

РЕФОРМА ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО СВІТОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Ольга Усенко,

*аспірантка кафедри міжнародної торгівлі
Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана*

Як свідчить досвід укладення торговельних угод з ЄС, їх фундаментальною частиною є розділ щодо вільного руху товарів, адже існування технічних бар'єрів у торгівлі (далі – ТБТ) – *несумісне з принципом вільного руху товарів*.

Кількісні оцінки обмежень у зв'язку з ТБТ свідчать на користь досить істотних витрат експортерів. Так, у 1988 р. Європейська Комісія провела дослідження єдиного ринку ЄС і визначила, що гармонізація європейських режимів стандартизації та сертифікації дозволить зменшити торговельні видатки майже на 2 % загального обсягу торгівлі. Подальші дослідження, проведені після вступу до ЄС країн Центральної та Східної Європи, дали підстави переглянути обсяги економії – зараз, за розрахунками, вони становлять від 5 до 20 %.

За даними Світового банку «Doing Business 2009» за умовами для ведення бізнесу, Україна посідає 145 місце серед 181 країни, що зумовлено великими витратами підприємств на різні регуляторні процедури. Так, щорічно на одні лише перевірки, дозволи та реєстрацію технічних умов малі та середні підприємства витрачають понад 536 млн грн. За легкістю здійснення зовнішньоекономічної діяльності Україна займає 131 позицію, що є найгіршим показником у регіоні. Для порівняння: Румунія займає 40 місце, Польща – 41, Чехія – 49, Угорщина – 68, Болгарія – 102, Словаччина – 116 [1].

Несприятливі показники трансформації й оприлюднені провідними дослідними установами низькі рейтинги України означають, що сусідні країни впроваджують реформи значно швидше й ефективніше, а загальна інвестиційна привабливість і конкурентоспроможність України залишаються вкрай низькими.

Технічне регулювання є, по-перше, одним із ключових елементів концептуального підходу «поглиблена інтеграція», на який спирається майбутня угода про асоціацію із ЄС; по-друге, «серцевиною» внутрішнього ринку ЄС, що априорі зумовлює необхідність наближення вітчизняної системи до тієї, що діє в ЄС. Отже, вітчизняна практика відповідної регуляторної політики диктує необ-

хідність дослідження сучасного стану, виявлення проблем та окреслення напрямів реформування системи технічного регулювання.

Проблематика технічних бар'єрів у торгівлі як в рамках глобальної торгової системи СОТ, так і на рівні реформістських ініціатив окремих держав, є об'єктом уваги таких західних дослідників, як Р. Пермартіні, М. Будетта, М. Шифа, А. Уінтерса та ін. Значно менше уваги приділялося дослідженню української системи технічного регулювання. Можна констатувати, що до ретельного аналізу ТБТ спонукало підписання Плану дій Україна – ЄС, вступ до СОТ і початок переговорів щодо нової посиленої угоди, яка повинна прийти на зміну Угоді про партнерство і співробітництво від 1998 р. Саме тому основним практичним доробком у дослідженні даної проблематики є звіти авторитетних міжнародних організацій – Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації в Україні, неурядових організацій, об'єднань підприємців, а також висновки європейських експертів, підготовлені в рамках технічної допомоги ЄС.

Метою цієї статті є аналітична оцінка відповідності сучасного стану системи технічного регулювання міжнародній та європейській практиці, обґрунтування ключових засад її реформування, надання конкретних пропозицій щодо заходів у межах реформи.

Українська система технічного регулювання побудована за принципами радянської системи і не відповідає європейським уявленням про стандартизацію, сертифікацію або оцінку відповідності. Так, лише п'ятий український стандарт гармонізований із європейським чи міжнародним та, на відміну від світової практики переважно добровільного використання стандартів, в Україні відповідність стандартам є *обов'язковою вимогою практично для всіх видів товарів і багатьох послуг*.

За даними Міжнародної фінансової корпорації, в Україні у 2006 р. понад 60 % підприємств змушені були дотримуватися обов'язкових стандартів та/або технічних умов.

При цьому для виробництва та будівництва цей показник сягав позначки у 81 % [2, с. 7]. Що ж стосується сфери послуг, для більшості підсекторів якої у міжнародній практиці зазвичай відсутні обов'язкові вимоги, 46 % підприємств повинні дотримуватись обов'язкових технічних вимог. Загальна вартість проходження обов'язкових процедур технічного регулювання підприємствами України у 2006 р. оцінюється у понад 127 млн дол. США [2, с. 17].

Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики одночасно відповідає за розроблення та погодження стандартів, видачу сертифікатів, проведення перевірок виробників, забезпечення ринкового нагляду та захист прав споживачів, тобто поєднує функції елементів системи, що в Євросоюзі має назву «*інфраструктура забезпечення якості*». Така комбінація обов'язків і повноважень, комерційної та контрольної функцій під одним «дахом» є *джерелом серйозного конфлікту інтересів*, а деякі із функцій відносно певних видів продукції дублюються іншими державними органами, що призводить до неефективного використання державних фінансів та фінансового тягаря для бізнесу.

На сьогодні в Україні обов'язковій сертифікації підлягають понад 400 видів товарів і послуг. Про концептуально хибний підхід свідчить зокрема, те, що процедура сертифікації поширюється на значну частку бізнесу, у тому числі на підприємства та види діяльності, що належать до групи низького ризику [2, с. 11], а також ті, що вже регулюються державою в інший спосіб.

У 2006 р. 23 % підприємств змушені були пройти процедуру обов'язкової сертифікації своїх товарів і послуг. Важливість зазначеної процедури зумовлюється тим фактом, що вона поширювалась у середньому на 84 % товарообігу підприємств. При цьому середній час на підготовку всіх документів і на очікування видачі всіх необхідних сертифікатів одним підприємством становив близько 30 днів. А для 10 % підприємств, що отримували обов'язкові сертифікати у 2006 р., процедура тривала від 3 місяців до року [2, с. 10].

В Україні сертифікація застосовується переважно до кінцевого продукту, а не до процесу виробництва. Це змушує виробників щоразу проходити сертифікацію (навіть на виробництві, сертифікованому за ISO-9001) або підтверджувати відповідність кожної партії того самого товару. Щоб здійснювати сертифікацію товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації, орган з оцінки відповідності має бути акредитований Національним акредитаційним агентством України (далі – НААУ) при Міністерстві економіки і включений Держспоживстандартом у систему УкрСЕПРО (державна система сертифікації продукції, яка фактично є монополістом у проведенні обов'язкової сертифікації продукції, робіт, послуг). Не дивно, що переважна

більшість сертифікатів у системі УкрСЕПРО видається власними сертифікаційними центрами Держспоживстандарту (створеними на базі його регіональних представництв), а частка приватних центрів сертифікації є дуже незначною [2, с. 12–13].

Як переконливо засвідчив досвід Туреччини, країн Центральної та Східної Європи та Прибалтики, механізмом модернізації виробничих потужностей у цих країнах виступили прямі іноземні інвестиції, що залучалися в умовах реформування національних регуляторних політик. Натомість у вітчизняній економіці нові технології залишаються незаконними доти, доки не затверджені державними регуляторними органами [2, с. 14]. У зв'язку з цим широко обгрунтована в численних наукових звітах і державних ініціативах *необхідність ввезення в Україну інвестиційних товарів* задля модернізації українських підприємств, впровадження нових технологій стає технічно складним і забюрократизованим процесом, оскільки відповідно до чинних законодавчих норм не можна імпортувати нове обладнання та виводити на ринок нову продукцію, якщо вони не відповідають існуючим стандартам, або якщо технічні умови на них не зареєстровані в органах Держспоживстандарту, що, у свою чергу, потребує багато часу та коштів. Як наслідок, курс на виробництво інноваційної продукції не виконується, повільно з'являються нові споживчі товари, а Україна й досі залишається постачальником сировини та виробником традиційних напівфабрикатів.

Після тривалого та складного шляху до членства в СОТ, на жаль, слід констатувати, що українські виробники ще не можуть повністю використати переваги міжнародної економічної інтеграції. Так, з одного боку, вітчизняні експортери мають виконувати і сучасні міжнародні, і застарілі українські стандарти, з іншого – деякі положення системи технічного регулювання суперечать зобов'язанням, що взяла на себе Україна. Саме тому, реформа системи технічного регулювання є ключовим і невідкладним пріоритетом євроінтеграційної стратегії України, оскільки вже зараз навіть із відкриттям ринків вітчизняний бізнес стрімко втрачає конкурентоспроможність унаслідок не лише жорстких умов конкуренції на зовнішніх ринках, а й неефективного національного регулювання у власній країні. Натомість слід зазначити, що санкції за невиконання взятих країною зобов'язань є особливо небезпечними з огляду на нещодавнє погіршення іміджу України на міжнародній арені внаслідок перебоїв із постачанням російського газу до Європи та введенням 13 % мита на імпорту певних товарів до України.

З огляду на євроінтеграційні устремління, очікувана реформа повинна враховувати принципи єдиного внутрішнього ринку ЄС, які можна дослідити на основі порівняння двох систем (таблиця).

Порівняльний аналіз європейської й української практики технічного регулювання [2, с. 23; 3]

Процедура	ЄС/Світова практика	Українська практика
Стандартизація	<p>Дві категорії технічних вимог, що застосовуються до видів продукції, а не окремих товарів, – обов'язкові та добровільні</p> <p>90 % стандартів ЄС є суто добровільними – інші 10 % рекомендовані до використання як такі, що підтверджують відповідність директивам</p> <p>Обов'язкові вимоги стосуються лише здоров'я та безпеки споживачів (включаючи інформування споживачів), добровільні стандарти – таких параметрів продукції/послуг, як якість, надійність, міцність тощо</p>	<p>Обов'язкова стандартизація практично всієї продукції, яка не забезпечує якості (через застарілість нормативів) і не стільки гарантує безпеку, скільки є бар'єром для впровадження інновацій через надмірно детальні вимоги, що є обов'язковими до виконання</p>
Оцінка відповідності/сертифікація	<p>Обов'язкова сертифікація відсутня. Замість неї запроваджені оцінювання відповідності з використанням модульного підходу, що для багатьох товарів включає «самосертифікацію»</p> <p>Зазначена система базується на оцінці ризику, тобто рівня безпеки кожного виду продукції/послуг</p> <p>Для продукції, поєданої з можливою небезпечкою, існує більш жорстка процедура оцінки відповідності, до якої залучаються зовнішні незалежні органи (здебільшого приватні), що мають повноваження на виконання робіт згідно з директивами</p>	<p>Стандарти обов'язкові – виробники можуть виготовляти і реалізовувати лише ту продукцію, яка відповідає встановленим державою нормам</p> <p>Процедура сертифікації запроваджена та контролюється суто Держспоживстандартом</p>
Інфраструктура забезпечення якості	<p>Організації, що працюють незалежно</p> <p>Важлива участь приватного сектора в оцінці відповідності</p> <p>Представницькі органи управління, що характеризуються більшим рівнем прозорості</p> <p>Уникнення конфліктів інтересів</p> <p>Гарантія відповідальності</p>	<p>Єдина структура, що об'єднує всі функції під одним «дахом»</p> <p>Повільний розвиток приватного сектора</p> <p>Органи управління, які «призначаються», що зумовлює більш високий рівень непрозорості</p> <p>Притаманні конфлікти інтересів і відсутність чіткої відповідальності</p>

Протягом 2003–2005 рр. прийнято 16 технічних регламентів, розроблених на основі європейських директив переважно Нового та Глобального підходів, в яких *встановлюються обов'язкові вимоги* щодо безпеки певних видів продукції. За станом на I квартал 2009 р. в Україні затверджено постановами уряду 22 технічних регламенти, графік прийняття яких виглядає таким чином: 2003 і 2006 рр. – по 1 регламенту; 2007 – 3; 2008 – 13; I квартал 2009 – 4. За нашими спостереженнями, як представники Міністерства економіки України та Міжнародної фінансової корпорації, так представники бізнесу та практикуючі правники вказують, що навіть за умов відповідного розроблення та належного затвердження технічні регламенти залишаються де-факто недіючими, оскільки мають розбіжності з доказовою базою (стандартами, які в більшості випадків залишаються негармонізованими та застарілими). Так, в Україні існує понад 16 000 стандартів, розроблених ще до 1992 р., 46 % з яких були прийняті ще до 1980 р. [4, с. 4].

З метою забезпечення розвитку національної стандартизації, її відповідності вимогам Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ і гармонізації із системою стандартизації ЄС

уряд прийняв *Державну програму стандартизації на 2006–2010 рр.* Цією програмою передбачено прийняття 8570 стандартів, що підлягають розробленню як гармонізовані з міжнародними й європейськими за галузями економіки. Всього за станом на 15 квітня 2009 р. в Україні чинними та гармонізованими з міжнародними та європейськими є 5618 національних стандартів. За даними Держспоживстандарту, рівень гармонізації досяг 25 %, а статус асоціації з ЄС потребує прийняття як національних не менше 80 % європейських стандартів. Для порівняння: в державах – членах ЄС прийнято як національні 80–90 % стандартів європейських організацій із стандартизації [4, с. 2].

Таким чином, реформування української системи технічного регулювання зумовлене бюрократичним і витратним характером системи, що гальмує розвиток інновацій та нових технологій, повноцінну участь України в процесах міжнародної економічної інтеграції; дисфункцією як добровільного, так і обов'язкового рівня технічного регулювання внаслідок невизначеності статусу стандарту та недовісті нових гармонізованих технічних регламентів; суперечливим і погано структурованим правовим регулюванням.

У зв'язку з викладеним першочерговими заходами в рамках реформи мають бути [2, с. 33; 3]:

- усунення внутрішніх протиріч існуючої нормативної бази: закріплення статусу добровільності стандартів;
- перенесення ключових положень Нового підходу;
- скорочення переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації;
- оптимізація функцій регуляторних органів;
- пришвидшення процесу гармонізації стандартів з огляду на практику перегляду європейських стандартів в середньому кожні 5 років.

На сьогодні існує декілька альтернативних стратегій гармонізації українських стандартів:

стратегія за методом «обкладинки», що активно застосовувалась у практиці країн Прибалтики, зводиться до автоматичного скасування застарілих і прийняття гармонізованих європейських та міжнародних стандартів. Іншими словами, здійснюється переклад назви, а текст стандарту залишається на мові оригіналу. Але, зважаючи на особливість України і той факт, що, на жаль, сьогодні англійська та/або німецька, французька мови не є поширеними саме серед фахівців промисловості, це може поставити національного виробника у невигідне становище;

стратегія на основі повного перекладу стандартів та адаптації до умов України. Цей метод передбачає залучення додаткових ресурсів, зокрема перекладачів і вузькопрофільних фахівців, отже, є досить кропітким і затратним, може призвести до недотримання Україною часових рамок гармонізації стандартів, встановлених її зобов'язаннями щодо вступу до СОТ. У результаті вельми ймовірна проблема, коли в останній момент країна буде змушена приймати стандарти методом «обкладинки» [4, с. 7];

комбінована стратегія, в основу якої покладено стратегічний підхід, передбачає спочатку перегляд стандартів на предмет їх вживаності у виробництві та стратегічного значення для України, за результатами якого пріоритетні (стратегічні) сфери підлягатимуть гармонізації за другою стратегією повного перекладу, а нестратегічні можуть прийматися методом «обкладинки».

Ми вважаємо, що саме остання (третя) стратегія найбільш адекватно враховує потреби сучасної української системи технічного регулювання та може бути взята за основу протягом усього періоду здійснення реформи.

До середньострокових завдань реформування можна віднести:

- зміну принципів системи ринкового нагляду: запровадження ризик-орієнтованого

підходу; перехід до контролю товарів на ринку замість виробничого процесу;

- впровадження комбінованої стратегії гармонізації стандартів;
- реформу інфраструктури забезпечення якості на основі розподілу повноважень з метою уникнення конфлікту інтересів і нарощування інфраструктурної спроможності.

Висновки

Основними проблемами регуляторної політики в Україні є:

- велика кількість документів, що законодавчо необхідні для ведення бізнесу;
- довготривалість отримання необхідної документації та складність відповідних процедур;

висока вартість регуляторних процедур.

Розроблення стандартів є прерогативою не виробників, задля підвищення їх конкурентоспроможності, а держави – для цілей контролю. Це переконливо свідчить про пріоритетне значення (поміж інших реформістських ініціатив) реформування регуляторної системи України.

Слід констатувати, що громіздка сучасна система технічного регулювання підриває потенційні конкурентні переваги України в контексті реалізації будь-якої за формою та глибиною євроінтеграційної стратегії.

У цьому контексті, актуальним, на нашу думку, є зосередження подальших досліджень на таких напрямках:

- дослідження впливу здійсненої гармонізації на експортні можливості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;
- деталізований огляд елементів реформування інфраструктури забезпечення якості;
- аналіз проблем і перспектив підготовки України до підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів із ЄС у 2012 р.

Література

1. *Doing Business 2009: Comparing regulation in 181 economies*. – Washington, 2008. – 195 р.
2. *Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів*. – К., 2008. – 87 с.
3. *Система технічного регулювання: реформування з метою розвитку*: Міжнародна конференція, організована Комітетом Верховної Ради України з питань промислової та регуляторної політики та підприємництва та Міжнародною фінансовою корпорацією. – К., 2008.
4. *В центрі уваги стандартизація: Аналітичний звіт*. – Європейська бізнес-асоціація. – Жовтень 2008. – 9 с.

