

Модель реформування системи стандартизації України в контексті міжнародних зобов'язань та необхідності модернізації економіки

Л. Віткін, доктор технічних наук, професор Університету економіки та права «КРОК», головний консультант Адміністрації Президента України,

Д. Луценко, магістр права, м. Київ

Модель реформирования системы стандартизации Украины в контексте международных обязательств и необходимости модернизации экономики

Л. Виткин, доктор технических наук, профессор Университета экономики и права «КРОК», главный консультант Администрации Президента Украины,
Д. Луценко, магистр права, г. Киев

Model of Reforming the Standardization System in the Context of Ukraine's International Obligations and Considering the Need to Modernize the Economy

L. Vitkin, Doctor of Technical Sciences, Professor of «KROK» University,
Chief Consultant of Presidential Administration of Ukraine,
D. Lutsenko, Master of Laws, Kyiv

У статті розглянуто останні тенденції розвитку стандартизації на міжнародному та регіональному рівнях. Особливу увагу приділено проблемам функціонування системи стандартизації України. Подано опис ключових моментів проекту Закону України «Про стандартизацію», розробленого Мінекономрозвитку України спільно з європейськими експертами на виконання Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки. Запропоновано математичну модель побудови національної системи стандартизації та розраховано результативність окремих альтернатив її побудови.



Л. Віткін



Д. Луценко

Міжнародна, регіональна та національна стандартизація

Стандартизація, як явище, супроводжує діяльність людини з давніх часів. Особливо значимість стандартизації зросла з появою масового виробництва та необхідності забезпечення взаємозамінності та сумісності продукції та її складових. Чимале значення мала стандартизація в забезпеченні певних якісних характеристик продукції. Протягом тривалого часу стандартизація здійснювалася на національному рівні. За масивом стандартів, що використовуються у кожній країні, можна оцінити структуру та конкурентоспроможність її економіки, а також пріоритети розвитку.

Із розвитком глобалізації та міжнародної торгівлі, з уніфікацією вимог до продукції різних торгових партнерів у XX ст. розвинулася стандартизація на міжнародному та регіональному рівнях. Загально відома діяльність таких організацій, як Міжнародна організація із стандартизації (ISO), Міжнародна електротехнічна комісія (IEC), Міжнародний союз електрозв'язку (або Міжнародний телекомунікаційний союз) (ITU), Комісія Кодексу Аліментаріус Продовольчої

та Сільськогосподарської Організації та Всесвітньої організації охорони здоров'я (FAO/WHO), Міжнародна організація законодавчої метрології (OIML).

Прийняті цими організаціями стандарти відіграють значну роль у міжнародній торгівлі. Дві Угоди в рамках Світової організації торгівлі (COT) — про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ) та про санітарні та фітосанітарні заходи (СФС) — заохочують використання міжнародних стандартів як основи для національних технічних регламентів і санітарних заходів [1]. При цьому згідно з Угодою про СФС, якщо національний санітарний захід відповідає міжнародному стандарту, то він отримує презумпцію відповідності відповідного акта національного законодавства цій Угоді. У міжнародному праві COT, заснованому на прецедентах розгляду суперечок, презумпція відповідності та базування національних технічних регламентів і санітарних заходів на міжнародних стандартах означає, що тягар доведення невідповідності національного акта положенням відповідної Угоди покладається на сторону, що заперечує відповідність. Якщо ж акт, що розглядається, не базується на міжнародному стандарті, сторона, що його прийняла, повинна довести його відповідність праву COT. Таким чином, міжнародні стандарти є важливими для формування національного регуляторно-законодавчого поля.

Поряд із міжнародною стандартизацією активно розвивається й стандартизація на регіональному рівні. Так, в Європі відома діяльність таких регіональних організацій із стандартизації, як Європейський комітет із стандартизації (CEN), Європейський комітет із стандартизації в електротехніці (CENELEC) та Європейський інститут телекомунікаційних стандартів (ETSI). Про роль, яку відіграють ці організації у забезпеченні створення та функціонування спільного ринку ЄС, свідчить широке застосування прийнятих ними європейських стандартів (EN). Такі стандарти отримали назву європейських гармонізованих стандартів та повинні бути прийняті як національні всіма країнами-членами Європейської економічної зони (ЕЕА), що охоплює країни ЄС, Ісландію, Норвегію, Ліхтенштейн, а також всіма країнами, що перебувають на тій чи іншій стадії європейської інтеграції (Туреччина та країни Західних Балкан). Великий масив цих стандартів використовують для підтвердження презумпції відповідності вимогам безпечності багатьох директив і регламентів ЄС (тобто, стандарти є добровільними, але у разі їх застосування тягар доведення невідповідності продукції покладається на державні контролюючі органи), а окремі з них є обов'язковими для застосування через наявність відповідних посилань на них в актах законодавства ЄС. Європейська комісія широко практикує залучення європейських регіональних органі-

зацій із стандартизації для розроблення стандартів для використання у правовому полі ЄС шляхом видання їм спеціальних замовлень (мандатів) на таку діяльність. Європейська регіональна стандартизація значною мірою інтегрована у міжнародну стандартизацію, оскільки багато стандартів EN відповідають стандартам ISO та IEC.

На пострадянському просторі також активно розвиваються процеси регіональної стандартизації. У рамках Угоди СНД щодо проведення узгодженої політики у галузі стандартизації, метрології та сертифікації від 13 березня 1992 року розробляють та приймають міждержавні стандарти, які також мають статус регіональних. Зараз ці стандарти починають активно використовуватися в інтеграційних процесах на рівні Митного союзу (МС) та ЕЕА, зокрема у переліках стандартів, що надають презумпцію відповідності технічним регламентам МС. Оскільки для цих цілей таких стандартів бракує, прогалини заповнюються національними стандартами держав-членів МС, що не сприяє взаємній торгівлі між ними. Тому на рівні Євразійської економічної комісії існують плани посилити діяльність з розроблення та прийняття міждержавних стандартів для потреб технічних регламентів МС, як це робиться в ЄС.

Міжнародні та європейські стандарти дедалі активніше застосовуються в процесах акредитації органів з оцінки відповідності, що створює підстави для взаємного визнання та, відповідно, усунення технічних бар'єрів у торгівлі. Будь-який національний орган з акредитації, що претендує на міжнародне визнання, повинен здійснювати акредитацію згідно з міжнародними стандартами серії ISO 17000. Однак, при здійсненні акредитації у конкретних галузях, широко застосовуються відповідні регіональні стандарти, які в цих галузях використовуються. Так, наприклад, національні органи з акредитації — члени Європейської співпраці з акредитації (ЄА) активно застосовують стандарти EN, що дозволяє їм досягати однакового результату та забезпечувати взаємне визнання результатів робіт із оцінки відповідності в ЕЕА.

На міжнародному та регіональному рівнях здійснюються значні обсяги робіт із стандартизації. Завданням будь-якої країни, що претендує на статус технологічно розвиненої держави, є активна участь у цих процесах та забезпечення ідентичності своїх національних стандартів міжнародним та регіональним. Стандартизація на національному рівні останнім часом за обсягами діяльності значно поступається міжнародному та регіональному рівням. Однак національні органи стандартизації продовжують своє існування з метою забезпечення: 1) представництва відповідної країни в міжнародній та регіо-

нальній стандартизації; 2) якомога оперативнішого прийняття міжнародних та регіональних стандартів як національних; 3) поширення міжнародних та регіональних стандартів у відповідній країні; 4) координованої діяльності науково-технічної спільноти відповідної країни; 5) розроблення та прийняття національних стандартів у сферах, які цього вимагають.

У багатьох країнах світу функції національного органу стандартизації (НОС) виконуються органами державної влади. Така ситуація притаманна й пострадянським країнам. Фактично, це було зумовлено правовим статусом стандарту в СРСР як документа обов'язкового для застосування. Із переходом на добровільне застосування стандартів необхідність існування НОС як органу державної влади можна поставити під сумнів, оскільки результатом реалізації владних повноважень є прийняття обов'язкового для виконання рішення, а не добровільного документа. Крім того, на європейському рівні до національних органів стандартизації висуваються певні вимоги щодо забезпечення ними представництва у процесі стандартизації всіх заінтересованих сторін, що складно забезпечити у випадку, коли НОС є орган державної влади. Тобто, постає необхідність розмежування функцій стандартизації та регуляторних функцій.

Іншою особливістю сучасної стандартизації є спеціалізація міжнародної та регіональної стандартизації та її вплив на стандартизацію національну. На міжнародному та європейському рівнях поряд з організаціями загальної спеціалізації (ISO та CEN) існують і спеціалізовані організації із стандартизації (IEC, CENELEC, ITU, ETSI).¹ Однак найбільш поширеною та заохочуваною моделлю є визнання на національному рівні єдиного органу стандартизації, що охоплює всі спеціалізації. Зокрема, необхідність існування у країні єдиного органу або, як можливість, ще одного органу із спеціалізацією виключно в електротехніці передбачена у Настанові CEN/CENELEC 20 (версія 2012 року) щодо критеріїв членства в CEN та CENELEC.

Слід зупинитися на важливому концептуальному моменті, добровільності застосування стандартів. У ринковій економіці з притаманними їй конкуренцією та розвитком інновацій стандарти відігра-

ють важливу роль, але з метою уникнення створення бар'єрів для інновацій їх застосування є добровільним. Усі суспільно важливі аспекти, яким традиційно приділяє увагу держава (безпека життя та здоров'я, захист довкілля, попередження шахрайських дій тощо), регламентуються державою шляхом прийняття владних рішень у вигляді нормативно-правових актів (регламентів, у тому числі технічних). Регламенти можуть відтворювати стандарти або містити на них посилання, що роблять конкретні стандарти обов'язковими для застосування, але у міжнародному праві існує чіткий концептуальний розподіл: стандарт є за природою документом добровільним, а регламент — обов'язковим. Про це чітко зазначено в Угоді СОТ про ТБТ (пп. 1, 2 Додатку 1 до Угоди). Визначення терміну «стандарт» відповідно до пояснювальної примітки (Додаток 1 до Угоди про ТБТ): стандарт, що є обов'язковим, фактично прирівнюється до технічного регламенту. В умовах командної економіки, де за відсутності конкуренції з метою закріплення обов'язкового уніфікованого рівня, якому повинна відповідати продукція, що виробляється без традиційних ринкових стимулів, більшість стандартів була обов'язковою, відбулося зміщення понять «стандарт» та «технічний регламент». Усім країнам колишнього СРСР, особливо тим, що вступають до СОТ, доводиться їх розмежовувати, що відбувається достатньо повільно, з великими труднощами та концептуальними викривленнями. Але наскрізно для всіх країн-претендентів на вступ до СОТ є вимога переходу на добровільність застосування стандартів і закріплення цього принципу на законодавчому рівні.

Проблемні питання національної системи стандартизації України

3 травня 2008 року Україна є членом СОТ. Задля цього було здійснено значну роботу: прийнято Закони України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 та «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005. Зазначені закони базуються на принципах і підходах, закріплених в Угоді СОТ про ТБТ. Безпосередньо під час переговорного процесу про вступ до СОТ Україна взяла чітке зобов'язання, згідно з яким «...усі національні та регіональні (тобто діючі у Україні міждержавні — прим. авторів) стандарти будуть добровільними за виключенням тих, на які існують посилання або які викладені в технічних регламентах...»². Однак, слід констатувати, що вже протягом п'яти років з дня вступу України до СОТ це зобов'язання повною мірою не виконується, оскільки в Україні

¹ Це пояснюється як історичними, так й організаційними причинами. Так, електротехніка досить рано стала предметом стандартизації, у тому числі на міжнародному рівні: ІЕС була заснована аж 1906 року, у той час як ISO лише у 1946 році, ІТУ був заснований ще раніше (1865 року), у той час як його європейський регіональний аналог ETSI є набагато молодшим (заснований у 1988 року). Оскільки сфера телекомунікацій останнім часом розвивається надзвичайно активно, для забезпечення темпів її розвитку ІТУ та ETSI залишаються окремими організаціями з менш ексклюзивними вимогами щодо членства у них.

² Див. п. 299 Звіту робочої групи про вступ України до СОТ (доступний англійською мовою на http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#ukr)

продовжує діяти Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 «Про стандартизацію і сертифікацію», згідно з яким стандарти можуть містити обов'язкові вимоги, а відповідно до п. 4 Прикінцевих положень Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 «вимоги державних та інших стандартів, обов'язкові до виконання, є чинними до прийняття відповідних технічних регламентів та інших нормативно-правових актів, що регулюють ці питання». За недоцільності розроблення технічних регламентів та інших нормативно-правових актів на всю номенклатуру продукції, яка охоплюється національними (державними) та іншими стандартами, що в умовах ринкової економіки є практично неможливим, перехідне положення досить прогресивного в цілому Закону «Про стандартизацію» фактично закріпило обов'язковість застосування стандартів всупереч принципам і нормам СОТ. Крім того, наявність в Україні у сфері стандартизації відразу трьох актів законодавства (двох Законів та одного Декрету КМУ), що регулюють одні й ті самі питання, не сприяє розвитку вітчизняної стандартизації та приведенню її у відповідність до міжнародних зобов'язань України, потреб її економіки та модернізації.

На відміну від європейської практики, функції НОС України продовжують виконуватися центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ)³. При цьому всю реальну діяльність з розроблення проектів національних стандартів України здійснюють ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»), що належить до сфери управління Мінекономрозвитку України, та близько півтори сотні технічних комітетів стандартизації (ТК), діяльність яких фінансується відповідними ЦОВВ. Крім того, незважаючи на вже декілька спроб перевести стандартизацію в країні з трьохступеневої (національна або державна, галузева та на рівні підприємств) на двохступеневу (національна та на рівні підприємств), які мали місце ще з кінця 1980 — початку 1990 років, за ЦОВВ залишається право розробляти та приймати галузеві нормативні документи (НД), багато з яких фактично замінюють національні стандарти.

Ситуація ускладнюється й наявністю в Україні двох національних органів стандартизації — загальної компетенції (Мінекономрозвитку України) та у сфері будівництва (Мінрегіонбуд України). Як зазначалося вище, на міжнародному та європейському рівнях допускається окрема спеціалізація у сфері електротехніки й, за певних обмежень, у сфері телекомунікацій. Окрема спеціалізація у сфері стандартизації,

а також у сфері будівництва та будівельних матеріалів була притаманна лише країнам колишнього СРСР та колишнім соціалістичним країнам. Останні вже позбулися такого поділу, створивши єдиний національний орган стандартизації на рівні однієї країни. Очевидно, що наявність в Україні двох національних органів стандартизації де-юре (Мінекономрозвитку та Мінрегіонбуд) та ще багатьох органів стандартизації де-факто (інші ЦОВВ) не сприяє проведенню координованої державної політики у сфері стандартизації, не дозволяє чітко зосереджуватися на пріоритетних напрямках розвитку стандартизації з метою забезпечення потреб та конкурентоспроможності національної економіки, а також призводить до розпорошення і дублювання фінансових й організаційних зусиль. Наприклад, мають місце випадки затвердження різними органами державної влади стандартів, іноді дублюючих та суперечливих, на одні й ті самі об'єкти, фінансування розроблення одного НД з різних джерел або затвердження НД, потреба в яких є сумнівною.

Основною робочою ланкою, на рівні якої здійснюється безпосереднє розроблення стандартів як національних, так і міжнародних і регіональних, є ТК. Відкрите членство в ТК для всіх заінтересованих сторін забезпечує акумулювання у них найкращих технічних, наукових та інженерних знань, що існують на відповідному рівні. Тому, логічно, що замовлення робіт із розроблення стандартів здійснюється, як правило, без проведення процедур закупівель. Це також пояснюється й тим, що більшість добровільних стандартів, що розробляються, наприклад, на міжнародному чи європейському рівні, а також у багатьох країнах з ринковою економікою, розробляються за приватні кошти. В Україні фінансування розроблення національних стандартів за приватні кошти складало в окремі роки 5 % від загального обсягу, решта — із державного бюджету. Оскільки українським законодавством передбачено особливості щодо здійснення державних закупівель відносно розроблення національних стандартів лише у сфері будівництва⁴, основний масив робіт із стандартизації доводиться пропускати через достатньо затратну та тривалу тендерну процедуру. З метою виправлення зазначеної ситуації часто використовується процедура закупівлі в одного учасника, яка, втім, все одно є достатньо затратною й тривалою. Як наслідок, значна кількість часу й ресурсів витрачається лише на організацію процедури закупівлі. Ураховуючи

³ До 2011 року ним був Держспоживстандарт України, а тепер ці функції виконує Мінекономрозвитку України.

⁴ Див. абзац двадцять третій частини третьої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Слід зазначити, що непоширення загальних процедур здійснення державних закупівель на послуги із стандартизації у будівництві та їх поширення на послуги із стандартизації в Україні, що є наслідком існування окремого органу стандартизації у цій сфері.

вітчизняну практику вилучення невикористаних у поточному році бюджетних коштів, багато стандартів не встигають розробляти протягом року й, відповідно, їх розроблення потребує фінансування у подальші роки, яке може бути й не виділене.

Множинність і певна суперечливість законодавства України у сфері стандартизації, наявність багатьох органів стандартизації де-юре й де-факто, а також штучно створене зволікання з розробленням сучасних стандартів фактично розбалансовують національну систему стандартизації та ускладнюють проведення єдиної технічної політики в державі. Крім того, практика модифікації (внесення змін до) міжнародних та європейських стандартів під час прийняття їх як національних (не завжди базуючись на легітимних причинах, передбачених Угодою СОТ про ТБТ), призводить до того, що такі стандарти не є ідентичними з їхніми відповідниками, що також суперечить зобов'язанням України в рамках СОТ. Вищенаведені чинники, очевидно, пояснюють й істотні затримки з оновленням масиву стандартів, що особливо помітно під час прийняття міжнародних та європейських стандартів — в Україні діють їхні версії, які на міжнародному та європейському рівнях були вже переглянуті, іноді неодноразово. Сукупний результат впливу вищезазначених проблем яскраво ілюструється станом гармонізації національних стандартів, які включаються до переліків стандартів, що надають презумпцію відповідності українським технічним регламентам, розробленим на основі Директив ЄС Нового підходу. Жодний із українських переліків на сьогодні не відповідає своєму європейському відповідникові — номенклатура стандартів серйозно відрізняється як якісно, так і кількісно, в українських переліках фігурують застарілі версії стандартів ЕН, міждержавні ГОСТи та українські ДСТУ, значна кількість яких не переглядалася понад п'ять років. Усе це гальмує модернізацію країни, визнання результатів робіт із оцінювання відповідності та підтримання визнаної на міжнародному рівні акредитації українськими органами з оцінки відповідності, з чим вже стикнулися окремі з них, акредитовані європейськими органами з акредитації.

В Україні та інших пострадянських країнах є ще одна концептуальна проблема у сфері НД — проблема технічних умов (ТУ). Документ під назвою ТУ фактично є неадекватним перекладом міжнародного терміну «технічна специфікація», під яким розуміють назву будь-якого документа, що містить вимоги технічного характеру (стандарту, його частини чи будь-якого іншого документа, наприклад, стандарту підприємства чи додатку до тендерної документації або договору, де містяться специфікації до продукції). Однак, у СРСР та у пострадянських країнах він, поряд із застосуванням у назвах

стандартів, став позначати й окремий різновид НД, що в країнах ринкової економіки фактично відповідає стандарту підприємства [2]. Таке своєрідне тлумачення навіть спричинило появу в основоположній Настанові 2 ISO/IEC «Стандартизація та суміжні види діяльності. Загальний словник» версії 2004 року примітки №3, яка застосовується лише для російськомовної версії.

На пострадянському просторі ТУ зазнали суттєвого регулювання з боку держави, у тому числі щодо проведення їх експертизи та реєстрації, що провадиться на платній основі державними підприємствами-монополістами. При цьому відповідні процедури є тривалими та затратними [3]. Крім того, мають місце випадки, коли зареєстровані ТУ окремих виробників незаконно передаються їхнім конкурентам, що порушує комерційну таємницю та призводить до недобросовісної конкуренції. Пострадянські виробники не можуть виробити жодної продукції, на яку б не існували національні стандарти або ТУ. За умов відсутності таких вимог в інших країнах та для імпортерів вітчизняні виробники опинилися у вкрай несприятливому регуляторному та інвестиційному середовищі, що негативно позначилося на їх конкурентоспроможності. Саме це стало причиною відмови від законодавчого регулювання ТУ та їх реєстрації в Російській Федерації та Республіці Казахстан. Україна ж досі зберігає цю систему і продовжує створювати додаткові перешкоди для власних виробників.

Таким чином, національна система стандартизації в Україні характеризується значною розбалансованістю, суперечливістю та застарілістю. Вона не відповідає завданню модернізації української економіки і підвищенню конкурентоспроможності її продукції, потребам ринкової економіки та міжнародним зобов'язанням. Тому на порядку денному постало питання завершення її реформування.

Наведені вище проблеми у сфері стандартизації, міжнародні зобов'язання України, необхідність модернізації економіки країни, зумовлюють потребу в поглибленні реформ у сфері технічного регулювання країни. На цьому наголошується в Програмі економічних реформ Президента України на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», в якій окремо виділені потреби надання функції стандартизації окремому органу та переходу на добровільний принцип застосування національних і регіональних стандартів за винятком тих, на які є посилання у технічних регламентах. Ураховуючи перспективу підписання з ЄС Угоди про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі, орієнтиром під час завершення реформування національної системи стандартизації в Україні має бути організація стандартизації в європейських країнах. ▶

У Національному плані дій на 2013 рік щодо впровадження вищезазначеної Програми, затвердженому Указом Президента України від 12.03.2013 № 128/2013, передбачений комплекс дій щодо гармонізації як національної системи стандартизації України, так і українських національних стандартів із системою та стандартами ЄС. У тому числі передбачено розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту нової редакції Закону України «Про стандартизацію» щодо змісту якого у Національному плані дій на 2013 рік висувається низка вимог. Ці вимоги спрямовані як на необхідність консолідації українського законодавства у сфері стандартизації та на виконання міжнародних зобов'язань, так і на вирішення суто українських проблем, що виникли у функціонуванні національної системи стандартизації. Цей законопроект, поряд з описом міжнародної та європейської практики, українських проблем, оцінкою альтернатив побудови сучасної системи стандартизації на основі розробленої математичної моделі, є предметом розгляду даної статті.

Основні положення проекту нової редакції Закону України «Про стандартизацію»

На виконання вимог Національного плану Мінекономрозвитку України у співпраці з європейськими експертами було розроблено проект нової редакції Закону України «Про стандартизацію», який перебуває на стадії міжвідомчого погодження. З метою зручності викладення змісту підготовленого законопроекту вбачається доцільним структурувати розгляд відповідно до параметрів, встановлених у затвердженому Президентом України Національному плані дій на 2013 рік.

Насамперед, необхідно зазначити, що нова редакція Закону України «Про стандартизацію» має на меті не лише замінити існуючий Закон, а й вилучити всі положення стосовно стандартизації із Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», скасувати ст. 4—9 Декрету КМУ «Про стандартизацію і сертифікацію», якими регламентуються питання стандартизації. У такий спосіб планується досягти консолідації законодавства України у сфері стандартизації та зосередити всі вимоги до такої діяльності в одному законі.

Президент України передбачив необхідність «утворення ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації, єдиного НОС (юридичну особу публічного права) та забезпечити його функціонування». Особливості статусу юридичної особи публічного права будуть викладені у засновницьких документах національного органу стандартизації (положенні чи статуті), хоча деякі з них вже

очевидні з тексту законопроекту. Йдеться, наприклад, про особливі вимоги до дорадчо-наглядового органу (керівної ради) чи особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівника НОС.

Слід звернути увагу на два нюанси. По-перше, НОС чітко відмежовується від ЦОВВ та має бути утвореним останнім. Це означає, що сам він не буде ЦОВВ, що є логічним з огляду на те, що основним результатом його діяльності буде прийняття добровільних за своїм характером документів (національних стандартів). По-друге, НОС має бути єдиним. Згідно із законопроектом протягом двох років із дня опублікування нової редакції Закону «Про стандартизацію» Мінрегіонбуд України буде позбавлений функцій НОС у сфері будівельних матеріалів і виробів⁵, на що спрямовані відповідні норми прикінцевих та перехідних положень законопроекту. Таким чином, має бути досягнута мета створення єдиного визнаного на національному рівні органу стандартизації відповідно до вимог CEN і CENELEC.

На задоволення вимог CEN і CENELEC, зокрема, європейської Настанови 20 щодо членства у цих організаціях, спрямована й вимога «забезпечення участі в управлінні НОС всіх заінтересованих сторін». Стаття законопроекту, присвячена керівній раді НОС, містить вимогу представництва у цій раді на паритетних засадах представників різноманітних організацій та інституцій, що репрезентують широкий спектр українського суспільства та його інтересів. Передбачає законопроект і можливість залучення широкого загалу науково-технічної спільноти до діяльності ТК.

На виконання зобов'язань України перед СОТ спрямована вимога «недопущення обов'язковості застосування стандартів та інших НД у сфері стандартизації». У законопроекті вона відображена шляхом виключення ст. 4—9 Декрету КМУ «Про стандартизацію і сертифікацію», в яких містяться норми, згідно з якими положення стандартів можуть бути обов'язковими, а також відсутністю згадки про будь-який перехідний період, коли вимоги стандартів будуть обов'язковими, на кшталт того, що міститься у п. 4 Прикінцевих положень нинішньої редакції Закону «Про стандартизацію». Однак, законопроектом передбачено, що стандарти можуть бути обов'язковими для застосування у випадку посилення на них у нормативно-правових актах. Таким чином, національний стандарт як добровільний за своєю природою документ може набувати обов'язкового статусу лише внаслідок прийняття зовнішнього

⁵ Слід зазначити, що за Мінрегіоном України залишаться функції нормування у будівництві відповідно до Закону України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 року.

по відношенню до нього владного рішення. Втім, слід зауважити, що в законодавстві України міститься чимало норм, згідно з якими застосування стандартів та інших НД є обов'язковим у відповідних сферах. При цьому такі норми часто не містять зазначення конкретного стандарту чи конкретного виду продукції, щодо якої такий стандарт є обов'язковим, а вимагають обов'язкового застосування стандартів у такій сфері загалом. Отже, для повного виконання зобов'язань України у рамках СОТ після прийняття нової редакції Закону України «Про стандартизацію» постане необхідність ретельного аналізу всього масиву законодавства, де містяться подібні норми, з метою визначення доцільності їх збереження чи скасування.

Національний план дій на 2013 рік містить і вимогу «забезпечення вільного доступу до текстів національних стандартів і кодексів усталеної практики, застосування яких відповідно до законодавства є обов'язковим». Оскільки національний стандарт, застосування якого є обов'язковим, в контексті Угоди СОТ про ТБТ фактично прирівнюється до технічного регламенту, є логічним, що його текст має бути доступний широкому загалу так само як і текст технічного регламенту. У законах про стандартизацію деяких європейських країн, зокрема Франції, містяться подібні норми. Відповідно, законопроектом передбачено, що НОС забезпечує розміщення на офіційному веб-сайті текстів національних стандартів та кодексів усталеної практики, обов'язковість застосування яких установа нормативно-правовими актами. Слід, однак, зазначити, що ця норма не буде поширюватися на ті національні стандарти, що надають презумпцію відповідності та містяться у відповідних переліках для українських технічних регламентів, розроблених на основі Директив ЄС Нового підходу, оскільки такі стандарти не є обов'язковими й виробники можуть використовувати інші технічні рішення за умови задоволення ними суттєвих вимог щодо безпечності, безпосередньо встановлених у регламентах.

Важливе значення має вимога Національного плану на 2013 рік щодо «забезпечення гармонізації національних стандартів із відповідними європейськими». Зволікання та неповнота такої гармонізації вже створюють чималі проблеми як для модернізації виробництва в Україні, так і для визнання результатів робіт з оцінювання відповідності на міжнародному та європейському рівнях. Із метою виконання цієї вимоги законопроектом чітко встановлена норма, що «у разі використання європейського стандарту повинно бути забезпечено ідентичність національного стандарту європейському. Протягом визначеного строку повинно бути скасовано національний стандарт, положення

якого суперечать положенням відповідного європейського стандарту».

Оскільки ТК, що розробляє проект національного стандарту, повинен акумулювати в собі найкращі науково-технічні та інженерні сили, що є в країні, а сам національний стандарт є за визначенням добровільним документом, логічною є й вимога «недопущення встановлення вимог щодо погодження проектів національних стандартів і кодексів усталеної практики із ЦОВВ, іншими державними органами». Тому законопроект не містить положень, згідно з якими державні органи мають право погоджувати проекти зазначених НД. Утім, заінтересовані державні органи матимуть право брати участь у діяльності із стандартизації шляхом делегування своїх представників до керівної ради НОС та ТК, про що чітко зазначено в законопроекті. Однак в окремих законах України, зокрема щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, пожежної безпеки тощо, встановлені повноваження відповідних органів погоджувати проекти стандартів та інших НД. З переходом України на принцип добровільності застосування стандартів ці повноваження в майбутньому мають бути переглянуті й скасовані.

Із метою прискорення розроблення проектів національних стандартів без зайвих бюрократичних процедур та з огляду на той факт, що саме ТК є апіорі найкращими виконавцями робіт з національної стандартизації, Національним планом на 2013 рік передбачена вимога «непоширення дії закону України «Про здійснення державних закупівель» на випадки, коли предметом закупівлі є роботи зі стандартизації». На виконання цієї вимоги передбачено відповідну норму у прикінцевих положеннях законопроекту.

З метою сприяння розвитку інновацій та забезпечення сприятливого регуляторного режиму для вітчизняних виробників в умовах міжнародної конкуренції, до законопроекту висуваються вимоги «недопущення державної реєстрації технічних умов і змін до них», а також «усунення нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних із розробленням, перевіркою, прийняттям, переглядом, внесенням змін, скасуванням та позначенням стандартів підприємств, установ та організацій (у тому числі технічних умов), недопущення встановлення вимог до зазначеної діяльності у національних стандартах, застосування яких відповідно до законодавства є обов'язковим». Законопроектом передбачено право підприємств, установ і організацій, а не органів виконавчої влади, розробляти, переглядати, застосовувати, скасовувати свої НД та мати право власності на них. При цьому жодних вимог щодо обов'язкового регулювання цього процесу ▶

та експертизи й реєстрації цих документів у третьої сторони законопроект не встановлює. Через традиційне застосування в Україні НД ТУ з його специфічним розумінням, відійти від використання цього терміна у законопроекті не вдалося, тому це ще буде справою майбутнього.

З метою завершення переходу з трьохступеневої організації стандартизації на двохступеневу Національний план дій на 2013 рік містить вимогу, щоб законопроект забезпечував «лише протягом визначеного перехідного періоду застосування стандартів, прийнятих ЦОВВ, а також галузевих стандартів (ОСТ), прирівняних до них інших НД колишнього СРСР та галузевих стандартів України (ГСТУ), та прийняття на їх заміну національних стандартів та кодексів усталеної практики». Оскільки процес переглядання достатньо великого масиву вищезазначених галузевих НД, їх заміни на технічні регламенти, національні стандарти, НД підприємств, установ і організацій або їх скасування буде досить тривалим, для цього у законопроекті встановлено перехідний період у п'ятнадцять років, хоча не виключене і його зменшення до десяти років. Протягом цього періоду ЦОВВ зберігатимуть всі свої повноваження щодо галузевих НД, окрім повноваження розробляти та приймати нові галузеві НД. На ті галузеві НД, які є обов'язковими до застосування відповідно до вимог нормативно-правових актів, пропонується поширити режим забезпечення вільного доступу на офіційних сайтах міністерств і відомств, який передбачається для обов'язкових національних стандартів.

Законопроектом пропонується визначити НОС єдиним надавачем послуг із виконання робіт з національної стандартизації за кошти Державного бюджету України. При цьому замовниками таких послуг і надалі будуть ЦОВВ. Це зумовлено необхідністю забезпечення кращої координації діяльності ТК, які фактично є робочими органами національного органу. За умов фінансування ТК безпосередньо ЦОВВ налагодити таку координацію є вкрай важко, а відповідальність за виконання програми робіт з національної стандартизації розмивається. В Україні це призвело до проблем з розробленням стандартів, описаних вище. Фінансування діяльності ТК саме через НОС відповідає міжнародній та європейській практиці та має забезпечити результативність виконання програми робіт із національної стандартизації.

Слід підкреслити, що в окремому розділі законопроекту зберігаються всі положення щодо основних засад, процедур розроблення і прийняття національних стандартів, кодексів усталеної практики та змін до них, які є частиною Угоди СОТ про ТБТ, а отже мають неухильно дотримуватися.

Модель національної системи стандартизації України

Ще однією метою статті стало визначення кращої альтернативи побудови національної системи стандартизації [4]. Світовий досвід говорить про наявність декількох альтернатив, які базуються на статусі НОС:

1) НОС — орган виконавчої влади;

2) НОС — інститут стандартизації, неприбуткова організація зі спеціальним законодавчо-визначеним статусом згідно з описаним вище проектом Закону України «Про стандартизацію»;

3) НОС — асоціація стандартизації зі спеціальним законодавчо-визначеним статусом.

Приклади першої альтернативи: Мінекономрозвитку України — ЦОВВ, Федеральне агентство з технічного регулювання та метрології, підпорядковане Міністерству промисловості та енергетики Російської Федерації, Управління стандартизації, метрології та випробувань Чеської Республіки (ÚNMZ). Зокрема, ÚNMZ є бюджетною організацією зі статусом окремої юридичної особи і підпорядковується Міністерству промисловості і торгівлі Чеської Республіки. Пріоритетними напрямками діяльності ÚNMZ є виконання завдань, викладених у чеському законодавстві щодо технічної стандартизації, метрології та випробувань, а також завдань, пов'язаних із узгодженням чеських технічних регламентів і стандартів з відповідними актами ЄС. ÚNMZ здійснює діяльність за такими напрямками:

- технічна стандартизація;
- метрологія;
- випробування;
- гармонізація технічних регламентів.

Приклади другої альтернативи: Німецький інститут стандартизації (DIN) [5], Британський інститут стандартів (BSI), Американський національний інститут стандартів (ANSI) і Словацький інститут стандартів (SUTN). SUTN був заснований у 1993 році для виконання функцій з розроблення, затвердження і видання національних стандартів (STN), фінансується з державного бюджету на 50 %. Відповідно до словацького законодавства за бюджетні кошти розробляються лише ті стандарти, які є необхідними для процедур оцінювання відповідності продукції вимогам певних технічних регламентів, всі інші — за кошти замовників робіт із стандартизації. SUTN налічує 96 ТК, які за своєю сферою діяльності повністю кореспондують з відповідною сферою аналогічних міжнародних та європейських комітетів стандартизації. Національна словацька нормативна база налічує близько 22 000 стандартів, гармонізованих з європейськими. Національні не гармонізовані стандарти складають 10 % усіх чинних стандартів Словацької Республіки.

Приклади третьої альтернативи: Французька асоціація зі стандартизації [6], Канадська Рада стандартів, Фінляндська асоціація стандартів, Іспанська асоціація зі стандартизації та сертифікації (AENOR). Зокрема, AENOR є неурядовою організацією, заснованою на умовах приватної власності, на яку державою покладено виконання функції національного органу зі стандартизації Іспанії. Зазначена функція закріплена за AENOR на законодавчому рівні у національному Законі «Про промисловість». Хоча AENOR не залежить від уряду, вона співпрацює із Міністерством промисловості, туризму та торгівлі, підприємствами та іншими зацікавленими сторонами. Основними напрямками діяльності AENOR є проведення робіт у сферах стандартизації, сертифікації, надання інформаційних послуг, та проведення навчання у цих сферах.

Побудову моделі національної системи стандартизації можна віднести до завдань з оптимізації складових систем, для вирішення якої було використано метод уведення метрики у просторі цільових функцій.

Використання ідеї кібернетичного «чорного ящика» дозволяє отримати моделі, які описують зв'язок вхід — вихід за допомогою «чорного ящика» на основі експертних оцінок. Правильна організація отримання та опрацювання експертних оцінок дозволяє наблизити суб'єктивні оцінки до об'єктивних.

Виникає потреба визначення деякої компромісної точки, яка повинна певною мірою задовольняти усі вимоги. Ця точка є кращою за будь-яку іншу за всією сукупністю характеристик (компроміс за Парето). Як правило, результати за кожним окремим показником якості для цієї окремої точки будуть гірші, ніж у випадку однокритеріальної оптимізації за цим параметром.

Суть запропонованого підходу полягає в тому, що кожному об'єкту ставиться у відповідність точка у М-вимірному просторі (М — кількість критеріїв якості), координатами яких є параметри, що його описують. Простір нормовано в одиничний гіперкуб таким чином, що за кожною координатою рух від 0 до 1 відповідає зміні параметру від найгіршого до найкращого значення. Точка з координатами {1, 1, 1,1} завжди відповідає гіпотетичному ідеальному об'єкту, який має найкращі із можливих значення за усім параметрам. Геометрична відстань від цієї вершини гіперкуба до точки, яка відповідає положенню конкретного об'єкта відповідає віддаленості цього значення від ідеального і може слугувати оберненою величиною до комплексного «рейтингу» об'єкта. Таким чином, ми маємо формалізовану процедуру отримання комплексного критерію, що має ясну геометричну інтерпретацію. У випадку нерівної значущості різних параметрів за обчислен-

ня відстаней до формули обчислення відстані додаються множники вагових коефіцієнтів, що відповідають значущості параметрів.

Для визначення рейтингу окремих об'єктів зручно користуватися величиною, що доповнює відстань до 1. Це значення є більшим, що ближче об'єкт до ідеальної точки. Це дозволяє отримати зручний для порівняння рейтинг об'єктів: що краще об'єкт, то більше значення рейтингу він має.

Використовуючи такий підхід, модель НОС можна описати через низку показників, наприклад визначених Угодою ТБТ СОТ, доповнених критеріями набуття членства країни в європейських організаціях стандартизації:

- 1) прозорість;
- 2) відкритість;
- 3) неупередженість;
- 4) консенсус;
- 5) ефективність;
- 6) актуальність;
- 7) послідовність;
- 8) добровільність застосування стандартів;
- 9) доступність до процесу стандартизації та стандартів;
- 10) підтримка інноваційної діяльності та конкурентоспроможності;
- 11) використання інформаційних та комунікаційних технологій;
- 12) фінансова сталість системи стандартизації;
- 13) рівні умови для SME;
- 14) швидке реагування на енергетичні, соціальні, економічні проблеми суспільства;
- 15) взаємодія і координація з органами акредитації, оцінки відповідності, нагляду, метрології;
- 16) взаємодія з органами влади в частині безпеки, електронного уряду, транспорту, електронного бізнесу, захисту персональних даних тощо;
- 17) використання стандартів, розроблених промисловими форумами і консорціумами;
- 18) скорочення часу розроблення стандартів;
- 19) взаємодія національними, регіональними та міжнародними організаціями;
- 20) рівень гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами;
- 21) наявність системи моніторингу за роботою технічних комітетів стандартизації;
- 22) рівень фаховості кадрів у сфері стандартизації та системи їх підготовки;
- 23) рівень системи розповсюдження стандартів.

Для отримання об'єктивних оцінок трьох наведених альтернатив побудови національної системи стандартизації залучали кваліфікованих експертів, які працюють у сфері технічного регулювання. Результати узагальнення експертного оцінення за 10-бальною шкалою за кожним із 23 показників ►

Розрахунок результативності трьох альтернатив

Об'єкти	Результативність
НОС — інститут стандартизації, неприбуткова організація зі спеціальним законодавчовизначеним статусом відповідно до положень проекту Закону, описаного у даній статті	0,63
НОС — асоціація стандартизації зі спеціальним законодавчо-визначеним статусом	0,48
НОС — орган виконавчої влади	0,10

за допомогою програмного засобу ПРИАМ [7] було оброблено і розраховано результативність трьох альтернатив, про які йшлося вище.

Як з'ясувалося, перша альтернатива щодо побудови НОС на базі інституту стандартизації відповідно до положень нового проекту розглядуваного Закону виявилась найкращою (таблиця).

Таким чином, здійснене комп'ютерне моделювання та кількісне оцінювання існуючих альтернатив побудови національної системи стандартизації дозволяє припустити, що створення незалежного органу стандартизації та наділення його відповідними повноваженнями відповідно до розробленої нової редакції Закону України «Про стандартизацію» дозволить суттєво підвищити результативність зазначеної системи в інтересах вітчизняної економіки та громадян, забезпечить визнання національної стандартизації на міжнародному та європейському рівнях.

ВИСНОВКИ

Прийняття нової редакції Закону України «Про стандартизацію» має сприяти досягненню Україною низки взаємопов'язаних цілей:

- створенню регуляторного та інвестиційного клімату, сприятливішого для інновацій, модернізації та підвищення конкурентоспроможності українських підприємств;
- дотриманню міжнародних зобов'язань України у рамках СОТ;
- виконанню умов щодо забезпечення підписання Угоди про асоціацію та про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі з ЄС;

- організації стандартизації відповідно до міжнародних та європейських принципів і підходів;
- усуненню проблем, що виникли у функціонуванні національної системи стандартизації протягом останніх двадцяти років.

Прийняття цього Закону — перший крок до досягнення всіх вищенаведених цілей, реальний прогрес відбуватиметься лише за умови ефективного виконання вимог законодавства та злагодженого і цілеспрямованого функціонування всіх задіяних у процесі стандартизації інституцій: органів виконавчої влади, НОС та ТҚ, підприємців, представників громадських об'єднань, споживачів тощо. За таких умов Україна зможе провести модернізацію економіки та досягти високих стандартів якості життя громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Van Den Bossche, Peter. The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials. 2nd edition. New York: Cambridge University Press, 2008, 917 p.
2. Луценко Д. Технічна специфікація: Погляд на еволюцію одного міжнародного терміну в українській юридичній термінології // Державні закупівлі України. — № 12 (30), грудень. — 2006. — С. 11—14.
3. «Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів». Аналітична доповідь МФК 2008. — 83 с.
4. Віткін Л., Хімічева Г., Зенкін А. Сучасна система технічного регулювання: теорія і практика. — К.: Університет економіки та права «КРОК». — 494 с.
5. Віткін Л., Баласинович Б. Інфраструктура якості Німеччини — як приклад для розбудови сучасної системи технічного регулювання України // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 1. — С. 45—51.
6. Віткін Л. Франція. Болгарія. Подальший розвиток системи технічного регулювання у Європейському Союзі // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6 (61). — С. 19—24.
7. Лапач С.Н., Радченко С.Г., Бабич П.Н. Планирование, регрессия и анализ моделей ПРИАМ (ПРИАМ) // Каталог. Программные продукты Украины. — К.: 1993. — С. 24—27. ■