

Ковалів М. В.

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>*

Єсімов С. С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9327-0071>*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ НАГЛЯДУ У СФЕРІ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРОДУКЦІЇ

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право.

Анотація. У статті розглядаються адміністративні процедури нагляду у сфері технічного регулювання щодо забезпечення безпеки продукції. Аналізується чинне законодавство у сфері стандартизації, якості продукції, метрології, сертифікації, технічного регулювання в системі адміністративного права України. Розглянуто компетенцію Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів зі здійснення нагляду та контролю у сфері метрології та технічного регулювання та повноваження щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб підприємств різних форм власності та фізичних осіб-підприємців за адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології, технічного регулювання та адміністративні процедури, що здійснюються під час проведення наглядово-контрольної діяльності. Зазначено проблемні питання у контексті адміністративної відповідальності щодо проведення експертизи зразків продукції. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративна процедура, стандартизація, метрологія, сертифікація, технічне регулювання.

Summary. Acceleration of scientific and technological progress, intensive growth of consumption of material goods, natural resources, negative changes in the environment force us to look differently at the processes of production, performance of works and provision of services. All countries of the European Union establish mandatory and voluntary requirements for products, take measures to assess their compliance with these requirements in order to prevent the production and placing on the market of products dangerous to human life and health and environmental protection. State regulatory activities include enforcing mandatory requirements, ensuring compliance, monitoring compliance, and imposing sanctions in the event of violations. Collectively, the methods of technical regulation form a special method of legal regulation, which has not yet received the necessary theoretical justification.

The article considers the administrative procedures of supervision in the field of technical regulation to ensure product safety. The current legislation in the field of standardization, product quality, metrology, certification, technical regulation in the system of administrative law of Ukraine is analyzed. The competence of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection to supervise and control in the field of metrology and technical regulation and the authority to bring to administrative responsibility officials of enterprises of various forms of ownership and natural persons-entrepreneurs for administrative offenses in the field of standardization, quality products, metrology, technical regulation and administrative procedures carried out during the supervisory and control activities. Problematic issues in the context of

administrative responsibility for the examination of product samples are identified. It is proposed to amend the current legislation.

Key words: administrative responsibility, administrative procedure, standardization, metrology, certification, technical regulation.

Вступ

Прискорення науково-технічного прогресу, інтенсивний ріст споживання матеріальних благ, природних ресурсів, негативні зміни навколишнього середовища змушують по-іншому поглянути на процеси виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг. Всі держави Європейського Союзу встановлюють обов'язкові та добровільні вимоги до продукції, здійснюють заходи з оцінки її відповідності цим вимогам з метою запобігання виробництва та розміщення на ринку небезпечної для життя та здоров'я людей продукції та охорони навколишнього середовища. Державна регуляторна діяльність включає встановлення обов'язкових вимог, забезпечення дотримання належним чином, контроль за дотриманням та застосування санкцій в разі порушень. У сукупності способи технічного регулювання утворюють особливий метод правового регулювання, який не отримав ще необхідного теоретичного обґрунтування.

Важливе значення для розробки проблеми мали також праці вчених-правознавців В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Н. П. Бортник, П. В. Діхтієвського, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, А. А. Козловського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, Л. І. Сопільника, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемчушенка та інших.

Тому *метою статті* є дослідження адміністративних процедур нагляду в сфері технічного регулювання щодо забезпечення безпеки продукції.

Результати дослідження

Управлінська діяльність органів виконавчої влади заснована на адміністративних процедурах. З їх допомогою визначаються принципи і порядок реалізації управлінської діяльності. Л. І. Сопільник та О. І. Остапенко розглядаючи стандартизацію, якість продукції, метрологію, сертифікацію в системі адміністративного права виходили з того, що адміністративні процедури є адміністративно-процесуальними нормами, визначеними порядком реалізації повсякденній управлінській діяльності для реалізації повноважень різних міністерств, служб і агентств у галузі яку досліджували [1, с. 12]. Подібна регламентація даних процедур визначена публічно-правовою значимістю.

Окремого акта, який би регулював адміністративні процедури в системі законодавства України, в даний час немає. Внесений у 14 травня 2020 року році проект закону України «Про адміністративні процедури» знаходиться на розгляді у Верховній Раді України [2].

Адміністративні процедури наглядової діяльності у сфері технічного регулювання здійснюються в межах, порядку, та терміни, передбачені відповідним законодавством.

Основними документами, що регламентують адміністративні процедури в цій сфері, є закони України «Про технічне регулювання та оцінку відповідності»; «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про метрологію и метрологічну діяльність», постанова Кабінету Міністрів України про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Основи даних процедур щодо стандартизації, якості продукції, метрології, сертифікації та технічного регулювання будуються шляхом розробки відповідних адміністративних регламентів порядків і інструкцій з виконання державних наглядових і контрольних функцій. Як приклад доцільно привести наказ Міністерства економічного розвитку України від 08 лютого 2016 року № 193 «Про затвердження Порядку проведення перевірки законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації, та оформлення її результатів», що затверджує порядок виконання функції здійснення адміністративного нагляду в сфері технічного регулювання.

Виконання функції щодо здійснення наглядової діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) включає наступні процедури: формування щорічного плану проведення планових перевірок; підготовка до адміністративних заходів з нагляду та контролю; проведення перевірок (документарної, планової, позапланової, виїзної); складання акта перевірки (оформлення результатів перевірки); вжиття заходів за результа-

тами перевірки; з контролю за усуненням виявлених порушень; організація заходів з профілактики порушень обов'язкових вимог.

Виконання функції з наглядової діяльності Держпродспоживслужба здійснює відповідно до Положення та адміністративних регламентів і інших нормативно-правових актів.

Порядок підготовки щорічного плану проведення планових перевірок і узгодження, типова форма щорічного плану проведення планових перевірок встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Підставами для початку адміністративної процедури з організації та підготовки до проведення планової перевірки є: затверджений щорічний план проведення планових перевірок; наказ керівника Держпродспоживслужби про проведення перевірки відповідно до затвердженого щорічного плану проведення планових перевірок.

Основною процедурою щодо здійснення адміністративного контролю Держпродспоживслужби є перевірки, що проводяться у формі виїзної та документарної перевірки. Підставою для початку даної адміністративної процедури є: планові перевірки – щорічний план проведення планових перевірок; позапланові перевірки – закінчення строку виконання раніше виданого припису про усунення виявленого порушення або наказ керівника наглядового органу, виданий відповідно до доручень Кабінету Міністрів України або на підставі вимоги прокурора.

За офіційними даними одна перевірка суб'єкта проводиться в середньому один раз в 10 років, що часто означає певну відсутність державного контролю. Низька частка піднаглядних суб'єктів, охоплена адміністративним наглядом, сприяє ситуації, коли на ринок попадає продукція, що не відповідає вимогам технічних регламентів. Побічно ця ситуація підтверджується числом скарг громадян на адресу Держпродспоживслужби на продукцію, яка не відповідає обов'язковим вимогам.

Планові перевірки у сфері технічного регулювання проводяться не частіше ніж один раз на три роки. Водночас практика здійснення нагляду у цій сфері показує, що такий підхід дозволяє недобросовісним суб'єктам господарської діяльності уникати нагляду шляхом реєстрації нових фірм або перереєстрації існуючих. Наприклад, статистика показує, що протягом останніх років ситуація у галузі якості нафтопродуктів, що реалізуються на ринку в Україні, демонструє негативну динаміку, так як у господарюючих суб'єктів існує можливість уникнути від адміністративного нагляду.

Відповідно до адміністративного регламенту однією з адміністративних процедур, що здійснюються посадовими особами Держпродспоживслужби за фактами виявлених порушень, є складання протоколів про адміністративні правопорушення щодо посадових осіб, юридичної особи або фізичних осіб – підприємців і застосування заходів притягнення до відповідальності відповідно до законодавства України.

Водночас стаття 224–7 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що право накладати адміністративні стягнення за порушення щодо усунення порушень законодавства про стандартизацію, метрологію та метрологічну діяльність, технічні регламенти та оцінку відповідності, акредитацію органів з оцінки відповідності, ненадання їм передбаченої законодавством інформації або порушення встановлених законодавством строків надання такої інформації, надання недостовірної інформації, створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків, має керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, метрології та метрологічної діяльності і технічного регулювання, його заступники, а також інші уповноважені керівником посадові особи цього органу [8].

Перелік посадових осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальних органів щодо технічного регулювання та метрології, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення та застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у статті 255 «Особа, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення відсутній [8].

Відповідно до статті 25 «Повноваження державних інспекторів з метрологічного нагляду» закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» повноваженнями щодо складання протоколів мають державні інспектори.

Частина 2 статті 25 вказаного закону передбачає, що справи про адміністративні правопорушення у сфері метрології та метрологічної діяльності розглядаються керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду, його заступниками та іншими уповноваженими керівником посадовими особами за місцезнаходженням цього органу,

без конкретизації посад державних службовців. Така вказівка розширює коло осіб, уповноважених на участь в адміністративному провадженні в порівнянні з чинним адміністративним законодавством.

Істотний вплив на процедури адміністративного нагляду в сфері технічного регулювання надає закон України «Про технічне регулювання та оцінку відповідності», що передбачає відповідальність за порушення вимог технічних вимог крім виробника ще продавця [3].

Одночасно положеннями цього закону до продавця прирівнюється особа, яка виконує функції іноземного виробника (не резидента). На практиці це означає, що при виявленні факту порушення протокол про адміністративне правопорушення складається на особу, в якій було виявлено правопорушення – виробник (виконавець), продавець, або особа, яка виконує функції виробника не резидента, навіть в тому випадку, якщо дане правопорушення було допущено виробником, а виявлено у продавця.

Плановий нагляд в основному орієнтований на роздрібну ланку, яка реалізує продукцію на ринку. Передбачені заходи вживаються до них, але оптова ланка та виробники залишаються безкарними.

Використовувана методологія здійснення наглядової діяльності ставить крапку на роздрібній ланці не передбачає виявлення джерел постачання продукції, першоджерел, які допустили порушення, не проводяться превентивні заходи запобігання обігу продукції, що не відповідає обов'язковим вимогам. На зазначені обставини у контексті дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і стандартизації вказував Д.І. Йосифович [10].

Встановлена процедура здійснення планових перевірок не в повній мірі відповідає сучасним реаліям. Як приклад можна привести перевірки якості нафтопродуктів. Негативна динаміка якості щодо перевірок суб'єктів забезпечення нафтопродуктами пов'язана з відсутністю ефекту раптовості.

Для створення даного ефекту, відсутність якого дозволяє недобросовісним суб'єктам підприємницької діяльності підготуватися до перевірки та приховати до часу перевірки порушення, з метою наділення правом проведення наглядових заходів за дотриманням вимог технічних регламентів щодо нафтопродуктів без повідомлення про початок проведення позапланової виїзної перевірки, необхідно внести відповідні зміни у закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виділивши державний контроль у сфері якості нафтопродуктів.

Закон доцільно доповнити положенням про те, що при організації та проведенні заходів щодо державного нагляду в галузі забезпечення якості та безпеки нафтопродуктів попереднє повідомлення юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців, що здійснюють виробництво нафтопродуктів і (або) обіг нафтопродуктів, про початок проведення позапланової виїзної перевірки не потрібно.

Проведення адміністративного нагляду в сфері технічного регулювання нерідко пов'язане з процедурою випробувань (експертизи) зразків продукції в акредитованих випробувальних лабораторіях, відповідно до закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», які істотно підвищують об'єктивність і результативність наглядових заходів. Передбачена безоплатна основа відбору зразків (проб) продукції у суб'єкта. Законодавство не визначає що повинно відбуватися зі зразками, що можуть бути навіть зруйновані при випробуваннях, як і за чий рахунок повинні проводитися повернення або утилізація.

Більша кількість таких перевірок припадає на продукцію: моторне паливо, електрична енергія, низьковольтне обладнання, колісні транспортні засоби та їх компоненти тощо.

На поточний час складається неоднозначна судова практика. Частина судових органів вважає, що норми закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в цій частині не прямі. При призначенні випробування (експертизи) в ході наглядових заходів слід керуватися положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині винесення рішення про призначення експертизи.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення у випадках, якщо при провадженні у справі про адміністративне правопорушення виникає необхідність у використанні спеціальних знань в науці, техніці, мистецтві чи ремеслі, суддя, орган, посадова особа, у провадженні яких перебуває справа, виносять рішення про призначення експертизи.

Відповідно до КУпАП, до направлення рішення для виконання посадова особа, у провадженні якої перебуває справа про адміністративне правопорушення, зобов'язана ознайомити з ним особу, щодо якої ведеться справа про адміністративне правопорушення, роз'яснити права. Рішення обов'язково для виконання експертами або установами, яким доручено проведення експертизи.

У матеріалах адміністративної справи повинен бути протокол випробувань зразків, експертний висновок, протокол про адміністративне правопорушення, на які як на докази вчинення адміністратив-

ного правопорушення посилається посадова особа. Адміністративне законодавство України не допускає використання доказів, отриманих з порушенням закону.

Посадові особи Держпродспоживслужби, які здійснюють адміністративний нагляд, проводять заходи перевірки відповідно до закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням обов'язкових вимог державних стандартів і технічних регламентів.

Відповідно до чинного законодавства при проведенні перевірки посадові особи наглядового органу мають право відбирати зразки продукції для проведення їх досліджень, випробувань тільки за умови оформлення протоколів про відбір зазначених зразків, проб за встановленою формою і в кількості, що не перевищує норми.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 року № 1280 «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції» відбір зразків з партії продукції, призначеної для заходів з контролю, здійснюється посадовими особами наглядового органу в присутності керівника, іншої посадової особи або уповноваженого представника юридичної особи, фізичної особи-підприємця, його уповноваженого представника та учасників перевірки. Відбір зразків продукції оформлюється актом відбору зразків.

Положення закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не застосовуються при проведенні підготовки до розгляду адміністративної справи (адміністративного розслідування), яка відповідно до КУпАП проводиться у випадках, якщо після виявлення адміністративного правопорушення здійснюються експертиза чи інші процесуальні дії, що вимагають значних тимчасових витрат.

Особливістю даного виду нагляду є те, що експертиза проводиться до виявлення порушення – під час проведення перевірки є підставою відкриття адміністративного провадження щодо адміністративного правопорушення зазначеного у розділі 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання» Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 167, 168-1, 168-2, 170, 171, 171-1, 171-2, 172-1-1) [8].

Виникає невизначеність із проведення процедури експертизи (випробувань) зразків продукції, що здійснюється в ході заходів з нагляду Держпродспоживслужби щодо забезпечення безпеки продукції. Дана невизначеність з питання про застосування положень закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» підтверджується практикою діяльності господарських судів.

Результатом виконання державної функції є процедура оформлення акту перевірки, а також процедура залучення осіб, які допустили виявлені порушення, до адміністративної відповідальності відповідно до законодавства України.

У діяльності Держпродспоживслужби при здійсненні даної процедури виникають певні проблеми. Закон України «Про технічне регулювання та оцінку відповідності» не уточнює обов'язки та відповідальність суб'єкта, який здійснює оборот продукції, за її відповідність вимогам технічних норм, виконання робіт з підтвердження відповідності продукції та інших законодавчо встановлених дій і процедур у сфері технічного регулювання.

У зв'язку з цим важко залучити до адміністративної відповідальності, суб'єктів, за умови, що вони не є особою, яка одержала сертифікат відповідності на продукцію або прийняла декларацію про відповідність продукції обов'язковим вимогам. Зазначене відображено у дослідженні Н. М. Зільник «Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації» [10].

Зазначена проблема виникає щодо притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів підприємництва, які здійснюють оборот продукції,

У ряді випадків [11] суди, при розгляді справ про оскарження постанов про адміністративні правопорушення, не вбачають провини продавця, що реалізує продукцію, яка не відповідає обов'язковим вимогам за конструктивними особливостями, вважаючи, що положеннями чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення не персоналізують відповідальність продавця, який не є виробником, за реалізацію такої продукції.

В обґрунтуванні позиції судами вказується, що виходячи з положень законодавства про технічне регулювання випуск в обіг здійснює виробник продукції або імпортер.

Подібна судова практика, з урахуванням особливостей даної сфери, коли випуск в обіг продукції (наприклад, бензину) здійснює незначне число виробників, а в його обороті бере участь безліч суб'єктів підприємництва, на нашу думку, не відповідає принципу рівності перед законом, який відповідно до Конституції України поширюється на фізичних та юридичних осіб.

Висновки

При здійсненні Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів процедури адміністративного нагляду у сфері технічного регулювання щодо забезпечення безпеки продукції, методологія здійснення даної діяльності, в основному застосовується до суб'єктів, які здійснюють оборот продукції на ринку (продавцям). Водночас як особи, які реально допускають ці порушення (виробники), залишаються поза сферою уваги нагляду. Все це обумовлює необхідність більш детального розгляду особливостей реалізації повноважень Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо адміністративного нагляду у сфері технічного регулювання для вироблення підходів щодо оптимізації даних процедур і внесення змін в законодавство України.

Список використаних джерел

1. Сопільник Л. І., Остапенко О. І. *Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі адміністративного права: навчальний посібник*. Львів: Львівський університет бізнесу та права, 2011. 124 с.
2. *Про адміністративні процедури: проект Закону України від 14.05.2020 р. № 3475*. URL. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
3. *Про технічне регулювання та оцінку відповідності: Закон України від 15.01.2015 р. № 134-VIII*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/124-19>
4. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
5. *Про метрологію і метрологічну діяльність: Закон України від 05.06.2014 р. № 1314-VII*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1314-18>
6. *Про затвердження положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/667-2015-%D0%BF>
7. *Про затвердження Порядку проведення повірки законодавчо регульованих засобів виміральної техніки, що перебувають в експлуатації, та оформлення її результатів: Наказ Міністерства економічного розвитку України від 08.02.2016 р. № 193*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0278-16#Text>
8. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073*. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv#n3618>
9. *Йосифович Д. І. Адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і стандартизації: матеріальні і процесуальні основи*. 2017. URL. file:///C:/Users/1/Downloads/nvlkau_2017_4_13.pdf
10. *Зільник Н. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07*. Львів, 2017. 252 с.
11. *Rohovenko, O.V., Zapara, S.I., Melnik, N.M., Cramar, R.I. The current status of the local self-government reform in Ukraine: Preliminary conclusions and outlook. Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. 8(1). P. 178–185.