

УДК 342.951(477)(091)

М.Є. Александров,
здобувач ДНДІ МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПРОМИСЛОВОЇ ПРОДУКЦІЇ В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ У 1922–1991 РОКАХ

У статті проаналізовано адміністративно-правове забезпечення якості промислової продукції в Радянській Україні у 1922–1991 роках, визначено концепції розвитку державного управління якістю продукції цього періоду, висвітлено основні нормативно-правові акти щодо забезпечення якості продукції, проаналізовано причини та наслідки юридичних та практичних заходів щодо контролю за рівнем якості промислової продукції, а також виведено закономірності впливу державного управління на якість продукції в умовах планової економіки.

Ключові слова: *якість, продукція, управління якістю, стандартизація, стандарти.*

В статье проанализировано административно-правовое обеспечение качества промышленной продукции в Советской Украине в 1922–1991 годах, определены концепции развития государственного управления качеством продукции этого периода, освещены основные нормативно-правовые акты по обеспечению качества продукции, проанализированы причины и последствия юридических и практических мер по контролю уровня качества промышленной продукции, а также выведены закономерности влияния государственного управления на качество продукции в условиях плановой экономики.

Ключевые слова: *качество, продукция, управление качеством, стандартизация, стандарты.*

Paper analyzes the administrative and legal support of the quality of industrial products in Soviet Ukraine in 1922–1991's, the concept of governance support of the product's quality of this period is defined, main regulatory legal acts for ensuring the quality of products are analyzed, the causes and consequences of legal and practical measures to control the level of quality of industrial products are considered, patterns of government influence on the quality of the products in the conditions of Planned Economy are derived.

Keywords: *quality, production, quality management, standardization, standards.*

Адміністративно-правове забезпечення якості продукції в Радянській Україні у 1922–1991 роках історично припадає на період існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Цей період можна загально охарактеризувати як час планової економіки, державної власності на засоби виробництва та командно-адміністративного управління державою. Відповідно, ці складові формували і політику у сфері адміністративно-правового регулювання якості промислової продукції. За майже 70 років існування Радянської України з боку державного апарату було проведено значну кількість заходів щодо забезпечення якості продукції усіх галузей промисловості. Застосовуючи методи примусу та заохочення, уряд Радянського Союзу намагався вивести на світовий ринок конкурентоспроможну продукцію, а також надати промислому комплексу, господарству та громадянам

високоякісні товари. Проте, незважаючи на всі заходи, рівень якості промислової продукції СРСР залишався в цілому незадовільним. Причину незадовільного стану якості продукції Радянського Союзу можна визначити, дослідивши адміністративно-правове забезпечення якості промислової продукції.

Метою дослідження є визначення основних етапів, принципів і механізмів адміністративно-правового забезпечення якості промислової продукції в Радянській Україні у 1922–1991 роках.

Протягом усього існування СРСР основними заходами із забезпечення якості промислової продукції були роботи зі стандартизації та сертифікації товарів та процесів виробництва. У квітні 1923 року була видана постанова Ради Праці та Оборони СРСР “Про стандартизацію товарів, що експортуються” [1]. Відповідно до положень цієї постанови, Народний комісаріат (наркомат) зовнішньої торгівлі здійснював розробку стандартів на товари, що експортуються, та нагляд за дотриманням цих стандартів. Стандарти розроблялися за участю зацікавлених наркоматів та відомств. У 1924 році на Наркомат зовнішньої торгівлі було покладено також обов’язок встановлення стандартів для товарів, що були призначені для внутрішнього ринку.

У 1923 році при Народному комісаріаті Робітничо-селянської інспекції було організовано Бюро по стандартизації, якому доручалася підготовка пропозицій щодо створення центрального керівного органа зі стандартизації. При бюро стандартизації функціонувало близько 100 комісій, які розглядали питання з усіх галузей промисловості [2].

Постановою Ради Народних Комісарів (РНК) СРСР від 15 вересня 1925 року був затверджений Комітет зі стандартизації при Раді Праці та Оборони – перший орган зі спеціальними повноваженнями в галузі стандартизації. Основною метою діяльності Комітету зі стандартизації стало створення бази стандартів на товари, промислове виробництво, об’єкти будівництва та одиниці виміру. Для контролю за виконанням норм стандартів на промислових підприємствах організовувалися спеціальні бюро стандартизації, проводилося навчання спеціалістів у галузі стандартизації різних об’єктів народного господарства. Першим результатом діяльності Комітету зі стандартизації став загальносоюзний стандарт ОСТ 1 “Пшениця. Селекційні сорти зерна. Номенклатура”, що був затверджений у травні 1926 року. З 1929 року у функції Комітету зі стандартизації включено затвердження планів та програм по стандартизації, що здійснюється кожною установою, контроль за впровадженням затверджених всесоюзних стандартів та загальне керівництво роботою органів із стандартизації союзних республік.

У період виконання першого п’ятирічного плану розвитку народного господарства СРСР (1928–1932 рр.) на підприємствах з’явилися відділи технічного контролю (ВТК). Їх основним завданням було зниження кількості браку. Це позитивно позначилося на якості промислових товарів. Наприклад, після роботи ВТК на заводі сільськогосподарських машин “Червона зірка” (м. Кропивницький, тогочасний Зінов’євськ), якість товарів заводу значно покращилася і дозволила продукції отримати золоту медаль на виставці сільськогосподарської техніки у м. Лібава (Латвія) у 1929 році [3].

У 30-ті роки, з наближенням Другої світової війни держава вирішує посилити контроль за якістю продукції шляхом введення суворого покарання за випуск браку. 11 листопада 1929 року приймається Постанова Центрального Виконавчого Комітету (ЦВК) та РНК СРСР “Про кримінальну відповідальність за випуск недоброякісної продукції та недотримання стандартів”. У 1933 році новою постановою ЦВК та РНК СРСР від 8 грудня 1933 року № 84/2562 “Про відповідальність

за випуск недоброякісної продукції” було встановлено категорії осіб, відповідальних за недоброякісну продукцію: “управлінці трестів, директора підприємств та особи адміністративно-технічного персоналу” [4]. 10 липня 1940 року був прийнятий Указ Президії Верховної Ради (ВР) СРСР “Про відповідальність за випуск недоброякісної або некомплектної продукції та за недотримання обов’язкових стандартів підприємствами”. Випуск недоброякісної продукції відносили до категорії злочинів проти держави, прирівнювали до шкідництва. Встановлювались також чіткі рамки покарання: замість “не менше 5 років” – від 5 до 8 років позбавлення волі [5].

У період війни управління випуском продукції було повністю підпорядковано потребам оборони СРСР. У липні 1941 року з’являється особлива група стандартів – стандарти військового часу, які мали позначення ГОСТ В. Ці стандарти були пристосовані до максимальної раціоналізації виробництва та економії матеріалів у воєнний час. Норми витрат матеріалів були скорочені, номенклатура матеріалів виключала з себе дефіцитні матеріали та сировину, типи машин та обладнання для виробництва також були скорочені кількісно та уніфіковані для різних типів військової продукції, що випускалася. Також вводилися відносно прості методи контролю продукції [6].

Друга світова війна започаткувала міжнародне співробітництво нового рівня, у якому СРСР брав участь як країна-переможець та одна з провідних країн Світу. У 1945 році була заснована Організація Об’єднаних Націй (ООН), співзасновницею якої була й Україна (УРСР). У 1946 році в рамках ООН була створена Міжнародна організація зі стандартизації (International Organization for Standardization, ISO), що почала свою роботу в 1947 році [7]. На той час виникла потреба у відповідності вітчизняних стандартів міжнародним. Випуск продукції, яка б відповідала міжнародним стандартам, значно посилював економічні зв’язки СРСР, що після війни значно розширилися.

Проте якість продукції, що випускалася в СРСР, і після війни була не на високому рівні. Частково це було пов’язано зі складнощами післявоєнної відбудови країни. Війна наповнила підприємства робітниками з низькою кваліфікацією, що стосувалося не тільки власне виробничих ланок, але й відділів технічного контролю. 23 вересня 1952 року була прийнята Постанова Ради Міністрів (РМ) СРСР “Про посилення боротьби з випуском недоброякісної та некомплектної продукції та про заходи щодо подальшого покращення якості промислової продукції” [8]. У цій постанові, зокрема, зазначалося, що “на заводах Міністерства сільськогосподарського машинобудування повернено у 1951 році приймальниками Міністерства сільського господарства СРСР для усунення недоліків 12 % сільгосп машин. Тракторним заводам Міністерства автомобільної та тракторної промисловості було повернено у 1951 році приймальниками 22 % тракторів”. Таким чином, частка недоброякісної продукції була дуже високою.

У рамках проведення заходів щодо покращення управління якістю продукції, у 1954 році створено Комітет стандартів, мір та вимірювальних приладів при РМ СРСР. Комітет об’єднував органи стандартизації та метрології. На цей Комітет були покладені такі функції:

- розробка та представлення на затвердження річних планів по стандартизації;
- розгляд, затвердження та зміна державних стандартів;
- розгляд та представлення на затвердження особливо важливих державних стандартів;
- контроль за роботою міністерств та відомств з розробки проектів державних стандартів;

- контроль за роботою міністерств та відомств у галузі впровадження та дотримання державних стандартів;
- зміна стандартів та показників стандартів та забезпечення ними.

Отже, на новий орган покладалися функції не тільки розробки стандартів, а й контролю підприємств за дотриманням них, тобто контроль якості.

Головні напрями державного управління якістю були відображені у Постанові РМ СРСР від 11 січня 1965 року № 16 “Про вдосконалення роботи з стандартизації в країні”. Від екстенсивних методів розвитку планувалося перейти до інтенсивних. Одним із напрямів інтенсифікації було визнано управління якістю продукції, а одним із механізмів вирішення цього завдання – стандартизацію. У 1968 році були встановлені загальні основи управління якістю продукції: прийнятий комплекс стандартів “Державна система стандартизації”, що визначив порядок планування, розробки, затвердження та впровадження стандартів. Були розроблені та впроваджені в життя нові форми та методи стандартизації, такі як комплексна стандартизація, випереджаюча стандартизація та стандартизація міжгалузевих систем. Також були введені рівні оцінки відповідності: галузева та державна, що проводили атестацію продукцію по категорії якості.

18 травня 1984 року вийшов Указ Президії ВР СРСР “Про адміністративну відповідальність за порушення правил по стандартизації та якості продукції, випуску в обіг та утриманням засобів вимірів та користування ними”. У зв’язку з цим варто зауважити, що кримінальна відповідальність за недоброякісну продукцію стала поєднуватися з адміністративною [9]. В Українській Радянській Соціалістичній Республіці (УРСР) кодекс про адміністративні правопорушення був уведений в дію 7 грудня 1984 року.

Варто також зазначити, що у 70–80-ті роки застосовувався і метод заохочення для покращення якості продукції радянських підприємств. Суть методу полягала у присвоєнні продукції підприємств Державного знаку якості, якщо ця продукція проходила державну атестацію. Маркування продукції державним знаком якості означало найвищий рівень якості. Надання продукції підприємства Державного знака якості було не тільки моральним заохоченням – наявність цього знака давала право реалізації продукції за більш високими цінами.

Проте і в процес випуску продукції під знаком якості планова економіка внесла свої корективи. Керівництво міністерств на всесоюзному та республіканському рівнях встановлювали для кожного підприємства, регіону чи області план, за яким частка продукції найвищої якості мала складати певний відсоток. Невиконання цього плану загрожувало позбавленням премій на рік [10]. Недосконалою була і система контролю за якістю безпосередньо на самих підприємствах. Відділи технічного контролю (ВТК) були структурними підрозділами цехів, заводів, виробничих об’єднань, а отже, матеріально залежними від керівництва підприємства. Наявність бракованої продукції загрожувала позбавленням премій, тож працівники ВТК часто занижували кількість бракованої продукції і пускали її далі по ланцюгу виробництва.

Наприкінці 80-х років тогочасний уряд СРСР, що почав кардинальні реформи у країні, зробив відчайдушний крок для поліпшення якості продукції. У травні 1986 року на багатьох підприємствах з’явилися нові органи контролю за якістю – Державне приймання продукції (Держприймання). Держприймання, на відміну від ВТК, було повністю незалежною організацією, оскільки не фінансово, ні юридично не залежало від керівництва підприємства. Представники Держприймання не були зацікавлені також у виконанні плану підприємства. Досвід функціонування подібних комісій в СРСР був – протягом майже всього періоду

існування Радянського Союзу на підприємствах військово-промислового комплексу (ВПК) існувало військове приймання, а до штату підприємств прикріплювалися представники Міністерства Оборони – “воєнні представники”. Як наслідок, продукція ВПК відрізнялася надзвичайно високим рівнем якості та надійності. Отже, успішний досвід управління якістю у сфері ВПК було вирішено перенести на всю промислову продукцію.

Контролери державного приймання були постійно присутні на виробництві. Їх діяльність зводилася до таких основних принципів:

- контроль технологічних процесів;
- контроль усієї діяльності підприємства по якості, включаючи вхідний контроль та стан нормативно-технічної документації;
- контроль якості та приймання готової продукції.

Контролери мали право не приймати продукцію та зупиняти її відвантаження у випадку невідповідності продукції вимогам стандартів та порушень технологічних процесів при виготовленні. Результати перших місяців перевірок свідчили про високу активність “боротьби за якість”, але були невтішними: у 1986 році було вилучено продукції на 60 млн руб. [11]. Тож Держприймання здебільшого лише констатувало факти відсутності якості продукції та мало сприяло у справі її поліпшення.

Із переходом керівництва СРСР до економічних реформ ринкового характеру, питання контролю якості мало вирішуватися самим характером ринкових відносин. Тим не менше, з 1989 року для контролю за якістю продукції приватних виробництв почалася сертифікація продукції. Перший центр сертифікації відкрився у столиці Латвійської РСР м. Рига у 1989 році [12]. До розпаду Радянського Союзу було створено 14 таких центрів, але, фактично, вони функціонували вже у суверенних країнах, адже у 1988–1990 роках майже всі Радянські республіки, у т.ч. УРСР, прийняли Декларацію про Державні Суверенітети.

Отже, адміністративно-правове забезпечення якості промислової продукції в Радянській Україні у 1922–1991 рр. характеризувалося досить жорстким, але малоефективним контролем за якістю промислової продукції з боку органів державної влади. Ні карально-репресивні заходи в цій сфері у 30–40-ві роки, ні введення морального заохочення у вигляді Державного знаку якості, ні введення Адміністративної відповідальності, ні Держприймання не могли усунути головні причини низької якості виробів – відсутності матеріального та морального заохочення робітників, тотального дефіциту товарів та застарілості обладнання. Ринкові реформи, які активно впроваджувалися в останні два-три роки існування СРСР, не могли виправити ситуацію у сфері якості продукції Радянського Союзу, але створили передумови для розвитку ринкової економіки в нових незалежних країнах та нового етапу управління якістю продукції.

Причиною незадовільного стану у сфері забезпечення якості промислової продукції була сама система радянської планової економіки. Постійна криза перевиробництва відображалася як на загальних показниках розвитку економіки, так і на показниках якості товарів. Продукція була орієнтована не на споживача, а на “склад”, на створення більшої кількості товарів. Головним законом для підприємства був план по випуску продукції, тобто кількісні показники продукції, що виготовляється. Збільшення кількості вироблених товарів найчастіше досягалося за рахунок зниження їх якості. При цьому в СРСР спостерігався дефіцит товарів, особливо харчових та товарів народного вжитку. У таких умовах на ринок випускалися товари низької якості або навіть браковані. Низька якість вітчизняної продукції викликала обурення в населення СРСР, особливо в тієї

частини, яка мала можливість придбати товари іноземного виробництва та порівнювати їх з радянськими. Все це створювало ажіотаж навколо поїздок за кордон, формувало апріорно-погане ставлення до вітчизняного виробника, сприяло розширенню “чорного ринку”.

Таким чином, проаналізувавши адміністративно-правове забезпечення якості промислової продукції в Радянській Україні у 1922–1991 рр., можна виділити закономірності впливу державних заходів планової економіки на якість продукції:

- розгалужена система стандартів на всі види промислової продукції та процеси виробництва здатна покращити якість продукції за умови відповідності цих стандартів сучасному рівню обладнання та світовим вимогам якості;

- орієнтація виробника на безумовне збільшення кількості продукції, що випускається, призводить до зниження її якості;

- відсутність матеріального заохочення працівників за якість продукції та дотримання технологій виробництва створює умови для порушення працівниками технологічного виробництва та випуску недоброякісної продукції;

- репресивна система примусу дотримання якості продукції не гарантує випуску доброякісної продукції та відсутність браку на виробництві;

- залежність органів контролю якості продукції від підприємства-виробника створює можливість пропуску недоброякісної продукції на відвантаження і далі – на реалізацію, а також умови для службових зловживань.

Варто зазначити, що на сьогодні Україна повністю відійшла від радянської моделі управління. Ринкові відносини, інтеграція до Світової організації торгівлі та асоціація з Європейським Союзом вимагають від незалежної України переходу на сучасні світові методи управління якістю, такі як адаптація виробництв до Міжнародних стандартів управління якістю серії ISO 9000 та добровільна сертифікація продукції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Куйбішев В.В.* О темпах стандартизации / В.В. Куйбішев // *Материалы и документы по истории стандартизации.* Вып. 2. – М. : Изд-во стандартов, 1965. – С. 17–21.
2. *Бойцов В.В.* Стандартизация в СССР. 1925–1975 / Под ред. В.В. Бойцова. – М. : Изд-во стандартов, 1975. – 471 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). – Ф. 40. – Оп. 3. – Спр. 2366. – Арк. 22.
4. Постановление ЦИК и СНК СССР “Об ответственности за выпуск недоброкачественной продукции” от 08.12.1933 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikisource.org/wiki/>.
5. Указ Президиума ВС СССР “Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов предприятиями” от 10.07.1940 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikisource.org/wiki/Указ_Президиума_ВС_СССР_от_10.07.1940_об_ответственности_за_выпуск_недоброкачественной_или_некомплектной_продукции_и_за_несоблюдение_...
6. *Емельянов В.С.* На пороге войны. Годы и люди / В.С. Емельянов. – М. : Советская Россия, 1971. – 257 с.
7. The ISO story [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iso.org/iso/home/about/the_iso_story.htm
8. *Шестаков А.* Антиуправление бизнесом или как не разрушать бизнес, улучшая его качество / А. Шестаков, Д. Маслов. – М. : Омега-Л. – 2007. – 208 с.
9. *Техническое регулирование: правовые аспекты : науч.-практ. пособие / А.В. Калмыкова [та ін].* – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.
10. Качество продукции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minpromtest.ru/kachestvo-produkcii/>.
11. *Белобрагин В.Я.* Качество : уроки прошлого и современность / В.Я. Белобрагин. – М. : АСМС, 2003. – 102 с.
12. *Сычев В.В.* О качестве продукции и неотложных мерах по изменению сложившегося положения / В.В. Сычев // *Стандарты и качество* – М., 1990. – № 1. – С. 6.