

**НАЦІОНАЛЬНА СТАНДАРТИЗАЦІЯ І ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:  
ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Шаповал В. З.

**NATIONAL STANDARDIZATION AND TECHNICAL REGULATION:  
TASKS AND PROSPECTS**

Shapoval V. Z.

НДІ стандартизації  
ДП “Український науково-дослідний і навчальний центр  
проблем стандартизації, сертифікації та якості”  
Держспоживстандарту України

1 Стандартизація відіграє значну роль у виробництві конкурентоспроможної продукції, захисті довкілля та ощадливому використанні ресурсів. Її значення впливає з процесів, які характерні для початку XXI століття, таких як глобалізація торгових відносин і світових ринків та стрімкий розвиток високотехнологічних галузей і сфер діяльності, в першу чергу, небачений раніше прогрес інформаційних і комунікаційних технологій.

Стратегія у сфері стандартизації повинна давати відповідь як на нові запити глобалізованого світу, так і вітчизняної економіки в умовах її реформування. Роль і принципи стандартизації повинні відповідати міжнародній практиці і, разом з тим, бути адекватні змінам, що відбуваються в Україні в перехідний період до ринкової економіки.

Процеси глобалізації у світі та поширення концепції вільної торгівлі викликали потребу в узгодженні та уніфікації процедур і вимог, що застосовують до товарів і послуг та транскордонної торгівлі ними. Зазначена вище тенденція не обминула і систему технічного регулювання, яке, в першу чергу, спирається на такі сфери діяльності, як стандартизація, метрологія та оцінення відповідності.

Стандартизація є одним з найважливіших механізмів технічного регулювання. Основні результати діяльності у сфері стандартизації – підвищення ступеня відповідності продукту, послуги, процесу їхньому функціональному призначенню, усунення технічних бар'єрів у міжнародному товарообміні, сприяння науково-технічному прогресу і співробітництву в різних областях. Тобто, завдання, що стоять перед стандартизацією, безпосередньо пов'язані з питаннями технічного регулювання. Разом з тим, зосереджуючись на питаннях технічного регулювання щодо здоров'я, життя наших громадян, захисту довкілля та не введення споживача в оману, не менш важливо усвідомлювати, що як технічне регулювання, так і стандартизація повинні створювати механізми, які б стимулювали національне виробництво конкурентоспроможної продукції і, таким чином, забезпечували не просто економічне зростання, а якісний розвиток економіки України.

У будь-якій країні стан національної стандартизації та системи технічного регулювання свідчить про технологічний прогрес і конкурентоспроможність її продукції, а також про репутацію та технічну спроможність її виробників.

2 В умовах глобалізації світової економіки всі складові системи технічного регулювання демонструють тенденцію до уніфікації, одночасно надаючи додаткову гнучкість виробникам, які жорстко конкурують між собою. В той час як метрологія вже давно стала предметом міжнародної уніфікації, стандартизацію і оцінення відповідності (сертифікація) було визнано технічними бар'єрами в торгівлі починаючи з другої половини двадцятого століття, особливо з 70-х років, коли і розпочався процес їхньої гармонізації.

Члени Світової організації торгівлі (СОТ) об'єднали свої зусилля, щоб запровадити певні підходи для вирішення цієї проблеми. Як результат, останнім часом у сфері стандартизації на міжнародному рівні спостерігаються такі тенденції:

- перехід від обов'язкового характеру стандартів до їх добровільного застосування; всі обов'язкові вимоги до продукції, процесів і послуг, які переважно стосуються безпеки, має бути викладено у технічних регламентах;
- активне поширення міжнародних стандартів, включаючи вимогу щодо розроблення, де можливо, технічних регламентів на основі відповідних міжнародних стандартів;
- відкритість і прозорість розроблення стандартів і технічних регламентів на основі Кодексу усталеної практики підготовки, прийняття та застосування стандартів згідно з Додатком 3 до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі;
- заохочення до обміну інформацією у сфері стандартизації;
- розширення процесів стандартизації від встановлення технічних вимог до продукції до розроблення стандартів для процесів і систем (управління якістю, довкіллям, ризиками тощо).

3 Україна багато разів заявляла про те, що її вступ до СОТ і до ЄС є стратегічною метою країни. Для досягнення цих цілей нам необхідно, поряд із здійсненням інших кроків, привести свою національну стандартизацію та систему технічного регулювання у відповідність до міжнародних і європейських вимог.

Перші спроби запровадити систему технічного регулювання, яка б відповідала міжнародній практиці, було зроблено у 1993 році Декретами Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" та "Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення". Так було створено державну систему сертифікації продукції УкрСЕПРО. Однак через не зовсім неправильне розуміння принципів, які лежать в основі міжнародного досвіду, відсутність належного фінансування та намагання державних установ, організацій та підприємств забезпечити для себе отримання регулярної плати за сертифікацію, українська система технічного регулювання була спотворена, перетворилося на самодостатню, але застарілу і нединамічну систему. Через перевагу обов'язкової сертифікації, добровільна сертифікація продукції та систем якості розвивалася в Україні з великими складнощами.

На початку ХХІ ст. нагально постало питання щодо реформування чинної системи стандартизації і підтвердження відповідності технічним вимогам. Можна погодитися з більшістю доказів щодо необхідності подібної реформи. Дійсно, спостерігається зарегульованість багатьох галузей економіки, при цьому значна кількість обмежень реально не забезпечує продукцію та не забезпечує її якість, а лише гальмує розвиток бізнесу. Найчастіше практика відомчого нормотворення непомірна і невиправдана.

4 Початок реформування національної стандартизації було покладено Законом України "Про стандартизацію" [1], в якому було враховано вимоги міжнародних нормативних документів у сфері стандартизації. Закон послідовно встановлював добровільність національних стандартів та розмежування положень стандартів і законодавчих нормативно-правових актів (технічних регламентів) відповідно до практики європейського законодавства.

Перебудова національної стандартизації в частині основних засад була зорієнтована на завершення реалізації заходів щодо вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ) та набуття членства у Європейському Союзі (ЄС). Основним пріоритетом у сфері стандартизації стало впровадження міжнародних та, в першу чергу, європейських стандартів як національних стандартів України. Останнє пов'язано з впровадженням директив ЄС („нового підходу”) шляхом розроблення відповідних технічних регламентів. Саме тому,

починаючи з 2001 р., в Україні у першу чергу провадилось розроблення національних стандартів, гармонізованих з європейськими, які входять до переліків директив ЄС „нового підходу”. Таким чином, було закладено основу створення доказової бази дотримання обов’язкових вимог технічних регламентів з метою реалізації „презумпції відповідності” суттєвим вимогам технічних регламентів. Відповідно до нових завдань було змінено і підходи та методи формування планів національної стандартизації, підвищена роль та відповідальність технічних комітетів стандартизації щодо проведення цієї роботи.

Дані щодо розроблення національних стандартів України та їх гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами станом на 01.04.2007 наведено в Таблиці 1.

Дані щодо загальної кількості європейських стандартів в переліках директив “нового підходу” та кількості стандартів директив ЄС, запроваджених в Україні протягом 2001-06 рр. наведено в таблиці 2.

**Таблиця 1**

Рік розроблення стандартів	Фінансування, %% до запланованого	Всього ДСТУ	Гармонізовано	
			шт.	%
2001	51,0	353	293	83,0
2002	22,0	574	500	87,1
2003	100,0	561	485	86,5
2004	50,6	609	532	87,4
2005	100,0	1037	886	85,3
2006	41,3	755	572	75,8
2007 (I кв.)	100,0	82	37	45,1
Всього 2001-2007 (I кв.)	<b>66,4</b>	<b>3971</b>	<b>3305</b>	<b>83,2</b>

**Таблиця 2**

Директива ЄС	Номер директиви	Всього в директиві	Запроваджено в Україні
Низьковольтне електричне обладнання	73/23/ЕЕС	524	269
Безпека машин	98/37/ЕС	575	135
Будівельні вироби	89/106/ЕЕС	252	11
Засоби індивідуального захисту	89/686/ЕЕС	238	110
Медична техніка (електронні прилади та вузли)	93/42/ЕЕС	231	3
Радіо- та телекомунікаційне обладнання	99/5/ЕС	208	1
Офіційний контроль харчових продуктів	89/397/ЕЕС	115	26
Електромагнітна сумісність	89/336/ЕЕС	99	34
Прилади, що працюють на газоподібному паливі	90/396/ЕЕС	72	51
Вибухові речовини для цивільного застосування	93/15/ЕЕС	58	13
Спортивні (прогулянкові) судна	94/25/ЕС	55	0
Медична техніка (активні імплантанти)	90/385/ЕЕС	31	1
Медична техніка (діагностика in vitro)	98/79/ЕЕС	27	1
Вибухові речовини для цивільного застосування	93/15/ЕЕС	16	16
Прості посудини, що працюють під тиском	87/404/ЕЕС	12	5
Ліфти	95/16/ЕС	10	2
Безпека іграшок	88/378/ЕЕС	9	8

Неавтоматичні зважувальні прилади	90/384/ЕЕС	1	0
-----------------------------------	------------	---	---

Дані щодо розроблення національних стандартів технічним комітетом України ТК 123 "Аудіовізуальні системи і служби", фінансування цих робіт та рівнів їх гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами наведено в Таблиці 3.

Таблиця 3

Рік початку розроблення національних стандартів (ДСТУ)	Розроблення ДСТУ, гармонізованих з МС та ЄС		Всього затверджено національних стандартів (ДСТУ)	Гармонізовано з ISO/IEC, ITU, EN, ETSI тощо	
	Кількість	Вартість, тис. грн.		шт.	%
2001	38	526,5	5	4	80,0
2002	–	–	9	9	100,0
2003	–	–	27	24	88,9
2004	23	300,55	22	21	95,5
2005	6	70,8	22	18	81,8
2006	–	–	34	33	97,1
2007 (I кв.)	6	59,8	8	8	100,0
2001-2007 (I кв.)	73	957,65	127	117,0	91,9

5 Наступним кроком щодо реформування національної стандартизації було ухвалення в грудні 2005 р. Закону України „Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” [2], розробленого *«з метою удосконалення технічного регулювання, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції, захисту внутрішнього ринку від надходження небезпечної продукції і законодавчого забезпечення підготовки України до вступу у СОТ»*.

Цей Закон – основа радикальної перебудови як національної стандартизації, так і чинної системи технічного регулювання. Він, в принципі, має загальну позитивну спрямованість і повинен забезпечити дебіюрократизацію економіки, звільнення підприємців від дріб'язкової опіки органів виконавчої влади, кардинальне підвищення рівня правового регулювання і мати на меті усунення необґрунтованих технічних і адміністративних перешкод у розвитку підприємництва, зниження тягаря обов'язкової сертифікації, припинення госпрозрахункової діяльності наглядових органів. І, нарешті, – об'єднати та скоординувати нормотворчу діяльність державних органів влади й упорядкувати як їхню роботу у сфері технічного регулювання, так і правила розроблення обов'язкових технічних вимог.

Варто підкреслити, що Закон [2] є рамковим. Його основна роль у тому, щоб бути юридичною базою для прийняття технічних регламентів, які і повинні будуть змінити практику технічного регулювання в Україні.

У розвиток Закону [2] в травні 2007 р. було схвалено Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” [3]. Метою цього Закону є нормативно-правове забезпечення виконання зобов'язань України щодо вступу до СОТ. Законом встановлюються правові та організаційні засади розроблення та застосування національних стандартів, технічних регламентів та процедур оцінки відповідності, що ґрунтуються на пріоритетності міжнародних стандартів, інструкцій

та рекомендацій. Зазначені зміни відповідають вимогам Угоди з технічних бар'єрів в торгівлі. Прийнятий Закон *“дозволить створити сучасну національну систему технічного регулювання, яка сприятиме розвитку економіки, підвищенню експорту вітчизняної продукції, вступу України до СОТ та подальшій інтеграції до ЄС”*.

Однак, серйозних змін, не зважаючи на оптимістичні очікування, за час після прийняття Законів [1-3] не відбулося, як і не досягнуто, за великим рахунком, основної мети реформування – забезпечення якості та безпечності продукції на українському ринку.

Разом з тим, ще більш чітко висвітилися недоліки системи технічного регулювання в Україні на сучасному етапі розвитку, такі як:

- громіздкість, суперечливість, непрозорість встановлення вимог і розроблення правил;
- стандарти застарілі і не відповідають сучасним вимогам міжнародної та європейської практики;
- надлишкове охоплення технічним регулюванням: основний спосіб підтвердження відповідності – обов'язкова сертифікація (дорога *рентостворювальна* процедура) перетворилась на формальність;
- фактична суть підтвердження відповідності (сертифікації): якість документів, а не продукції;
- неефективність системи державного контролю та нагляду;
- суміщення функцій: стандартизація (зокрема, встановлення обов'язкових правил), встановлення правил сертифікації та акредитації, акредитація органів сертифікації та випробувальних лабораторій, контроль за дотриманням правил сертифікації та за сертифікованою продукцією);
- низька якість товарів на ринку.

Окремим, але не менш важливим є відсутність системності в усій цій діяльності (десятки-сотні документів державного та галузевого рівня, суперечливих та неузгоджених між собою).

6 У вирішенні проблем, пов'язаних з наявними недоліками, може допомогти вивчення та запровадження міжнародної практики, зокрема, на основі матеріалів Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) [4] та Організації Азійсько-Тихоокеанського Економічного Співробітництва (ОАТЕС) [5] щодо державного регулювання й, зокрема, технічного регулювання в розвинених країнах.

Ці організації визначають державне регулювання як множину інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств та громадян, а саме: закони, формальні та неформальні приписи і допоміжні правила, встановлені як державою, так і недержавними організаціями чи організаціями самоуправління, яким держава делегувала регуляторні повноваження.

Міжнародна практика передбачає такі способи (форми) регулювання, як: загальне законодавство, економічні інструменти, закони щодо якості виготовленої продукції, інформаційно-освітницькі програми, добровільні стандарти, саморегулювання, кодекс діяльності і, нарешті, *технічне регулювання* – правове регулювання державою відносин у сфері визначення, встановлення, застосування та виконання обов'язкових технічних вимог до продукції або безпосередньо, або посиланням на стандарт, технічну специфікацію чи кодекс діяльності, та може визначати види продукції, які допускаються/не допускаються на ринок.

Практика розвинених країн показує, що основою рішення щодо найбільш адекватної в конкретній ситуації форми регулювання є аналіз витрат та результатів. Критерій вибору регуляторної альтернативи: соціальні вигоди вище соціальних витрат, а для суб'єктів господарювання: максимальні здобутки за найменших витрат.

Зауважимо, що *технічне регулювання відповідає найсуворішій та найжорсткішій формі державного контролю* і в ідеалі його треба використовувати тільки в ситуаціях, коли ніякий інший спосіб не може забезпечити адекватний захист здоров'я громадян, безпеки суспільства, життя тварин та охорону довкілля (принцип адекватності застосування – максимізація соціальної вигоди).

Основні принципи щодо вибору технічного регулювання, закладені у міжнародну практику:

- чітка ідентифікація проблеми та розгляд усіх варіантів її вирішення;
- обґрунтування необхідності саме технічного регулювання;
- розгляд усіх способів реалізації технічного регулювання;
- врахування міжнародних стандартів та зобов'язань;
- розгляд механізмів підтвердження відповідності;
- розгляд механізмів забезпечення дотримання вимог технічного регулювання.
- Разом з тим, встановлено такі обмеження сфери технічного регулювання:
  - обов'язкові вимоги стосуються лише параметрів убезпечення (але не якості, споживчої цінності тощо);
  - регулюють не будь-які види безпеки, а лише пов'язні з можливістю безпосереднього заподіяння шкоди (збитків), втрат або самою продукцією, або в процесі її виготовлення;
  - регулюють лише сферу технічної безпеки, а не безпеки взагалі;
  - технічному регулюванню підпорядковано сферу регулювання державою різних видів діяльності (обмеження прав громадян), але не сферу виконання державними органами функцій щодо убезпечення громадян, національної безпеки тощо.

Традиційно у світовій практиці використовують два основних типи технічного регулювання: *приписувальне регулювання*, яке визначає способи досягнення заданих характеристик продукції (використовують, коли визначеність є більш важливою, ніж гнучкість) та *регулювання, зорієнтоване на результат*, яке точно визначає бажані характеристики продукції, але дає змогу суб'єктам господарювання самим вибирати технологію (спосіб) досягнення заданих результатів.

Найважливіші принципи розроблення технічних регламентів [4-5]:

- прийняття технічних регламентів тільки з метою захисту життя та здоров'я громадян, безпеки суспільства, охорони довкілля, життя та здоров'я тварин, захисту рослин, а також запобігання діям, що вводять в оману споживачів; *прийняття технічних регламентів з іншою метою неприпустимо*;
- встановлення у технічних регламентах мінімально необхідних вимог, які забезпечують різні види безпеки продукції та процесів (механічну, термічну, електричну, хімічну, біологічну, електромагнітну, ядерну, радіаційну, промислову, пожежну тощо);
- вичерпність та пряма дія обов'язкових вимог технічних регламентів, які можна змінити лише внесенням змін та доповнень тільки у відповідний регламент;
- застосування єдиних правил встановлення вимог до продукції (послуг), процесів тощо;
- єдність підходів щодо застосування вимог технічних регламентів незалежно від видів або особливостей угод, контрактів тощо;
- неприпустимість практики застосування різних вимог та правил в частині підтвердження відповідності до постачальників однотипної продукції;
- заборона практики відомчого нормування технічних характеристик продукції і встановлення правил підтвердження відповідності;

– необхідність використання під час розроблення технічних регламентів міжнародних, регіональних та національних стандартів.

7 З огляду на викладене вище, основне завдання національної стандартизації України полягає у створенні ефективної, адекватної запитам економіки України, визнаної на міжнародному рівні національної стандартизації, гармонізованої з вимогами міжнародних та європейських організацій стандартизації, щоб:

- підвищити конкурентоспроможність продукції, робіт та послуг на світових ринках;
- забезпечити національну, екологічну та технічну безпеку;
- сприяти усуненню технічних бар'єрів в торгівлі;
- сформувати доказову базу дотримання обов'язкових вимог технічних регламентів.

– Це можливо лише за умови вирішення, в першу чергу, проблемних питань, пов'язаних з фінансуванням робіт із стандартизації, таких як:

- нестабільне і нерівномірне та лише часткове фінансування розроблення національних стандартів, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами;
- невідповідність планового розподілу асигнувань технологічному процесу розроблення стандартів, що утруднює досягнення запланованих кінцевих результатів.

Головна ж проблема, на нашу думку, всієї національної стандартизації полягає у відсутності досконалого технічного законодавства у сфері стандартизації та технічного регулювання. Більше того, законодавчі акти характеризує, як правило, суперечливість їхніх вимог та недостатня відповідність усталеній міжнародній практиці.

Вирішення цих проблем та реалізація пріоритетів потребує поліпшення координації робіт органів влади і суб'єктів стандартизації з метою встановлення узгодженої політики у сфері стандартизації та технічного регулювання.

Досвід розвинутих країн показує, що вони послідовно йдуть двома напрямками: створюють достатню законодавчу базу у вигляді законів і технічних регламентів та активно розвивають систему добровільної стандартизації. Назрілі проблеми можна значною мірою вирішити, розглядаючи як єдине ціле технічні регламенти, стандартизацію, оцінення відповідності та державний контроль (нагляд) за дотриманням вимог технічних регламентів.

Таким чином, подальший розвиток національної системи стандартизації та технічного регулювання, забезпечення їх відповідності вимогам Угоди ТБТ СОТ, а також сумісності з системою стандартизації ЄС потребує, в першу чергу:

- 1 удосконалення і узгодження законодавчих актів та нормативних документів у сфері стандартизації;
- 2 напрацювання та реалізації механізмів міжгалузевої координації робіт із стандартизації;
- 3 дотримання положень комплексу організаційно-методичних НД "Національна стандартизація" усіма суб'єктами стандартизації;
- 4 удосконалення організаційної структури та оптимізація роботи ТК;
- 5 активної участі України у міжнародній та регіональній стандартизації;
- 6 ефективного використання бюджетних коштів.

#### Література

- 1 Закон України "Про стандартизацію" м. Київ, 17 травня 2001 р. N 2408-III
- 2 Закон України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" м. Київ, 1 грудня 2005 р. N 3164-IV
- 3 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» м. Київ, 31 травня 2007 р. №1107-V

- 4 OECD Report on Regulatory Reform, Paris, 1999
- 5 APEC – Information notes on good practice for technical regulation, 2000