

# КООРДИНАЦІЯ І ПЛАНУВАННЯ РОБІТ ЗІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ

**Я. Юзьків**, кандидат технічних наук, перший заступник генерального директора,

**В. Тетера**, кандидат фізико-математичних наук, директор «НДІ стандартизації»,  
ДП «УкрНДНЦ проблем стандартизації, сертифікації та якості», м. Київ

## КООРДИНАЦИЯ И ПЛАНИРОВАНИЕ РАБОТ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ

Я. Юзьков, кандидат технических наук, первый заместитель генерального директора,  
В. Тетера, кандидат физико-математических наук, директор «НИИ стандартизации»,  
ГП «УкрНИУЦ проблем стандартизации, сертификации и качества», г. Киев

## COORDINATION AND PLANNING OF WORKS ON STANDARDIZATION

Ya. Yuzkiv, Candidate of Technical Sciences, First Deputy General Director,  
V. Tetera, Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Director of «Research Institute for Standardization»,  
«Ukrainian Research and Training Centre for Standardization, Certification and Quality Problems» State Enterprise, Kyiv

Україна зі вступом до Світової організації торгівлі (СОТ) не декларативно, а по суті має дотримуватися вимог угод цієї організації, зокрема Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (Угода ТБТ) та Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів [1, 2], і нести відповідальність у разі їх порушення. Саме ці угоди встановлюють загальні принципи та правила технічного (а радше, нетарифного державного) регулювання, основною метою якого є забезпечення доступу на ринок лише безпечних продукції, робіт чи послуг для людей, тварин, рослин та природного довкілля і таких, які не введуть в оману споживача.

Законами [3, 4] і НД національної стандартизації ці правила впроваджено в Україні. Вони встановлюють основні принципи державної політики у сфері технічного регулювання:

У статті проаналізовано загальний стан координації та планування робіт зі стандартизації з урахуванням міжнародних вимог, чинного законодавства, основоположних стандартів, успадкованих структур управління та нормативних документів (НД). Визначено недоліки і проблеми у цій сфері, сформульовано завдання, вирішення яких підвищить ефективність робіт та державне фінансування.

- забезпечення участі фізичних та юридичних осіб у розроблянні НД і вільного вибору ними стандартів, якщо інше не передбачено законодавством;
- відкритість, прозорість і доступність процедур стандартизації та оцінювання відповідності;
- дотримання міжнародних та європейських правил і процедур у сферах стандартизації й оцінювання відповідності, пріоритетність прямого впровадження міжнародних і регіональних стандартів;
- у разі розроблення національного стандарту, який не відповідає міжнародному документу чи не має такого аналогу, треба розробляти відповідне обґрунтування та надавати повідомлення (нотифікацію) про проект для ознайомлення торговельних партнерів і надання ними коментарів;

- забезпечення повного і всебічного інформування всіх зацікавлених суб'єктів за рівних умов;
- координація діяльності органів виконавчої влади, розмежування їх повноважень і функцій та уникнення дублювання.

Детально ці правила викладено у настанові [5], яка за сутністю є аналогом Кодексу усталеної практики розроблення, прийняття і застосування стандартів (Кодекс) Угоди ТБТ. Принагідно наголосимо, що уже на початковому етапі розбудови національна стандартизація базувалась на визнаних міжнародних принципах: доступності, відкритості та прозорості процесу розроблення НД і прийняття (затвердження) його на засадах консенсусу, тобто за відсутності суттєвих заперечень будь-якої сторони, що бере участь у розробленні. Це стало підставою керівництву Держспоживстандарту у грудні 1996 року зробити офіційну заяву щодо приєднання до Кодексу. З цього часу відомості про це публікуються у періодичному виданні — спеціальному довіднику ISO, який містить систематизовану інформацію стосовно національних органів стандартизації країн, що приєдналися до нього [6]. Викладене вище стосувалось стандартизації у всіх галузях економіки за винятком будівництва і будівельної індустрії, яка згідно з Декретом КМУ «Про стандартизацію і сертифікацію» [7] та Законом [3] віднесена до компетенції центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) з питань будівництва. Така управлінська схема запозичена із колишнього СРСР і залишилась до цього. Її можна пояснити тим, що у сфері будівництва основними НД були настанови з вимогами до проектування, виготовлення й експлуатації будівель і споруд — будівельні норми і правила. Ця схема відрізняється від схем, прийнятих у більшості країн Заходу, в яких історично стандартизація в галузі електротехніки й електричних технологій проводилась електротехнічними товариствами чи спілками. Західна схема організації стандартизації пояснює наявність Міжнародної електротехнічної комісії — другої за значенням міжнародної організації зі стандартизації, яка прийняла понад 5 тис. міжнародних стандартів, зокрема щодо безпечності електротехнічних приладів та виробів побутового і промислового призначення.

Однією з обов'язкових вимог Кодексу є вимога щодо відповідальності за координацію діяльності у сфері стандартизації на національному рівні. Цю відповідальність повинен брати на себе національний орган стандартизації країни, яким, відповідно до чинного законодавства України є ЦОВВ з питань стандартизації — Держспоживстандарт.

Цю вимогу складно виконати в Україні, якщо взяти до уваги галузеву стандартизацію, отриману у спадок від системи стандартизації колиш-

нього СРСР, в якій кількість галузевих НД (ОСТ, РД, РТМ, ТУ) більше ніж у два рази перевищувала кількість НД загальнодержавного рівня (ГОСТ, РД, Р). За даними Мінпромполітики, до компетенції якого віднесено більшість галузей і сфер діяльності, машинобудівний комплекс України працює в основному за НД колишнього СРСР, зокрема в авіаційній галузі чинними є понад 7200 ОСТ, в суднобудуванні — 2440 галузевих НД [8].

Треба також зазначити документи органів влади з функціями державного регулювання і нагляду, а саме з питань охорони праці, безпечності споруд, систем, машин та устаткування, санітарної гігієни й охорони здоров'я. До них належать згадані вище будівельні норми і правила:

- правила будови, виготовлення та (чи) безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки (посудин, що працюють під тиском, котлів, ліфтів, вантажопідіймальних кранів, трубопроводів тощо);
- санітарні норми і правила, гранично допустимі концентрації чи рівні, мікробіологічні нормативи, медико-біологічні вимоги тощо;
- ветеринарно-санітарні правила;
- правила радіаційної безпеки.

Об'єкти і сфери регулювання, які регламентуються переліченими документами (перелік не є вичерпним), встановлено законами України, зокрема, «Про основи містобудування», «Про охорону праці», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» тощо. Державне регулювання здійснюється ЦОВВ чи урядовими органами державного управління відповідно до цих законів. Державне регулювання здійснюється переважно за управлінською схемою колишнього СРСР, продовжено чи підтверджено чинність документів, затверджених у той час, зокрема, близько тисячі будівельних та санітарних норм і правил (СНиП, СанПиН, ВСН, СП), а також сотні нормативно-правових актів про охорону праці та промислову безпеку.

Законами [3, 4] передбачено нову категорію НД — «технічний регламент», метою розроблення і застосування яких є:

- захист життя, здоров'я та майна людей;
- захист тварин, рослин, довкілля та природних ресурсів;
- запобігання недобросовісній практиці, зокрема уведенню в обіг стосовно призначеності чи безпечності продукції;
- усунення загрози для національної безпеки.

Саме з цією метою розроблено і прийнято зазначені вище документи органів влади з функціями державного регулювання і вони де-факто є технічними регламентами. Подібним чином трактується термін «технічний регламент» у директиві Європейського

Союзу (ЄС) [9], якою встановлено правила розроблення і прийняття НД. Згідно з [9] «технічні регламенти» — це закони, регламенти чи адміністративні акти, що містять посилання на стандарти, настанови чи технічні умови і дотримання яких (де-юре чи де-факто) дозволяє виконати вимоги, встановлені згаданими документами.

Сильні позиції галузевої стандартизації, багатоглибини державного регулювання і залучення до цього низки ЦОВВ, зокрема, основних виробників продукції та виконавців робіт — Мінпромполітики, Мінагрополітики, Мінпаливенерго та інших [10], за відсутності чіткого розмежування компетенції та повноважень, спричинює дублювання функцій, не сприяє вирішенню проблем координації на національному рівні. Ці проблеми виникають уже в процесі планування робіт та їхнього фінансування, про що йдеться далі.

Планування робіт із стандартизації є важливим етапом розвитку та функціонування національної стандартизації. Вимоги до цього етапу встановлено Законом [4, ст. 8, 9], а порядок розроблення — стандартом [11], який визначає загальні положення, правила формування, узгодження, затвердження та контролю виконання плану державної стандартизації. Основні положення документа:

- план розробляє ЦОВВ з питань стандартизації на підставі пропозицій технічних комітетів стандартизації (ТК), ЦОВВ, або за їхнім дорученням — головних (базових) організацій чи організацій-розробників. План повинен стосуватися пріоритетних напрямів, враховувати довгострокові національні, цільові й галузеві програми, розроблені ЦОВВ, програми економічного та соціального розвитку, рішення Уряду тощо;

- план укладається у поточному році на наступний рік з експертизою пропозицій та погодженням проектів планів з ЦОВВ, причетними до розроблення і застосування стандартів. За умови дотримання такої процедури малоймовірно, що до плану будуть включені неактуальні теми;

- затверджений план оприлюднюють, надсилають усім суб'єктам, які розроблюють, погоджують чи застосовують НД. Двічі на рік ЦОВВ з питань стандартизації на виконання Кодексу повинен публікувати Технічну програму робіт зі стандартизації, зазначаючи етапи (стадії) розроблення НД згідно з міжнародною практикою. До програми включають проекти НД, пов'язані лише з розробленням стандартів за відсутності відповідних міжнародних чи тих, що будуть містити суттєві технічні відхилення від них;

- внесення додаткових тем до плану поточного року здійснюють за умови відповідного обґрунтування доцільності розроблення таких НД і забезпеченості фінансуванням.

План охоплює всі галузі економіки, крім будівництва і промисловості будівельних матеріалів, віднесених до компетенції Мінрегіонбуду. Встановлена практика, що розглядаються проекти і затверджують НД лише за темами, включеними до плану стандартизації (інструктивний лист Держстандарту України міністерствам та відомствам від 30.11.1993 № 6-2/1404).

Процедури, встановленої стандартом [11], дотримувалися всі ЦОВВ, коли бюджетне фінансування на роботи зі стандартизації отримували лише Держстандарт України, яке він спрямовував на розроблення основоположних і загальнотехнічних стандартів, зокрема тих, котрі встановлюють загальні вимоги безпеки продукції, процесів, послуг для людей і природного довкілля, забезпечують інформаційну сумісність (терміни, знаки, умовні позначення, символи). Перевагу віддавали проектам, що передбачали упровадження міжнародних та європейських стандартів. Інші ЦОВВ мали фінансувати розроблення НД на конкретну продукцію чи послугу.

У 1996—2000 роки кошти надходили нерегулярно та у неповному обсязі, рівень фінансування залишався низьким — від 0,4 млн. до 1,0 млн. грн. Неодноразові намагання Держстандарту України залучити ЦОВВ не дали бажаного результату, зініційована ним постанова КМУ [12] фактично залишилася на папері з огляду на неготовність ЦОВВ до програмного планування робіт зі стандартизації та скоординованої діяльності, а також через незабезпеченість фінансуванням і недостатню законодавчу врегульованість питань стандартизації.

Дещо змінилася ситуація у 2001 році після схвалення указом Президента України Програми інтеграції України до ЄС (Програма) [13]. З цього року у державному бюджеті передбачено цільове фінансування за програмною класифікацією видатків (КПКВ 1202070): «Гармонізація національних стандартів з міжнародними та європейськими». План державної (національної) стандартизації (План) з цього року формується з тем, які передбачають упровадження міжнародних та європейських стандартів відповідно до вимог [14] — за кошти державного бюджету, що виділяються ЦОВВ з питань стандартизації; інші теми включаються до Плану за умови фінансування цієї роботи.

У процесі формування Плану на 2001 рік виявлено низку проблем, зокрема щодо вибору об'єктів і аспектів стандартизації, категорії та виду НД, розробників, щодо встановлення вимог до проекту, потреби та рівня узгодження і вартості розроблення тощо.

Через малу активність виробників, малочисельність служб стандартизації установ (зокрема тих, які ведуть секретаріати ТК) і ЦОВВ пропозицій щодо

стратегії гармонізації, скасування застарілих стандартів практично не надійшло. У цій ситуації під час вибору тематики врахували загальнодержавні пріоритети — вступ до СОТ і намір стати членом ЄС. Першочергово включали до Плану теми щодо упровадження європейських стандартів — EN, гармонізованих з міжнародними, міжнародних та європейських загальнотехнічних стандартів, зокрема тих, котрі встановлюють вимоги безпеки та методи контролю і забезпечують сумісність чи взаємозамінність.

На сьогодні питання щодо процедури і вартості розроблення в основному врегульовано (за винятком тендерних процедур) відповідними методикою [15], ДСТУ [16] і договірними документами. Проблемою залишається вибір тематики та участі у цьому процесі ЦОВВ (секторіальні ЦОВВ), до компетенції яких належить реалізація державної політики у різних секторах економіки, виробництво продукції та (чи) надавання послуг.

До цього часу тематика Плану формується переважно за пропозиціями ТК, але без їх опрацювання й узагальнення секторіальними ЦОВВ, без обґрунтування потреби упровадження конкретних гармонізованих НД і підтвердження готовності галузі перейти на нові НД з одночасним скасуванням застосовуваних раніше (застарілих). Саме секторіальні ЦОВВ за участі ТК та інших зацікавлених сторін мають розробити цілісну комплексну програму попов-

нення й оновлення НД у секторах свого управління із урахуванням нагальних і перспективних завдань, реальних можливостей галузей та сфер діяльності, наявності нового обладнання, матеріалів, технологій, засобів вимірювання та контролю, підготовки персоналу, торговельно-економічного співробітництва.

Потреба у таких програмах істотно зросла з 2002 року, коли у Державному бюджеті з цієї метою визначено фінансування розробок у сфері стандартизації та сертифікації декількох секторіальних ЦОВВ поряд з Держспоживстандартом (табл. 1), причому з 2004 року сума виділених коштів співставна чи в 4—5 разів перевищувала обсяги фінансування останнього. Посилатися у цих випадках лише на розроблені Держспоживстандартом загальнодержавні програми [17] недостатньо, з огляду на те, що їх розроблено для досягнення одного з критеріїв вступу до ЄС — взяти на себе зобов'язання члена співтовариства: запровадити нормативно-правові акти і не менше ніж 85 % чинних європейських НД, при цьому мають бути скасовані всі національні НД, які їм суперечать (містять інші положення).

Досвід свідчить, що секторіальні ЦОВВ порушують процедуру планування, встановлену стандартом [11]. Розроблення національних НД визначається тематичними планами секторіальних ЦОВВ, які укладають у рік виділення коштів. Негаряди

Таблиця 1. Обсяги фінансування ЦОВВ

ЦОВВ. Код і назва програмної класифікації видатків	Щорічні обсяги фінансування, тис. грн.							
	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2006 рік	2007 рік	2008 рік
<b>Держспоживстандарт України.</b>								
КПКВ 1202070 Гармонізація національних стандартів з міжнародними та європейськими	8500,0 4334,3	4500,0 990,5	4500,0 4500,0	8500,0 4304,7	8500,0 8500,0	8350,0 3453,2	8350,0 8350,0	11700,0 11670,1
Фактичне надходження коштів, %	51	22	100	51	100	41	100	100
<b>Мінпромполітики</b>								
КПКВ 2601140 Наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації промислової продукції	—	400,0	706,2	4735,6	1310,7	1426,7	1445,8	6445,8
<b>Мінагрополітики</b>								
КПКВ 2801060 Наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції	—	1450,1	1198,4	5578,6	40913,0	40609,0	8711,8	40454,0
<b>Мінжитлокомунгосп</b>								
КПКВ 2701040 Наукові розробки з нормування і стандартизації у сфері житлової політики	—	—	260,1	649,3	800,0	1962,0*	3000,0*	1201,0
<b>Примітки.</b> У чисельнику зазначено заплановані видатки, у знаменнику — фактичні надходження Держспоживстандарту. Відомостей щодо фактичних надходжень коштів іншим ЦОВВ немає.								
* Зазначено видатки на розроблення у сфері будівництва і житлової політики.								

такого планування найяскравіше проявилися у Мін-агрополітики, яке отримало за 2002—2008 роки у три рази більше коштів ніж Держспоживстандарт (табл. 1).

Тематика стандартизації Мінагрополітики визначалась поспіхом без детального вивчення ситуації на міжнародному і регіональному рівнях, аналізу чинних національних (ДСТУ, РСТ УССР, ГСТУ, СОУ) і міждержавних (ГОСТ) НД, оцінення положень національних НД торгових партнерів, визначення експортоспроможної продукції тощо. Не було встановлено потребу впровадження стандартів спеціалізованих міжнародних організацій, таких як Комісія Codex Alimentaris, Європейська економічна комісія ООН тощо.

Тематику формували не лише ТК, створені в агропромисловому комплексі, але й інші установи, організації та навчальні заклади, які не виконували такі роботи, не мали достатнього досвіду розроблення НД. Назви тем не визначали належно об'єкти стандартизації та види НД; значна кількість тем штучно розділені, мають вузьку спеціалізацію й обмежену сферу застосування, виявлено багато однотипних тем, які доцільно об'єднати в одному стандарті. Теми не розкласифіковано належним чином і лише у 2008 році тематичний план укладено за ТК у порядку зростання їхніх номерів, хоча немає впевненості, що ТК узгоджували тематику.

Тематичні плани не містили перехідної тематики (завершення проектів, розпочатих у попередніх роках), адже, за 5—6 місяців з моменту їх затверд-

ження до завершення бюджетного року практично неможливо розробити, погодити, проекспертувати та затвердити НД. Світова практика свідчить, що для цього потрібно не менше 2 років на національні НД, 3—4 роки — на регіональні та міжнародні.

Звернемо також увагу на ефективність використання бюджетних коштів Мінагрополітики. Тематичними планами за ці кошти передбачено розроблення НД згідно з табл. 2. Розробляються переважно не гармонізовані стандарти, значна кількість стандартів організацій (СОУ) і технічних регламентів, які не мають аналогів у ЄС. З огляду на незначну частину гармонізованих середня вартість розроблення майже у 2 рази вища за вартість розроблення проекту за бюджетною тематикою Держспоживстандарту.

Правилами національної стандартизації [18] передбачено експертування проектів розроблюваних НД та їхнє редагування до прийняття. Ці роботи, як правило, оплачує замовник, а вартість визначається відповідно до Методики [15].

Обсяги фінансування (а значить і обсяги робіт) нестабільні й можуть збільшуватися (зменшуватися) у суміжних роках до 3-х разів (табл. 1), а обов'язковість освоєння бюджетних коштів у межах бюджетного року ускладнює процес планування і виконання робіт з експертизи. Помісячний розпис бюджетних асигнувань, зокрема за КПКВ 1202070 — основного джерела фінансування експертної організації — нерівномірний (рисунок) і неузгоджений з технологією розроблення стандартів, що також не сприяє

Таблиця 2. Обсяги робіт та вартість розроблення НД Мінагрополітики

Рік	Категорія чи вид НД. Кількість розроблених НД	Кошторисна вартість, тис. грн.	Середня вартість розроблення ДСТУ, тис. грн.	
			Мінагрополітики	Держспоживстандарт
2005	ДСТУ — 762, в т. ч. 120 гармонізованих Стандарти організацій України (СОУ) — 301 Технічні умови — 27 Настанови — 46 Технічні регламенти — 17	24558 8352 421 868 3060	32,2	7,8
2006	ДСТУ — 1083, в т. ч. 300 гармонізованих Стандарти організацій України (СОУ) — 329 Настанови — 18 Технічні регламенти — 27	27163 6580 336 4050	25,1	9,7
2007	ДСТУ — 252, в т. ч. 142 гармонізованих	4683	18,6	12,0
2008	ДСТУ — 1127, в т. ч. 247 гармонізованих Стандарти організацій України (СОУ) — 46 Зміни до ДСТУ — 15 Технічні регламенти — 27	27829 1150 175 4050	24,7	14,7

Примітка. Дані подано відповідно до затверджених тематичних планів без урахування змін до них.

стабільній роботі та підвищенню ефективності робіт із стандартизації.

До проблем з планування і координації розроблення національних стандартів долучаються, пов'язані з недостатньо контрольованим процесом розроблення стандартів організацій і технічних умов:

- ЦОВВ спрямовують значні кошти Державного бюджету на розроблення стандартів організацій (галузевих) і навіть технічних умов, створюють основоположні НД для галузевих систем стандартизації тощо;

- підприємства розробляють та реєструють у ДЦСМС технічні умови (інколи кілька десятків і навіть сотень) на певну продукцію, щодо якої чинний відповідний національний чи міждержавний стандарт. Це стосується, насамперед, продукції широкого вжитку та підвищеного попиту, зокрема харчової.

У значній частині технічних умов і стандартів організацій погіршуються показники чинних національних стандартів, чим порушуються правові норми декрету [7] стосовно їх узгодженості з національними стандартами та встановлення у них вищих або лише додаткових показників, яких немає у національному стандарті.

Має місце також одночасне застосування технічних умов на продукцію у сфері дії стандартів та не обґрунтовано широку сферу застосування технічних умов аж до оцінювання відповідності у державній системі УкрСЕПРО.

Одночасно доступ зацікавлених сторін, насамперед споживачів, до положень технічних умов і стандартів організацій обмежується їх власниками. Цим порушуються норми Закону «Про захист прав спо-

живачів» [19] щодо надання інформації стосовно продукції та послуг.

Суб'єкти господарювання продовжують використовувати понад 16 тис. ГОСТ та близько 30 тис. ОСТ колишнього СРСР, розроблених до 1992 року, які значною мірою містять технічні характеристики, що не відповідають сучасному рівню науково-технічних досягнень. Це не сприяє впровадженню вже прийнятих міжнародних і європейських стандартів, нових матеріалів, технологій та інновацій у виробництво, виробленню товарів з новими споживчими властивостями, підвищенню конкурентоспроможності продукції.

Окремі галузі української промисловості значною мірою не готові за технічними і технологічними показниками до випуску продукції відповідно до вимог міжнародних стандартів, норм та правил і, внаслідок цього мало впроваджують гармонізовані стандарти чи стандарти з більш високими вимогами, що підвищують конкурентоспроможність продукції.

Вітчизняні промисловці та підприємці здебільшого не виявляють зацікавленості у фінансовій підтримці розроблення прогресивних стандартів і в участі у їх розробленні. Як правило, ця процедура здійснюється технічними комітетами за бюджетні кошти, доля суб'єктів господарювання навіть у окремих галузях не перевищує 10 %.

Розпорошеність коштів на потреби національної стандартизації між ЦОВВ, недотримання ними вимог нормативно-правових актів і стандартів під час виконання робіт у сфері стандартизації, незабезпеченість проведення єдиної державної політики (стосовно пріоритетів, планування, цінової політики), обумовлює потребу посилення ролі Держспоживстандарту

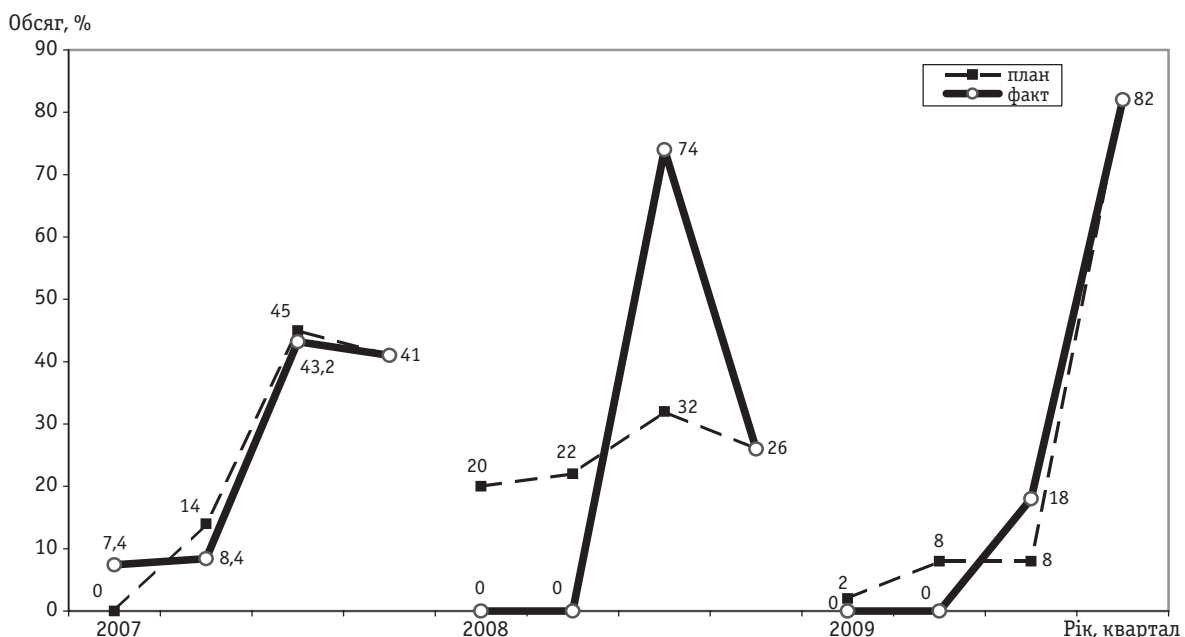


Рисунок. Поквартальний розподіл бюджетних асигнувань

