

УДК 342.951

М.Є. Александров,
здобувач ДНДІ МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРОМИСЛОВОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основні законодавчі акти, що регулюють забезпечення безпеки промислової продукції в Україні, механізми забезпечення безпеки продукції, а також органи, які визначають державну політику у сфері безпеки продукції, та на які покладено функції контролю за безпекою товарів та послуг.

Ключові слова: безпека продукції, промислова продукція, захист прав споживачів, Закон України, контроль, регулювання.

В статье рассмотрены основные законодательные акты, регулирующие обеспечение безопасности промышленной продукции в Украине, механизмы обеспечения безопасности продукции, а также органы, которые определяют государственную политику в сфере безопасности продукции, и на которые возложены функции контроля за безопасностью товаров и услуг.

Ключевые слова: безопасность продукции, промышленная продукция, защита прав потребителей, контроль, регулирование.

Paper examines the main legislation governing the safety of industrial products in Ukraine, the mechanisms ensuring product safety, as well as apparatus that determine the state policy on product safety, entrusted with the function of monitoring the safety of products and services.

Keywords : products safety, industrial products, consumer protection, the Law of Ukraine, control, regulation.

На сьогодні спостерігається світова тенденція до першочергового забезпечення безпеки промислової продукції. Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII “Про захист прав споживачів” визначає це поняття так: безпека продукції – 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].

Із загального поняття безпеки продукції можна виділити такі складові:

- безпека продукції для людини;
- безпека продукції для навколишнього середовища;
- безпека виконання робіт.

Кожна із цих складових є вкрай важливою, оскільки небезпека продукції будь-якої із цих складових може спричинити тяжкі невинні наслідки.

В умовах стрімкого розвитку ринкових відносин та конкурентної боротьби безпека продукції починає відігравати роль не тільки як обмежувальний критерій оцінки відповідності вимогам безпечності, але й як критерій оцінки конкурентоспроможності виробів. В інтересах виробників забезпечити такий рівень безпеки власної продукції, щоб споживачі були впевнені у безпеці власного здоров’я та вживали товари та послуги саме цього виробника.

Безпеку як обмежувальний критерій розглядають в якості характеристики, оцінюваної в альтернативній формі, тобто на відповідність встановленим у стандарті вимогам. Безпека товару (послуги) може визначатися безпосередньо (за якісними та кількісними характеристиками) або опосередковано (за допомогою документів). Носіями інформації про безпеку є документи, що підтверджують безпеку приміщення, сертифікати відповідності, укладання наглядових органів (пожежного, ветеринарного, санітарно-епідеміологічного нагляду і так далі) [2].

Тему забезпечення безпеки продукції розглядали у своїх працях такі науковці, як Марченко Е.Ю., Чапкевич Л.Є., Кім О.В., Панова А.С. Правовий та організаційний механізм забезпечення безпеки продукції вивчали Атаманчук Г.В., Веремеєнко І.І., Галаган І.Л. Але географічно їхні наукові дослідження зосереджені у Російській Федерації. Питання забезпечення безпеки продукції в Україні висвітлюється лише у контексті розгляду конкретної галузі промисловості у цілому або в контексті забезпечення конкурентоспроможності товарів та послуг.

Метою цієї статті є визначення основних законодавчих актів, які забезпечують безпеку промислової продукції України, а також механізмів забезпечення безпеки продукції та уповноважених органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у цій сфері.

Для забезпечення безпеки продукції у всьому світі, в тому числі в Україні, введено норми і закони щодо захисту прав споживачів та безпеки продукції. Наприклад, у вищезгаданому Законі “Про захист прав споживачів” стаття 14 забезпечує право споживача на безпеку продукції. У ній зазначено, що продукція має бути безпечною для життя, здоров’я споживача, його майна, а також для навколишнього середовища. Стаття встановлює необхідність надання інформації про строки придатності продукції, правила її експлуатації і можливі ризики під час використання та доведення цієї інформації до споживачів в обов’язковому порядку. У статті також зазначено, що у разі наявності технічних вимог до безпеки продукції вона має вводитися в обіг та реалізовуватися з додержанням цих вимог.

Необхідно звернути увагу на те, що статті Закону України “Про захист прав споживачів” поширюються лише на продукцію нехарчового характеру. Безпечність харчових продуктів забезпечується окремим Законом України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”. Цим законом також встановлюються поняття безпечності та небезпечності продукції.

Безпечним харчовим продуктом є харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров’я людини та є придатним до споживання. На противагу йому небезпечним є продукт шкідливий для здоров’я та непридатний для споживання [3].

Права споживачів на безпеку продукції харчової промисловості передбачені статтями Конституції України. Зокрема, у статі 50 зазначено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів. У статі 49 Основного Закону також зазначено, що держава забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя, а отже, забезпечує санітарно-епідеміологічний контроль за продуктами харчування, і, як наслідок, забезпечує безпеку харчових продуктів [4].

У статті 3 Конституція визнає людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Тож безпека промислової продукції як запорука безпеки життя і здоров’я людини передбачена на рівні держави.

В умовах євроінтеграції України у питанні щодо адміністративно-правового забезпечення безпеки продукції доцільно керуватися не тільки національними актами, але й актами Європейського Союзу та окремих країн-членів ЄС. Директива 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 року “Щодо загальної безпеки продукції” містить термін “безпечний продукт”, що означає будь-який виріб, який за звичайних умов використання чи таких, що можна передбачити, включаючи тривалість використання, не являє собою жодного ризику чи лише мінімальний ризик, сумісний із використанням виробу, який можна вважати за прийнятний і який відповідає високому рівню охорони безпеки і здоров'я людей, при цьому враховуються такі аспекти:

- 1) характеристики виробу, включаючи її склад, пакування, інструкції, складання, впровадження та використання;
- 2) вплив на інші вироби, де можна передбачити його використання з іншими виробами;
- 3) представлення виробів, етикетування, будь-які попередження та інструкції щодо використання та продажу і будь-які інші вказівки чи інформація, що стосується продукції;
- 4) категорії споживачів, які ризикують, використовуючи виріб, зокрема діти або люди похилого віку [5].

При цьому також зазначено, що можливість вищого рівня безпеки чи наявність інших виробів з меншим ступенем ризику не може бути підставою для того, щоб вважати виріб “небезпечним”. У свою чергу, “небезпечним” є будь-який виріб, який не відповідає визначенню “безпечний виріб”.

Щодо механізмів забезпечення безпеки продукції, то у Законі України “Про захист прав споживачів” передбачено ряд заходів, спрямованих на запобігання заподіяння шкоди життю і здоров'ю споживачів. Умовно ці заходи можна поділити на дві групи:

- заходи, спрямовані на недопущення надходження в оборот товарів, що можуть заподіяти споживачам шкоду;
- заходи щодо запобігання нанесення шкоди товарами, що вже реалізуються споживачам.

Проводячи заходи першої групи, держава встановлює обов'язкові вимоги, яким повинні відповідати товари, реалізовані споживачам. Ці вимоги містяться в технічних регламентах і стандартах та підлягають обов'язковому дотриманню. Під час виконання заходів другої групи продукція, на яку актами законодавства або іншими нормативними документами встановлено обов'язкові вимоги щодо забезпечення безпеки для життя, здоров'я споживачів, їх майна, навколишнього природного середовища і передбачено нанесення національного знака відповідності, повинна пройти встановлену процедуру оцінки відповідності. Виробник має право маркувати продукцію національним знаком відповідності за наявності декларації про відповідність та/або сертифіката відповідності, виданих згідно із законодавством.

Визначення та закріплення концептуальних засад публічного адміністрування промисловості в Україні, зокрема сфери безпеки промислової продукції, належить до компетенції Верховної Ради України. Верховна Рада як орган законодавчої влади визначає державну політику в промисловому комплексі та здійснює законодавче регулювання всіх суспільних відносин. Безпека промислової продукції є одним з основних принципів промислової політики України.

Загальне публічне адміністрування промисловості та здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики стосовно забезпечення безпеки

промислової продукції покладено на Кабінет Міністрів України. Відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” Кабінет Міністрів України, центральні та територіальні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування створюють у межах штатної чисельності підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики. Таким чином забезпечується регуляція виробництва товарів і послуг об’єктами господарювання усіх форм власності та, відповідно, забезпечення якості та безпеки продукції [6].

Необхідно зазначити, що частка державних промислових підприємств, які регулюються окремими “промисловими” міністерствами, значно зменшилася за роки незалежності України, і продовжує зменшуватись. В умовах приватизації та вільного ринку все більше і більше підприємств набуває недержавних форм власності: приватні, спільні, акціонерні, підприємства з іноземними інвестиціями. Публічне адміністрування таких підприємств переважно зводиться до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю [7].

У Законі України “Про загальну безпечність нехарчової продукції” визначена загальна вимога до безпечності продукції (стаття 4): “виробники зобов’язані вводити в обіг лише безпечну продукцію”. Ця вимога є досить лаконічною, але в той же час широкою. Тому наступна стаття цього закону передбачає шляхи доведення безпечності продукції: відповідність встановленим вимогам, висновок органу державного ринкового нагляду, відповідність національним стандартам, що гармонізовані з європейськими стандартами [8].

Контроль за дотриманням вимог нормативних та нормативно-правових актів покладається на національний орган стандартизації. Відповідно до Закону України “Про стандартизацію” визначено, що функції національного органу стандартизації виконує державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості” (ДП “УкрНДНЦ”). До повноважень ДП “УкрНДНЦ”, зокрема, належить:

- організація та координація діяльності щодо розроблення, прийняття, перевірки, перегляду, скасування та відновлення дії національних стандартів, кодексів ustalеної практики та змін до них;
- розроблення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, національних стандартів та змін до них;
- забезпечення відповідності національних стандартів та кодексів ustalеної практики законодавству;
- підготовка та затвердження програми робіт з національної стандартизації;
- прийняття рішень щодо створення та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації, визначення сфери їх діяльності;
- координація діяльності технічних комітетів стандартизації;
- заохочення суб’єктів малого і середнього підприємництва до участі в розробленні національних стандартів та кодексів ustalеної практики, забезпечення доступу зазначених суб’єктів до текстів таких документів [9].

Отже, ДП “УкрНДНЦ” у межах своїх повноважень забезпечує нормативну та нормативно-правову базу щодо стандартизації промислової продукції, і тим самим впливає на рівень її безпеки.

Додатковою перешкодою надходженню в продаж небезпечних товарів є державна система сертифікації. Сертифікація – це процес підтвердження уповноваженим державним органом відповідності якості товарів обов’язковим

вимогам стандартів. Сертифікація продукції передбачена Декретом Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію”, який діє відповідно до Закону України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності”. Цими актами передбачена система добровільної та обов’язкової сертифікації продукції. Для більшості товарів (нехарчових) сертифікація є добровільною, що створює певні умови для проникнення на ринок недоброякісної та небезпечної продукції [10].

Щоб запобігти розповсюдженню небезпечної продукції, що вже потрапила на ринок, існують органи державного ринкового нагляду, перелік яких затверджено Постановою Кабінету Міністрів України та які діють відповідно до Закону України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції”. Метою Ринкового нагляду і контролю є інформування громадськості щодо продукції, яка є небезпечною, а також недопущення ввозу небезпечної продукції на територію України [11].

Загалом захист прав споживачів, у тому числі права на безпеку продукції, покладено на Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція). Основними завданнями Держспоживінспекції є реалізація державної політики у сферах контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, а також державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів норм і правил. У сфері забезпечення безпеки промислової продукції Держспоживінспекція здійснює державний ринковий нагляд та нагляд за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил у межах своєї компетенції [12].

Отже, розглянувши законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки промислової продукції в Україні, а також методи щодо забезпечення безпеки продукції та компетентні органи, на які покладено виконання адміністративно-правового регулювання сфери безпеки промислової продукції, можна зробити такі висновки:

- безпека промислової продукції є однією з головних засад національної промислової політики, що визначається законодавчими органами влади;
- сфера безпеки промислової продукції в Україні є важливим об’єктом адміністративно-правового регулювання. Забезпечення гарантій безпеки промислової продукції передбачена чинним законодавством України, зокрема Конституцією України, рядом Законів України та Указів Президента України;
- основними механізмами забезпечення безпеки промислової продукції є недопущення надходження в обіг товарів, які є небезпечними, або безпечність яких не підтверджена, а також запобігання нанесення шкоди споживачам товарами, що вже реалізуються;
- концептуальні засади адміністративно-правового регулювання у сфері безпеки промислової продукції України визначаються Верховною Радою України. Реалізація державної політики у сфері забезпечення безпечності продукції покладена на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;
- для безпосередньої діяльності у цій сфері безпеки продукції та захисту прав споживачів створені органи ринкового нагляду, стандартизації та сертифікації продукції, а також центральний орган із захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року №1023-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1991. – № 30. – Ст. 379.

2. Безпека і справжність товарів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-referat.com/Безпека_і_справжність_товарів.
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року №771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 19. – Ст. 98.
4. Конституція України. Тлумачення від 15.03.2016 року : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Щодо загальної безпеки продукції : Директива Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 року № 2001/95/ЄС // Офіційний вісник Європейських Співтовариств – 15.01.2002 – L 11/4 – L 11/17.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року №1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.
7. Адміністративне право України : підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломієць. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
8. Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2736-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 22. – Ст. 145.
9. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року №1315-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 31. – Ст. 1058.
10. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січня 2015 року № 124-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 14. – Ст. 96.
11. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: затверджено Указом Президента України від 13 квітня 201 року № 465/2011.

Отримано 20.05.2016