

УДК 342.95

В.Ю. ВОЛКОВ, Національний університет
«Одеська юридична академія» в м. Сімферополі

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТА СЕРТИФІКАЦІЇ

***Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації, державне управління, технічне регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації*

Одна з особливостей адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації полягає у тому, що адміністративно-правові відносини виникають у зв'язку з реалізацією уповноваженими суб'єктами, а також іншими суб'єктами, які наділені державно-владними повноваженнями, своєї компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання.

У науці адміністративного права суб'єкт адміністративно-правового регулювання визначається по-різному. Одні автори під суб'єктом розуміють джерело впливу того, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан [1, с.9], деякі визначають суб'єкт як елемент (управляючу систему) системи управління, що генерує процес її функціонування; [2, с.220], інші – структурно-окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні) [3, с.14]. Не дивлячись на різноманітність висловлювань, можна констатувати, що між ними немає принципових відмінностей та фігурує ідея керівного впливу суб'єкта, наділеного управлінськими функціями, на об'єкт.

Досить поширеною в адміністративному праві є позиція щодо визначення державного управління в широкому та вузькому розумінні Так, В.В. Цветковим та В.П. Горбатенко

державне управління у широкому розумінні розглядається як діяльність усіх гілок влади з врегулювання соціального, політичного, економічного життя, у вузькому – як організація та функціонування виконавчих органів [4, с.121]. Таким чином, можна вважати, що державне управління в широкому значенні можна розглядати як адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється державними органами усіх гілок влади та недержавними інституціями, а у вузькому лише органами виконавчої влади. Відповідно до цього й суб'єктами адміністративно-правового регулювання у галузі стандартизації та сертифікації є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, громадські організації, юридичні особи, громадяни.

Проте, в нашому дослідженні ми зосередимо увагу саме на суб'єктах державного управління у вузькому значенні, що все ж таки визначається специфікою механізму адміністративно-правового регулювання та адміністративних правовідносин, зокрема. Це на нашу думку підкреслює новизну дослідження та його актуальність на сучасному етапі розвитку адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації. Метою даної статті є визначення правового статусу окремих суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері стандартизації та сертифікації, аналіз досвіду функціонування інституцій технічного регулювання розвинених європейських країн та деяких країн колишнього СРСР з метою його запозичення, виявлення проблемних аспектів правового регулювання у сфері стандартизації та сертифікації.

Найвищою ланкою виконавчої гілки влади в Україні є Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст.116 Конституції України, за характером та обсягом повноважень він є органом загальної компетенції, діяльність якого має характер міжгалузевого керівництва [5, с.36] та поширюється на всі сфери суспільного життя, в тому числі, – і на сферу стандартиза-

ції та сертифікації. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, у межах, передбачених Конституцією України. За змістом ст.116 Конституції він як орган загальної компетенції забезпечує проведення єдиної державної політики [6, с.121], засади якої визначаються Конституцією і законами України, практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері стандартизації та сертифікації.

До недавнього часу центральним органом виконавчої влади з питань технічного регулювання був Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики України (Держспоживстандарт), який був реорганізований у Державну службу технічного регулювання України. Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7] владні функції даного органу чітко розмежовано між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів.

В деяких країнах продовжують функціонувати органи на зразок колишнього Держспоживстандарту. Так, в Республіці Білорусь державне управління в галузі технічного регулювання здійснює Державний комітет зі стандартизації (Держстандарт), створений у травні 2006 р. злиттям Комітету зі стандартизації, метрології та сертифікації при Раді Міністрів Республіки Білорусь та департаменту державного будівництва та нагляду Мінбудархітектури. Держстандарт є національним органом зі стандартизації [8, с.26].

В Україні ж згідно з Указом Президента України № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», Міністерство економічного розвитку і торгівлі України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвит-

ку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом.

Згідно з даним Указом, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є правонаступником Державної служби технічного регулювання України в частині формування та реалізації державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, управління якістю), а також формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів (крім функцій з реалізації державної політики з питань державного контролю у сфері захисту прав споживачів; функцій з формування та реалізації державної політики з питань безпечності харчових продуктів) [9]. У зв'язку з цим основний масив повноважень, що були покладені на Держспоживстандарт, тепер здійснює Департамент технічного регулювання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Таким чином, фактично Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є ключовим органом у системі стандартизації та сертифікації у державі. Згідно з п.12 ст.92 Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України. Таким чином, має бути прийнятий базовий закон, який закріпить основи організації та діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, чітко визначить його повноваження, а потім вже на основі даного закону має бути розроблене положення про даний орган. А нині, в Україні спостерігається тенденція до вирішення питань, що є виключною компетенцією Верховної Ради України, шляхом нормотворчої діяльності Президента. Ще одним підтвердженням зазначеної тенденції є Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 465/2011 «Про Положення

про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів». У ньому визначається, що Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Держспоживінспекція України входить до системи органів виконавчої влади і реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, вона є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів [10].

У багатьох розвинених країнах світу функції технічного регулювання покладаються на відповідні міністерства економіки. Так, загальна інфраструктура якості у Німеччині складається з Федерального міністерства економіки й технологій, Німецького інституту зі стандартизації (DIN), Німецького фізико-технічного інституту (PTB), Національного метрологічного інституту, Федерального інституту з досліджень та випробувань матеріалів (BAM), Німецької Ради з акредитації (DAR) та розгалуженої мережі органів з оцінювання відповідності [11, с.47]. Тож реформування національної системи технічного регулювання відбувається в руслі досвіду країн світу з розвинутою економікою.

В деяких країнах світу функції стандартизації та сертифікації виконують неурядові організації. Наприклад, Французька асоціація стандартизації (AFNOR GROUPE) є приватною некомерційною організацією і здійснює свою діяльність за 4 напрямками: стандартизація, сертифікація, інформування та навчання. При цьому при Міністерстві економіки, промисловості та зайнятості діє наглядова Рада зі стандартизації [12, с.19–20].

У розвинених європейських країнах нагляд за безпекою продукції здійснюється різними інституціями. Так, у Німеччині питання конт-

ролю безпеки на ринку та захисту прав споживачів належить до компетенції Міністерства сільського господарства та праці, за безпеку на ринку продукції, що підпадає під дію технічних регламентів, відповідають галузеві міністерства та створені при них інспекції; у Польщі у сфері захисту прав споживачів створено відповідні регіональні інспекції при Антимонопольному комітеті, а контролем за безпекою харчових продуктів займаються ветеринарні та санітарні служби, підконтрольні, відповідно, Міністерству сільського господарства та Міністерству охорони здоров'я [13].

Отже, в Україні запроваджено європейську модель ринкового нагляду на заміну системі державного нагляду за продукцією, створеній у 1993 р., яка працювала виключно з виробниками та підприємствами оптової торгівлі. У грудні 2010 р. ухвалено ключові політичні рішення: схвалено Закони України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [14] та «Про загальну безпечність нехарчової продукції» [15], якими передбачається запровадження європейських принципів ринкового нагляду, основних механізмів і процедур, що відповідають практиці країн ЄС. Ці закони набули чинності у липні 2011 р. Шестимісячний перехідний період визначався для виконання завдань інституційної розбудови (розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, визначення структури, розробка процедур тощо), після чого система державного ринкового нагляду готова до функціонування.

Схвалення цих законів є прикладом успішності міжнародної технічної допомоги в Україні: провідну роль у розробці законів відіграли експерти проекту Європейської Комісії «Технічна допомога українській інфраструктурі якості». Очевидно, під час розбудови системи ринкового нагляду в Україні будуть обґрунтовано використовуватись інституційні компоненти наявних систем. Адже кілька наявних галузевих систем нагляду і контролю, попри всі вади, мають у своєму складі кваліфікованих і досвідчених фахів-

ців, лабораторії з достатньо високим рівнем технічної оснащеності, які можливо адаптувати для здійснення ринкового нагляду. Окрім нових законів для них потрібно запровадити нові цілі, процедури, шаблони та стандарти роботи, забезпечити належне навчання та фінансування [16].

Що стосується досвіду Європейського Союзу, то усі держави, як правило, мають щонайменше чотири спеціалізовані органи з нагляду за ринком, які займаються продовольчими продуктами, медичними препаратами, промисловою продукцією та вирішенням питань, пов'язаних із трудовою діяльністю/технікою безпеки. У рамках конкретного сектора існують додаткові винятки. Наприклад, продовольчі продукти, що використовуються на підприємствах громадського харчування, зазвичай не входять до сфери компетенції органів із нагляду за ринком [13].

Таким чином, оскільки стандартизація та сертифікація охоплюють широкий спектр правових відносин в різних галузях життєдіяльності суспільства, управління у даній сфері не може бути засноване виключно на принципі спеціалізації управління і здійснюватися тільки одним органом. Разом із тим, вбачається, що розгалуження управління між різними органами державної виконавчої влади негативно впливає на його ефективність та гальмує розробку єдиної стратегії у цій сфері. Крім того, не повною мірою на сьогодні усунуто дублювання функцій різних органів виконавчої влади, що є причиною виникнення конфліктів між ними.

Потреба розмежування повноважень колишнього Держспоживстандарту між двома центральними органами виконавчої влади детермінована, з одного боку, необхідністю наближення системи технічного регулювання до вимог СОТ і ЄС, а з іншого – потребою усунення конфлікту інтересів між органами виконавчої влади, які розробляють стандарти та здійснюють контроль за їх дотриманням. До того ж, це сприятиме спрощенню дозвільних процедур та дерегуляції бізнес-середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
2. Бульгин Ю. Е. Организация социального управления (основные понятия и категории) : словарь-справочник / Ю. Е. Бульгин. – М. : Контур, 1999. – 254 с.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. Цветков В. В. Демократия-Управление-Бюрократия: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 248 с.
5. Іващенко О. М. Деякі економіко-правові аспекти забезпечення діяльності господарських об'єднань / О. М. Іващенко // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 18. – С. 36.
6. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р., № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32 (Спец. випуск). – Ст. 1026.
8. Гінзбург М. Досвід Республіки Білорусь з технічного регулювання та стандартизації / М. Гінзбург // Стандартизація сертифікація якість. – 2010. – № 1. – С. 23–27.
9. Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» : від 31.05.2011 р., № 634/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 17. – Ст. 789.
10. Указ Президента України «Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів» : від 13.04.2011 р., № 465/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 12. – Ст. 631.
11. Віткін Л. Інфраструктура якості Німеччини як приклад формування сучасної системи технічного регулювання України / Л. Віткін, Б. Баласинович // Стандартизація

сертифікація якості. – 2009. – № 1. – С. 45–50.

12. Віткін Л. Болгарія. Франція. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі / Л. Віткін // Стандартизація сертифікація якості. – 2009. – № 6. – С. 19–24.

13. Дятлова В. Ринковий нагляд (зарубіжний досвід і підходи до реформування в Україні) / Валентина Дятлова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.experts.in.ua/baza/.../index.php?...ID...

14. Закон України «Про державний ринко-

вий нагляд і контроль нехарчової продукції» : від 02.12.2010 р., № 2735–VI // ВВР України. – 2011. – № 21. – Ст. 144.

15. Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» : від 02.12.2010 р., № 2736–VI // ВВР України. – 2011. – № 22. – Ст. 145.

16. Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку. Документи з аналізу політики та планування інституційних змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icps.com.ua/files/articles/64/34/SIDA_2011_UKR_for_print.pdf.

Волков В. Ю. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації / В. Ю. Волков // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 145–149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13vvjctc.pdf>

Розглянуто окремі суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації; проаналізовано та узагальнено позиції провідних учених щодо суб'єктів державного управління в галузі стандартизації та сертифікації; досліджено окремі напрямки вдосконалення системи органів зазначеної сфери на підставі вивчення закордонного досвіду.

Волков В.Ю. Субъекты административно-правового регулирования в сфере стандартизации и сертификации

Рассмотрены отдельные субъекты административно-правового регулирования в сфере стандартизации и сертификации; проанализированы и обобщены позиции ведущих ученых относительно субъектов государственного управления в сфере стандартизации и сертификации; исследованы отдельные направления совершенствования системы органов указанной сферы на основе изучения зарубежного опыта.

Volkov V.Ju. The Subjects of the Administrative and Legal Regulation in the Field of Standardization and Certification

Particular subjects of administrative-legal regulation in the field of standardization and certification are observed in the article, also the views of the leading scholars as for the subjects of state administration in the sphere of standardization and certification are analyzed and summed up here. Certain directions of the system of bodies improving of the mentioned field on the grounds of foreign experience studying are researched.