні акти, які визначали засади організації робіт, зміст і форми управління в даній сфері. Першим і найважливішим на той час кроком у напрямку вдосконалення управління в галузі стандартизації, з точки зору його законодавчого врегулювання, став Декрет Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" від 10 травня 1993 р. Саме він визначив Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації єдиним національним органом зі стандартизації та одночасно підкреслив необхідність

його тісної співпраці з іншими підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами.

Правові приписи Декрету Кабінету Міністрів України “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення” від 8 квітня 1993 р. установили правові засади державного нагляду за додержанням певних вимог усіма суб’єктами підприємницької діяльності, визначили органи нагляду, їх функції, форми діяльності, визначили перелік об’єктів державного нагляду і відповідальність за порушення стандартів, норм і правил [3].

Правові та організаційні засади стандартизації в Україні відповідно до реалій сьогодення встановлені Законом України “Про стандартизацію” від 17 травня 2001 р. [1]. Закон регулює відносини, пов’язані з діяльністю у сфері стандартизації та застосуванням її результатів і поширюється на суб’єкти господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності, органи державної влади, а також на відповідні громадські організації. Найважливішим досягненням цього законодавчого акта є те, що він спрямований на забезпечення єдиної технічної політики в означеній сфері.

Метою стандартизації в Україні визначено забезпечення безпеки для життя та здоров’я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об’єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння усуненню технічних бар’єрів у торгівлі [1].

Відповідно до мети в Законі визначено й основні принципи державної політики у сфері стандартизації, а саме:

- забезпечення участі фізичних та юридичних осіб у розробленні стандартів і вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції, якщо інше не передбачено законодавством;

- відкритість і прозорість процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін, підвищення конкурентноспроможності продукції вітчизняних виробників;

- доступність стандартів та інформації щодо них для користувачів;
- відповідність стандартів законодавству;
- адаптація до сучасних досягнень науки й техніки з урахуванням стану національної економіки;
- пріоритетність прямого впровадження в Україні міжнародних і регіональних стандартів;
- дотримання міжнародних та європейських правил і процедур стандартизації;
- участь у міжнародній (регіональній) стандартизації.

Закон чітко визначив організаційну структуру, основні функції та завдання, зокрема центрального органу виконавчої влади у сфері стандартизації – Державного Комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, а також створеної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. Ради стандартизації; технічних комітетів стандартизації та інших суб'єктів, що займаються стандартизацією. Відповідно до Закону, на Держстандарт було покладено важливі організаційні функції та завдання, зокрема, організацію, координацію та діяльність щодо розроблення, схвалення, прийняття, перегляду, зміни, розповсюдження національних стандартів. Як національний орган стандартизації Держстандарт представляв Україну в міжнародних і регіональних організаціях зі стандартизації. Основні його функції було наведено у ст. 7 Закону, а саме:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері стандартизації, вживання заходів щодо гармонізації розроблюваних національних стандартів з відповідними міжнародними (регіональними) стандартами;
- участь у розробленні й узгодженні технічних регламентів та інших нормативно-правових актів з питань стандартизації;
- установлення правил розроблення, схвалення, прийняття, перегляду, зміни та втрати чинності національних стандартів, їх позначення, класифікації за видами та іншими ознаками, кодування та реєстрації, вживання заходів щодо виконання зобов'язань, зумовлених участю в міжнародних (регіональних)

організаціях стандартизації, співпраця у сфері стандартизації з відповідними органами інших держав;

- формування програми робіт зі стандартизації та координація її реалізації;

- прийняття рішень щодо створення та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації, визначення їх повноваження та порядок створення;

- організація створення і ведення національного фонду нормативних документів і національного центру міжнародної інформаційної мережі ISO/IEC JTC 1;

- організація надання інформаційних послуг з питань стандартизації.

З метою налагодження взаємодії між виробниками, споживачами продукції та органами державної влади, узгодження інтересів у сфері стандартизації сприяння розвитку стандартизації була створена Рада стандартизації як колегіальний консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України. У Законі наголошувалося, що діяльність Ради ґрунтується на засадах відкритості та гласності. Основною функцією Ради визначено вивчення, аналіз і розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності у сфері стандартизації стосовно створення технічних комітетів стандартизації та визначення напрямів їх діяльності; прийняття міжнародного, регіонального чи іншого стандарту як національного стандарту; проведення експертиз проектів технічних регламентів та інших нормативних документів з питань технічного регулювання, програм робіт зі стандартизації. Відмічено, що Рада має право одержувати від органів виконавчої влади інформацію і матеріали з питань, що належать до її компетенції; залучати в разі потреби у встановленому порядку до роботи в Раді спеціалістів органів виконавчої влади, науково-дослідних установ та організацій; вносити пропозиції до відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань, що належать до її відання.

Упродовж останніх років визначилися якісно нові пріоритети в галузі технічного регулювання. Про це свідчить зокрема Закон України “Про підтвердження відповідності”, який визначає правові та організаційні засади

підтвердження відповідності продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям. Закон спрямований на забезпечення єдиної державної технічної політики і регулює питання підтвердження відповідності в законодавчо регульованій і нерегульованій сферах, фінансування, відповідальність за порушення вимог законодавства та міжнародне співробітництво в даній сфері. Закон чітко визначив організаційну структуру управління в означеній галузі, основні принципи державної політики та повноваження органів виконавчої влади, які задіяні на всіх рівнях здійснення процесів у тісній взаємодії з регіональними галузевими органами. Наступними кроками в розвитку законодавства в означеній сфері стали: постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження опису та права застосування національного знаку відповідності” від 29 листопада 2001 р., “Про затвердження переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності та розроблення технічних регламентів” від 13 березня 2002 р., “Про порядок надання органам із сертифікації повноважень на проведення робіт із підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері” від 28 березня 2002 р. і наступні постанови, які регламентували технічні питання реалізації означених постанов.

Для забезпечення єдиної технічної політики у сфері оцінки відповідності, довіри споживачів, створення умов для визнання на міжнародному рівні, усунення технічних бар'єрів у сфері торгівлі було прийнято Закон України “Про акредитацію органів з оцінки відповідності”, який регулює правовідносини, пов'язані з акредитацією та поширюються на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, національний орган з акредитації, підприємства, установи й організації, незалежно від форм власності [2]. Низка наступних відомчих нормативних актів деталізувала діяльність відповідних органів у межах наданих їм повноважень і компетенцій.

У сучасному українському законодавстві в основному окреслено концептуальні, правові та організаційні засади управління системою технічного

регулювання, а також розроблено окремі механізми оптимізації діяльності системи на різних рівнях її функціонування.

З метою підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері захисту прав споживача було прийнято Указ Президента України “Про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики” від 1 жовтня 2002 р. [4]. Аналіз цього і наступних законодавчих актів свідчить про позитивні тенденції в розвитку сфери технічного регулювання, комплексний підхід до вирішення проблем галузі, а також про переорієнтацію органів державного управління на захист прав споживача, який став головною фігурою в системі.

Позитивне вирішення в останні роки низки питань щодо управління в даній галузі свідчать, що чинні законодавчі акти в цілому сприяють розвитку системи стандартизації України в напрямку відповідності її аналогічним формуванням, що функціонують у зарубіжних країнах. Однак практика показує, що нормативні акти, на основі яких здійснюється управління та роботи у сфері стандартизації, вимагають подальшого вдосконалення та оптимізації. Необхідно залучати до здійснення робіт зі стандартизації більш широке коло зацікавлених органів, організацій та осіб, які володіють проблемою на законодавчому рівні. Звертає на себе увагу і недостатня урегульованість чинними актами окремих питань, що виникають у процесі діяльності спеціальних органів. Інтеграція України в європейську спільноту вимагає також формування системи стандартизації, ідентичної тим, які існують в економічно розвинених іноземних державах. Вивчення досвіду інших країн дозволяє зробити висновок, що загальновизнаним є функціонування недержавних національних організацій зі стандартизації, які наділяються певними повноваженнями і посідають домінуюче місце в даній сфері. Виникнення недержавних організацій стандартизації дозволяє залучити найбільшу кількість зацікавлених фізичних та юридичних осіб до процесу стандартизації, сприяє його розвитку і підкреслює відмову держави від монополії на діяльність у сфері, що стосується переважної більшості виробників і споживачів.

Форми та методи діяльності виконавчої влади змінюються під впливом змін в юридичному статусі різноманітних об'єктів управління. Органи виконавчої влади виконують, з одного боку, функції управління окремими галузями, а з іншого – функції регулювання, координації в різноманітних сферах, тому їх можна поділити на ті, які здійснюють галузеве управління й управління окремими сферами (міжгалузеве).

Сучасний етап зміцнення України як незалежної держави, орієнтованої на розвиток ринкових відносин, характеризується підвищенням значення в системі виконавчої влади органів, які здійснюють регулятивні, координаційні, тобто міжгалузеві функції, до яких належать і органи управління в галузі технічного регулювання. Управління в даній сфері можна розглядати як засновану на законі діяльність уповноважених на це державою органів (посадових осіб), яка спрямована на встановлення і застосування юридичними чи фізичними особами загальних норм, правил, характеристик щодо продукції, робіт, послуг, упорядкування процесів, досягнення оптимальної економії, дотримання умов і вимог їхньої безпеки. Суб'єктом такого управління можна визнати державу в особі органів (посадових осіб), які виконують певні функції у сфері стандартизації, а об'єктами – суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі встановленням вимог між учасниками процесу, їх застосуванням і забезпеченням відповідності властивостей продукції, робіт чи послуг зазначеним вимогам. За допомогою цих вимог, визначених у нормативних документах, держава впливає не тільки на об'єкти стандартизації, а й на волю, свідомість, поведінку людей, досягаючи тим самим цілей, поставлених перед управлінням у досліджуваній галузі.

Держава, здійснюючи управління в даній галузі, визначає найбільш ефективний, доцільний технічний рівень у тій чи іншій сфері на основі відбору найкращих з усіх засобів, методів виробництва, матеріалів і готує в такий спосіб базу для подальшого розвитку економіки. Загальнодержавне значення цілей і завдань, що стоять перед виконавчими органами в досліджуваній галузі, особливості їх досягнення передбачають міжгалузевий характер управління,

його місце в механізмі виконавчої влади. Крім того, призначення органів державного управління полягає не тільки у виконанні функцій, характерних для міжгалузевих органів, а й у безпосередній організації робіт зі стандартизації, що, у свою чергу, включає формування спеціальних комітетів, комісій, центрів, які розробляють і виконують увесь комплекс робіт, що потребують інформованості, спеціальних знань: розробляють нормативні документи, впроваджують і вносять до них зміни тощо.

Значущість такої діяльності, її роль і місце в механізмі виконавчої влади визначаються множинністю та різноманітністю функцій, які виконують органи управління в даній сфері.

Сучасні моделі систем стандартизації, які існують у розвинених зарубіжних країнах, ілюструють комплексний підхід до виконання робіт зі стандартизації в тісному зв'язку із зацікавленими сторонами. Зокрема, системи технічного регулювання США та Німеччині є недержавними і залежать від держави лише певною мірою. Результат їх діяльності – стандарти, головним принципом застосування яких є добровільність. Лише ті національні стандарти, які в силу закону є обов'язковими, повинні безумовно дотримуватися всіма органами держави, суб'єктами підприємницької діяльності, фізичними особами. В Україні система технічного регулювання не може бути віднесена до жодної з моделей аналогічних зарубіжних систем щодо принципів, методів і форм, за допомогою яких досягаються цілі, поставлені країною перед зазначеними формуваннями.

Упродовж останніх років проблеми реформування вітчизняної системи технічного регулювання знаходяться в площині визначення співвідношення державного та недержавного регулювання на користь зменшення ваги державних органів управління галуззю. Зокрема, особливої гостроти набрала проблема існування Держспоживстандарту, скасування якого в ході адміністративної реформи обстоюють окремі державні діячі, мотивуючи це необхідністю скоротити кількість комітетів та відомств Кабінету Міністрів. Можливо, в подальшому, на стадії, коли діяльність системи технічного

регулювання буде відпрацьована та апробована практикою, такий крок і буде доцільним. Сучасний момент, на нашу думку, не є сприятливим для такого роду новацій. Знищення Держспоживстандарту як окремої структури фактично не сприятиме адаптації України до світової економіки. Україна буде позбавлена участі у впливових міжнародних і регіональних організаціях зі стандартизації, метрології, захисту прав споживачів, членом яких є Держспоживстандарт України. Це унеможливить виконання взятих Україною відповідних зобов'язань та негативно вплине на імідж та інвестиційну привабливість нашої держави [5]. Фактично, у ланці державного управління зникне не тільки орган, що відповідає за захист прав споживачів, а й взагалі – регуляторна функція із забезпечення прав споживачів. Комітет провадить активну роботу з гармонізації національних стандартів відповідно до міжнародних вимог, що є необхідною передумовою вступу нашої держави до СОТ та ЄС. Україна, єдина з країн колишнього Радянського Союзу, у 2003 р. була обрана до Ради Міжнародної організації зі стандартизації (ISO), до складу якої сьогодні входить 148 країн. Держспоживстандартом за два роки свого існування було гармонізовано національних стандартів більше, ніж за всі попередні роки незалежності. Відповідність вітчизняних товарів, робіт і послуг чинним стандартам і нормам розвинутих країн світу, безумовно, підвищить рівень життя наших громадян, допоможе вижити нашим виробникам в умовах жорсткої конкуренції, посилити конкурентноспроможність вітчизняної продукції, і взагалі встановити високі стандарти якості. Держспоживстандарт є не тільки наглядовим і контролюючим органом, а, насамперед, – правозахисним. Прикладом цього є щорічне збільшення на 25 – 30 % кількості звернень громадян, понад 80 % з яких вирішуються на користь споживача.

Таким чином, під час політико-адміністративної реформи, доцільність проведення якої не викликає жодних сумнівів, на наш погляд, центральний орган виконавчої влади, який забезпечить реалізацію державної політики у сфері технічного регулювання зокрема, стандартизації, підтвердження відповідності та метрології як інструменту захисту прав вітчизняного

споживача повинен бути збережений. У трикутнику "держава-підприємець-споживач" повинна бути збережена рівновага, яка і є фундаментом ефективного економічного розвитку держави та гармонії суспільного життя.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про стандартизацію" від 17 травня 2001 р. № 240 // CD NAU
2. Закон України "Про акредитацію органів з оцінки відповідності" від 17 травня 2001 р. № 2407-III // CD NAU
3. Декрет Кабінету Міністрів України "Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення" від 8 квітня 1993 р. № 30 – 93 // CD NAU
4. Указ Президента України "Про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики" від 1 жовтня 2002 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 8: Законодавство України про стандартизацію, метрологію і сертифікацію. – 448 с.
5. *Кисельова Т.М.* Розвиток системи технічного регулювання в Україні // www.niutr.gov.ua/publishing/panorama_3_4

Teshner M.Ya. Organizational and Legal Basis of Public Administration in Technical Regulation Sphere.

The article is dedicated to the problems of enhancement of public administration by the sphere of standardization, metrology and certification in Ukraine, what is important with a prospective to join WTO. The author proves that the existing law base which determines the state policy in terms of technical solution is not perfect and needs a significant change they are described in this article.

Key words: technical solution, standardization, metrology, certification, law base.

Тешнер Н.Я. Организационно-правовые основы государственного управления в сфере технического регулирования.

Рассмотрены проблемы усовершенствования государственного управления сферой стандартизации, метрологии и сертификации в Украине. Доказано несовершенство существующей нормативно-правовой базы технического регулирования.

Ключевые слова: техническое регулирование, стандартизация, метрология, сертификация, нормативно-правовая база.