

УДК 614.8.084

О.І. Бедратюк, Ю.Б. Гулик, Р.Г. Пануша

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

В статті розглянуто основні проблеми, причини їх виникнення та першочергові заходи щодо реформування системи технічного регулювання в Україні у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: технічне регулювання, сфера цивільного захисту, національна політика, система, сертифікація, ринковий нагляд, технічні регламенти, нормативна база.

O.Bedratiuk, Yu.Gulik, R.Papusha

THE MAIN PROBLEMS AND TOP PRIORITY MEASURES FOR THE REFORMING OF THE TECHNICAL REGULATION SYSTEM IN THE CIVIL PROTECTION SPHERE IN UKRAINE

The main problems, reasons of their appearance, and top priority measures for the reforming of the technical regulation system in the civil protection sphere in Ukraine are considered in the work.

Keywords: technical controlling, civil protection sphere, national policy, system, certification, market supervision, technical regulations, regulatory base.

Основною складовою національної політики у сфері цивільного захисту в Україні є технічне регулювання. Метою технічного регулювання є насамперед захист життя і здоров'я людини, тому ефективна робота такої системи є вкрай важливою для динамічного розвитку економіки країни в цілому.

Основними нормами системи технічного регулювання у Європейському Союзі (далі - ЄС) є [1]:

- вимоги до продукції (переважно щодо безпеки для споживача, навколишнього середовища тощо) встановлені в Директивах Європейської Комісії;
- добровільність застосування стандартів, які свідчать про якість товару та/або відповідність мінімальним вимогам щодо охорони здоров'я, безпеки тощо;
- відповідність товару загальноєвропейським «гармонізованим» стандартам, що свідчить про відповідність основним вимогам.

Процес вступу України в ЄС вимагає не лише узгодження законодавства, а також зміни в регуляторних системах, стандартах та методах оцінювання відповідності та їх гармонізації з системами, стандартами та методами ЄС [2].

Наявний стан вітчизняної системи технічного регулювання не в повній мірі сприяє розвитку економіки і в той же час не задовольняє сподівання споживачів на отримання якісної та безпечної продукції.

Основними причинами такого стану речей є [2]:

1. Обов'язкова сертифікація.

В Україні занадто великий перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації (34 товарних груп та понад 400 найменувань продукції). В ЄС відсутня обов'язкова сертифікація продукції, замість цього впроваджена система оцінки та підтвердження відповідності. Зазначена система базується на системі оцінки ризику, тобто рівня небезпечності кожного виду продукції. Відповідно до ризику, застосовується більш жорстка

процедура оцінки та підтвердження відповідності продукції. Так, для найменш небезпечної продукції можливе самостійне декларування виробником відповідності продукції технічним вимогам, для потенційно небезпечної, передбачена перевірка на таку відповідність продукції незалежним органом. При цьому в ЄС під дію Директив, якими встановлюються обов'язкові вимоги до товарів, підпадає 24 групи продукції.

2. Відсутність ринкового нагляду, тобто контролю за якістю наявної на ринку продукції.

Для переходу від системи обов'язкової сертифікації до системи оцінки та підтвердження відповідності за європейським підходом в Україні було ухвалено низку нормативних актів про проведення ринкового нагляду. Ці закони повинні забезпечити перехід від державного нагляду за додержанням стандартів на стадії виробництва продукції до впровадження систем управління якістю продукції та її ринкового нагляду. При цьому без запровадження вітчизняними виробниками системи управління якістю на виробництві контроль готової продукції не буде ефективним, оскільки без такого запровадження якісні показники продукції навіть в межах однієї партії, можуть бути різними.

3. Низький рівень впроваджених технічних регламентів.

Перехід від обов'язкової сертифікації до оцінки відповідності гальмується повільною розробкою та впровадженням технічних регламентів. Так, станом на 01.01.2013 р. затверджено 42 технічних регламенти (ТР), що базуються на європейських директивах, переважно Нового підходу, в яких встановлюються обов'язкові вимоги щодо безпеки до певних видів продукції. Однак, з огляду на відсутність гармонізованих стандартів, добровільне застосування яких може сприйматись як доказ відповідності продукції вимогам цих технічних регламентів та недостатню кількість призначених органів з оцінки відповідності жоден з ТР фактично не застосовується в повній мірі.

4. Суперечливість чинної нормативної бази.

На теперішній час в Україні діє одночасно низка нормативно-правових актів щодо технічного регулювання та оцінки відповідності, вимоги яких суперечать один одному. Наприклад, оцінку відповідності можуть проводити як акредитовані органи так і призначені в системі «УкрСЕПРО». Крім того, вимоги Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» не відповідають вимогам європейського законодавства щодо простежуваності вимірювань.

5. Низький рівень гармонізації національних стандартів із міжнародними та європейськими.

З понад 6000 нормативних документів у сфері стандартизації - 2500 гармонізовано з міжнародними та європейськими стандартами. З майже 18000 міждержавних стандартів - гармонізовано 10,3 %. Станом на 1 березня 2013 року фонд чинних в Україні міждержавних стандартів (ГОСТ), розроблених до 1992 року, складає 16765 стандартів, причому 46% з них було прийнято ще до 1980 року. Вищезазначені дані свідчать, що переважна більшість чинних в Україні стандартів не забезпечує сучасних вимог до якості та безпеки продукції. При цьому за прийнятих в Україні темпів реформи системи технічного регулювання для повної гармонізації із європейськими стандартами знадобиться понад 20 років.

Враховуючи вищенаведене, можна спрогнозувати негативні наслідки чинної ситуації, а саме:

- обов'язкова сертифікація перешкоджає розвитку економіки України, з огляду на те, що гальмує впровадження інновацій та створює бар'єри в торгівлі;
- продукція українських виробників може стати неконкурентоспроможною, а результати її випробувань не визнаватимуться на європейському та міжнародному рівні.

З огляду на прагнення України вступу до Європейського Союзу та до Світової організації торгівлі виконання вимог та правил цих організацій (в тому числі – і щодо системи технічного регулювання) є надзвичайно важливими для подальшого розвитку України. При цьому доцільно застосовувати вже існуючу в ЄС систему, лише адаптувавши її

до вітчизняних умов (одним з яких є система управління ризиками). Ця система дозволить значно покращити контроль за безпечністю і якістю споживчих товарів, оскільки система управління ризиками, яка лежить в основі реформи технічного регулювання, дозволить сконцентрувати ресурси на контролі найбільш небезпечної продукції – поле контролю буде вужчим, але сам контроль глибшим. З цієї ж причини реформа системи призведе до більш ефективного витрачання ресурсів – як державних, так і приватних [3].

Першочерговими заходами реформування вітчизняної системи технічного регулювання повинні бути [2]:

- скасування обов'язкової сертифікації тих товарів, щодо яких законодавством ЄС не передбачено обов'язкового підтвердження відповідності (сертифікації) третьою стороною;
- прискорення процесу гармонізації національних стандартів. При цьому доцільно максимально широко використовувати метод «обкладинки»;
- закріплення за центральними органами виконавчої влади повноважень щодо призначення органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності;
- неприпустимість поєднання в одному органі повноважень органу ринкового нагляду та органу з оцінки відповідності;
- розроблення механізмів ринкового нагляду за виконанням вимог технічних регламентів та сформування системи оповіщення про наявність на ринку небезпечної продукції.
- неприпустимість дублювання державними органами функцій і сфер відповідальності щодо здійснення нагляду та контролю продукції;
- створення умов для тісної співпраці виробників продукції та контролюючих органів.

Для забезпечення в Україні ефективного механізму технічного регулювання та державного ринкового нагляду було прийнято [4] Закони України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про стандартизацію», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» та «Про загальну безпечність нехарчової продукції». Також Кабінетом Міністрів України прийнято постанови від 13 березня 2002 р. № 288 «Про затвердження переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності та розроблення технічних регламентів», від 1 червня 2011 р. № 573 «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності», від 26 грудня 2011 р. № 1400 «Деякі питання захисту права споживачів (користувачів) щодо безпечності нехарчової продукції» та від 22 березня 2001 р. № 270 «Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невикробничого характеру».

Згідно з вищезазначеними постановами на МНС було покладено функції розроблення технічних регламентів та технічного регулювання у такій сфері, як вироби протипожежного призначення (засоби протипожежного захисту), та облік нещасних випадків невикробничого характеру. Разом з тим, залишаються без технічного регулювання сфери цивільного захисту, техногенна, побутова і пожежна безпека, безпека у надзвичайних ситуаціях, гідрометеорологічна діяльність, аварійно-рятувальні засоби та пожежонебезпечна продукція. Крім того, сфери відповідальності окремих органів ринкового нагляду надані узагальнено і потребують уточнення залежно від функціонального призначення зазначеної продукції, її ризиків і специфіки обігу на ринку, а також повноважень та компетенції цих органів.

З прийняттям Кодексу цивільного захисту України [4] на МНС та Держтехногенбезпеки згідно з Положеннями, затвердженими Указами Президента України від 06.04.2011 № 392 та № 402, було покладено повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невикробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності, а також державного нагляду (контролю) у цих сферах.

Реалізація державної політики у цих сферах передбачає встановлення вимог у сфері цивільного захисту, безпеки у надзвичайних ситуаціях, техногенної, побутової і пожежної безпеки, гідрометеорологічної діяльності та щодо якості засобів протипожежного захисту і аварійно-рятувальних засобів та безпеки пожежонебезпечної продукції, державного ринкового нагляду за цією продукцією та ведення обліку надзвичайних ситуацій, пожеж та нещасних випадків невиробничого характеру.

У зв'язку з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, проведеної відповідно до [4] Указу Президента України від 24.12.2012 № 726, утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій шляхом реорганізації МНС та Держтехногенбезпеки. Згідно з Указом Президента України від 16.01.2013 № 20 на ДСНС, як правонаступника цих центральних органів виконавчої влади, покладено реалізацію вищезазначених функцій державної політики, а також внесення пропозицій щодо технічного регулювання, у тому числі державного ринкового нагляду, у сферах цивільного захисту, пожежної і техногенної безпеки, гідрометеорологічної діяльності, засобів протипожежного захисту, аварійно-рятувальних засобів та пожежонебезпечної продукції.

Враховуючи вищенаведене, забезпечення дійсного та ефективного механізму здійснення технічного регулювання та державного ринкового нагляду центральними органами виконавчої влади, відповідно до їх повноважень і компетенції, згідно з Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» необхідно внести зміни до:

- постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 288 «Про затвердження переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності та розроблення технічних регламентів» щодо розширення сфери технічного регулювання ДСНС;

- постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 573 «Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності» щодо визначення ДСНС органом державного ринкового нагляду у такій сфері відповідальності як засоби протипожежного захисту, аварійно-рятувальні засоби, пожежонебезпечна продукція, вогнестійкі сейфи, які є також засобами протипожежного захисту, та піротехнічні вироби, які є пожежонебезпечною (вибухопожежонебезпечною) продукцією;

- постанови Кабінету Міністрів України від 22 березня 2001 р. № 270 «Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру» щодо закріплення за ДСНС, як правонаступника МНС, функції ведення обліку нещасних випадків невиробничого характеру.

Таким чином, можна зробити висновок, що реформування технічного регулювання є складним процесом, який потребує глибокого осмислення як представниками центральних органів виконавчої влади, так і співробітниками заінтересованих сторін. Державній службі України з надзвичайних ситуацій, як реалізатору функцій державної політики у сфері цивільного захисту, необхідно якнайшвидше вжити заходів щодо закріплення за нею усіх функцій колишнього Міністерства з надзвичайних ситуацій України і розширення сфери впливу на інших напрямках виконання робіт з технічного регулювання, що відноситься до компетентності служби. Розглянуті у даній статті питання будуть предметом подальших досліджень.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Звіт Міжнародної фінансової корпорації IFC «Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів».

2. Матеріали круглого столу «Проблеми регулювання якості і безпечності продукції та підтвердження відповідності», Верховна Рада України “Реформа системи технічного регулювання в Україні: що зроблено і що треба зробити”.
3. Реформування системи технічного регулювання. – сайт: http://www.svarta.com.ua/analytics/reformuvannia_systemy_tehnichnogo_regulivania.
4. Нормативно-правова база України, офіційний веб-портал Верховної ради України” – сайт: <http://portal.rada.gov.ua>.

