

Аналіз впливу від запровадження Директиви ЄС щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Українсько-Європейський дорадчий центр з питань законодавства EUPLAC

Аналіз впливу від запровадження Директиви ЄС щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Підготували експерти:

Доктор Петер Футо, міжнародний короткотерміновий експерт
Олег Мирошніченко, місцевий довготерміновий експерт
Богдан Сенчук, місцевий короткотерміновий експерт

Керівник команди АВРА:

Дарюс Жеруоліс, головний радник з питань адаптації законодавства

Київ

19 лютого 2008 року

Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства (UEPLAC) – це проект, фінансований Європейським союзом, EuropeAid/122038/C/SV/UA. Загальною метою Проекту є надання підтримки українським партнерам у зміцненні розуміння, впровадження і опанування процесу адаптації законодавства до норм *acquis* Європейського Союзу. Бачення, подане в цьому аналізі, не обов'язково відображає офіційну позицію Європейської Комісії або органів влади країн-членів Європейського Союзу.

Зміст

Вступ.....	3
1. Предмет аналізу впливу регуляторного акта.....	6
2. Визначення завдань регулювання	6
3. Труднощі у регулюванні.....	7
4. Попередні законодавчі заходи, припущення стосовно законодавчих і адміністративних заходів	9
5. Визначення альтернативних варіантів	10
6. Державні органи, задіяні в регулюванні	10
7. Вплив на уряд	11
8. Компанії та ринки, охоплені регулюванням.....	13
9. Макроекономічні наслідки та участь України у СОТ	15
10. Наслідки для компаній.....	16
11. Наслідки для споживачів.....	18
12. Переможці і ті, хто втрачає	18
13. Підсумок наслідків.....	21
14. Залучення зацікавлених сторін	25
15. Моніторинг і оцінювання	25
16. Підсумок і рекомендації	26
17. Питання, пов'язані з управлінням АВРА та необхідність подальшого інформування...26	
18. Глосарій.....	27
19. АВРА підготували:.....	29

Вступ

В цьому документі представлено приклад спрощеного аналізу впливу регуляторного акта (АВРА). Його розроблено для сприяння реалізації *Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*. Цю роботу координує Міністерство юстиції, а саме Державний департамент з питань адаптації законодавства (ДДАЗ).¹

Аналіз впливу регуляторного акта - це аналітичний підхід, спрямований на оцінку можливих витрат, переваг, ризиків, наслідків та побічних ефектів від реалізації інструментів запланованої політики, а саме – законів та підзаконних актів. Отримані результати застосовуються для поліпшення якості таких політичних інструментів. Зокрема, АВРА має показувати, наскільки заплановане регулювання збільшить чи полегшить навантаження, що виникає у компаніях, котрі підпадуть під дію такого регулювання, а також визначати “переможців і тих, хто програє” в результаті запропонованого регулювання.

Спрощений (початковий, попередній, базовий або простий) АВРА – це підхід, прийнятий у деяких культурах державного управління, які успішно запровадили механізм оцінки впливу в процесі підготовки рішень.² Початкові АВРА часто проводяться тільки для того, аби визначити, чи прогнозований вплив регуляторного інструменту матиме масштабні наслідки для економіки і з’ясувати чи є необхідним більш глибоке дослідження проблем, на які спрямовано аналізоване регулювання. Різниця між спрощеним і повним АВРА полягає, здебільшого, у глибині і детальності проведеного аналізу: спрощений АВРА спрямований на якнайоперативніше надання державним органам (законодавцям і зацікавленим сторонам) важливої інформації стосовно запропонованого регулювання. Поглиблений (повний) АВРА потребує більше часу і зусиль, оскільки ґрунтується на обширнішому зборі інформації, консультаціях і моделюванні. Відтак, глибокий АВРА може надати більш точні висновки та чисельно виразити масштаб очікуваних впливів.

АВРА у контексті адаптації законодавства

У цьому контексті методиці АВРА притаманні деякі риси:

- 1) Аналізуючи вплив адаптації законодавства в Україні, слід порівняти норми чинного національного законодавства з відповідними європейськими нормами, які планується запровадити.
- 2) Необхідно визначити правові та інституційні розбіжності між чинною в Україні системою регулювання і регулюванням, що планується адаптувати.

¹ Рішення №1365 Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року, яким, серед іншого, затверджено *Порядок розробки і реалізації Плану заходів, з виконання «Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»* і Рішення Кабінету Міністрів України №1742 від 24 грудня 2004 року “*Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства*” (редакція від 15 вересня 2006 року).

² Метод спрощеного (попереднього) аналізу АВРА пропонує Уряд Великобританії у документі під назвою “Ефективніше прийняття рішень: путівник до аналізу впливу регуляторного акта”. Департамент регуляторного впливу, Секретаріат Кабінету міністрів Великобританії. Дата випуску: січень 2003 року.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- 3) В контексті адаптації законодавства варіант “не робити нічого” (тобто утриматись від будь-яких нових заходів) у регуляторній сфері найчастіше неможливий внаслідок існування міжнародних зобов’язання України.
- 4) Часто вплив окремих європейських механізмів регулювання, які можуть бути запроваджені, нелегко виміряти. Натомість, європейські регулювання можна розподілити на логічно вибудовані «родини» взаємопов’язаних норм.
- 5) За деякими напрямками існує значний обсяг джерел інформації про практики гармонізації законодавства у країнах-кандидатах на вступ до ЄС.
- 6) Виділяючи регуляторні впливи, особливу увагу слід звернути на всі аспекти стосунків між Україною та ЄС у сферах торгівлі, конкуренції, туризму, інвестицій та стосовно інших економічних питань.

Рекомендації щодо адаптації методології

Державні структури, які запроваджували спрощений АВРА в інших країнах, свідомо уникали введення надто жорстких чи високих стандартів, аби прискорити підготовку цього документу. Відтак, пропоновану структуру АВРА можна застосовувати і до інших регуляторних завдань, однак слід адаптувати її підрозділи до характеру відповідної сфери регулювання.

Структура даного спрощеного АВРА є комбінацією трьох методологічних підходів, а саме:

- (a) методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (схвалена Положенням №308 Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року);
- (b) методології попереднього АВРА, що практикується у Великобританії - вона зазначена у виносці 2, а також
- (c) проекту методології аналізу впливу регуляторного акта в контексті гармонізації законодавства (UEPLAC, грудень 2007 року).

Нещодавно ДДАЗ розробив методичні рекомендації щодо аналізу впливу регуляторного акта в контексті планування гармонізації законодавства. Структура (шаблон) методичних рекомендацій ДДАЗ є більш загальною, порівняно з даним спрощеним АВРА, однак зміст останнього досить легко конвертувати у формат, запропонований ДДАЗ.

Суттєвим є те, що методологія ДДАЗ передбачає два нововведення у існуючі офіційні процедури: (a) запровадження поняття спрощеного АВРА для рекомендацій щодо адаптації законодавства, і (б) розгляд, в якості однієї з альтернатив, можливості оцінки повної адаптації українського регулювання до норм *acquis* ЄС.

В цьому документі представлено зразок спрощеного (попереднього) АВРА, який можна застосовувати для двох цілей:

- Для визначення імовірних нормативних, інституційних і економічних наслідків в Україні від запровадження Директиви щодо низьконапружного обладнання³ в

³ Директива 73/23/ЕЕС або, рівнозначно, редакція цієї Директиви з поправками - Директива 2006/95/ЕС.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

українське законодавство. Під час аналізу було розглянуто досвід інших країн, професійну літературу і статистичні дані про компанії, споживачів та ринки в Україні, на які можуть вплинути такі зміни, а також враховано результати інтерв'ю і консультацій з такими компаніями та установами.

- Для застосування в якості допоміжного матеріалу в процесі навчання українських службовців, які будуть залучені до аналогічних проектів з аналізу впливу регуляторного акта. Даний документ можна використати для унаочнення методу підготовки спрощеного АВРА для працівників структур, що можуть бути залучені до такої діяльності.

Директиву щодо низьконапружного обладнання обрано як пілотний проект, оскільки:

- a) вона унаочнює приклад труднощів, які виникають під час оцінювання впливу адаптації законодавства, у випадку, коли такий вплив є тісно пов'язаним з іншими горизонтальними типами регулювання;
- b) досвід з її реалізації можна використати для проведення подібних АВРА, а також
- c) дослідження з даної тематики може використовувати результати вже проведених подібних досліджень в інших країнах (раніше, оцінки регуляторного впливу від Директиви щодо низьконапружного обладнання були підготовані в країнах, що знаходилися в процесі вступу до ЄС, зокрема, Литві⁴ і Хорватії⁵).

⁴ The Impacts of a "Free Movement of Goods" Directive. Pilot Study. Regulatory Impact Analysis. of the Introduction of the Low Voltage Directive into Lithuanian Law. Vilnius, May 2000 Prepared by Dr. Peter Futo, Consulting and Research for Industrial Economics, Budapest and Agne Seselgyte, Local Expert, SEIL, Vilnius. Supported by PHARE SEIL Project - Support to the European Integration of Lithuania.

⁵Regulatory Impact Analysis of the Introduction of the Low Voltage Directive (73/23/EEC) into the Croatian Law. A Case Study of the Harmonisation of EU Technical Legislation. Pilot Study. Prepared by Dr. Peter Futo, Consulting and Research for Industrial Economics, Budapest. Ivona Štritof and Toni Lukšić. Ministry for European Integration, Zagreb 2001. Supported by Department for International Development, United Kingdom.

1. Предмет аналізу впливу регуляторного акта

Цей АВРА оцінює ймовірні наслідки **повного** запровадження в українське законодавче та регуляторне середовище низки норм, що відповідають Директиві ЄС щодо низьконапружного обладнання (ДНН).

Запровадження ДНН передбачає прийняття Україною відповідного горизонтального законодавства ЄС стосовно товарного ринку. Відтак, для цілей оцінки впливу можна припустити, що в Україні вже створено систему ринкового нагляду і відповідальності виробника за дефектні вироби, яка відповідає стандартам Директив Нового підходу ЄС, серед яких і ДНН.

ДНН відноситься до Директиви Ради ЄС 73/23/ЕЕС від 19 лютого 1973 року стосовно гармонізації норм країн-членів Європейського Союзу у сфері електричного обладнання, зробленого для використання в певному діапазоні напруги. Оригінальний варіант Директиви щодо низьконапружного обладнання 73/23/ЕЕС був змінений і набрав чинності у вигляді Директиви 2006/95/ЕС від 16 січня 2007 року.

Наказом №284 Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 31 грудня 2003 року «Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності безпеки низьконапружного обладнання» вводяться норми, гармонізовані з ДНН ЄС, але органи виконавчої влади сумніваються в його законній силі. Відтак, цей технічний регламент ще не працює.

2. Визначення завдань регулювання

Запровадження ДНН в українське законодавство розглядається як важливий крок до поліпшення якості продукції на ринку низьконапружного обладнання України і усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС. Основними результатами запровадження мають стати підвищення рівня безпечності товарів для споживачів, з одного боку, та інновації у промисловості з іншого.

Регуляторний режим в Україні слід буде змінити з системи обов'язкової сертифікації продукції на систему добровільного застосування стандартів виробниками, тією мірою як такі стандарти відповідатимуть основним вимогам щодо здоров'я і безпеки споживачів. Наразі такі основні вимоги включені до технічного регулювання, щодо якого здійснюється даний АВРА. Функціонування системи технічного регулювання передбачає також, що відповідні стандарти знаходяться у розпорядженні виробників мають бути поінформовані про.

Запровадження ДНН відкриє виробникам (або їх уповноваженим представникам) можливість користуватися Модулем А оцінки відповідності. Відтак, вони самі зможуть оцінити відповідність своєї низьконапружної продукції суттєвим вимогам ДНН, не залучаючи до цього треті сторони (тобто сертифікаційні органи), за наступних умов:

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- (a) виробник надає технічну документацію, де описані дизайн, процес виробництва і особливості експлуатації електричного обладнання;
- (b) виробник видає декларацію відповідності ЄС, в якій він гарантує і засвідчує відповідність виробленої продукції вимогам ДНН;
- (c) наносить маркування СЕ на кожний виріб, та
- (d) забезпечує надання копії декларації відповідності та іншої технічної документації у розпорядженні органів ринкового нагляду у будь-який час.

Директива ЄС щодо низьконапружного обладнання є однією з 24-ьох так званих Директив Нового підходу, запроваджених у ЄС. Запровадження Директив Нового підходу, в поєднанні з відповідним горизонтальним законодавством, дозволить Україні досягнути відповідності вимогам СОР і поліпшить її шанси на повноцінний доступ до єдиного європейського ринку в частині виробів, що підпадають під регулювання ДНН.

Технічне регулювання, що є об'єктом аналізу даного АВРА, є також заходом в рамках реалізації Угоди про партнерство і співпрацю (УПС) між ЄС і Україною 1994 року та Плану дій Україна-ЄС 2005 року. Окрім того, цей захід включено до «Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». З огляду на це, середньостроковою метою є укладення угоди з ЄС визнання результатів оцінки відповідності продукції, що підпадають під регулювання ДНН (як частини більш загальної угоди (АСАА), яка поширюватиметься також на інші товарні категорії та визначені належним чином органи з оцінки відповідності).

3. Труднощі у регулюванні

Регуляторне середовище українського товарного ринку оцінюється міжнародними організаціями як таке, що перешкоджає прямим іноземним інвестиціям внаслідок існування технічних бар'єрів у торгівлі.⁶ Крім того вважається, що таке регулювання перешкоджає конкуренції, виходу на ринок, запровадженню інновацій та розширенню місцевих компаній⁷. Оглядачі визнають, що з 2003 року відбуваються серйозні спроби провести реформу регуляторної сфери, однак вона ще не завершена.

Міжнародні оглядачі вважають, що українській системі оцінки відповідності бракує прозорості, до того ж вона надто централізована⁸. Що стосується великої групи товарів (особливо низьконапружного обладнання) - незважаючи на певні нормативні і регуляторні положення, які дозволяють добровільно дотримуватись стандартів, більшість товарів в Україні досі підпорядковуються обов'язковій вимозі про відповідність національним стандартам. Це йде врозріз зі стандартами СОР, згідно з якими (а) дотримання стандартів є добровільним, та (b) якщо якийсь документ, де визначені характеристики товару або способи його виробництва, набуває характеру обов'язкового для дотримання, такий

⁶ "Ukraine economic assessment 2007". OECD Economic Surveys. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

⁷ "Too Little Destruction, Too Little Creation: A Schumpeterian Diagnosis of Barriers to Sustained Growth in Ukraine" Christian Ganella and William Thompson. OECD Economics Department Working Papers No. 574. Paris 3. September 2007.

⁸ "Industrial Standards and Conformity Assessment in Ukraine". Source: Market Access Database, a service provided by DG Trade of the European Commission. Date of entry: 8 March 2006.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

документ визначається СОТ як технічне регулювання⁹. В Україні виробники не мають можливості розробляти власні стандарти, і, до того ж, наразі національні стандарти тільки частково гармонізовані з міжнародними.

У ЄС низьконапружні товари підлягають здебільшого перевірці безпосередньо на ринку (тобто їх перевіряють вже після випуску на ринок). Якщо органи з ринкового нагляду виявляють невідповідність, товар вилучається з ринку. Процес оцінки відповідності в Україні відбувається перед випуском продукту на ринок. Перед-ринкова сертифікація є обтяжливою для виробників, оскільки вона передбачає залучення третіх сторін для сертифікацій продукції. Крім того, схвалення товару дійсне лише обмежений період і поширюється на обмежену кількість продуктів.

В Україні асортимент товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації, значно ширший ніж у країнах з розвинутою ринковою економікою. Така обов'язкова сертифікація вимагається також для широкого спектру товарів з низьким ступенем ризику. Згідно з дослідженням, проведеним Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) у 2006 році, близько чверті всіх товарів/послуг, вироблених українськими підприємствами, підлягають обов'язковій сертифікації.

Іноземні оглядачі нинішньої інституційної структури в Україні неодноразово наголошували на тому, що всі регуляторні функції (стандартизації, метрології, оцінки відповідності, ринкового нагляду, захисту прав споживачів) зосереджені у Держспожитвстандарті України.¹⁰ Такий потенційний конфлікт інтересів не відповідає нормам і практикам ЄС. Серед інших негативних наслідків нинішньої системи – витрати на проведення оцінки відповідності, які несуть самі підприємства. Такі витрати не завжди пропорційні до послуг, котрі пропонуються підприємствам.

Загалом, існуюча система породжує перешкоди для запровадження інновацій, накладає непотрібне адміністративне навантаження на компанії і не збігається з міжнародними стандартами (зокрема, правилами ЄС та СОТ). Відтак, вона негативно впливає на конкурентоспроможність української економіки.

⁹ Див. глосарій наприкінці документу.

¹⁰ Джерело: Огляд твіннгового проекту UA06/PCA/TR04 “Зміцнення стандартизації, ринкового нагляду, вимірювань, законодавчої метрології, оцінки відповідності та споживчої політики в Україні». Проект є частиною Національної програми дій TACIS на 2005 р. Реципієнт: Державний комітет України з питань технічного регулювання і споживчої політики.

4. Попередні законодавчі заходи, припущення стосовно законодавчих і адміністративних заходів

З 2003 року було запропоновано кілька законодавчих і регуляторних ініціатив стосовно вищезазначених питань. Запроваджено деякі елементи «Нового підходу» ЄС, однак це було зроблено недостатньо узгоджено, аби уможливити функціонування такої системи в Україні. Зокрема, в українському законодавстві вже закладені такі принципи:

- Оцінка відповідності продукції ґрунтується на застосуванні модулів, аналогічних до тих, що застосовуються в ЄС (рішення Ради міністрів ЄС 93/465/ЕЕС).
- Технічні регулювання, які визначають основні вимоги до безпечності певних категорій товарів, зокрема і для здоров'я споживачів, відображають Директиви Нового підходу.

Однак набрання чинності такими нормами національного законодавства відкладається до того, поки стандарти, що пов'язані з їх застосуванням не будуть гармонізовані зі стандартами ЄС. До того ж, заходи з їх реалізації вищезазначених норм також ще не здійснені (наприклад, заходи, спрямовані на створення органу ринкового нагляду).

Перелічені вище недоліки будуть усунені, а система стане узгодженою з Директивами Нового підходу (зокрема і ДНН) тільки після здійснення в Україні таких законодавчих і адміністративних заходів:

- Чіткого визначення ролі Держспоживстандарту і надання цій або іншим відповідним структурам повноважень щодо здійснення технічного регулювання. До 2004 року технічні регламенти ухвалювалися Кабінетом Міністрів України. В 2004 році такі повноваження були передані Держспоживстандарту та Міністерству промислової політики, однак у листопаді 2007 року існуючі технічні регламенти були подані до Кабінету Міністрів України для формального ухвалення. Відтак, для того, щоб реалізувати технічні регулювання, процес прийняття рішень слід узгодити з розподілом обов'язків між компетентними державними органами;
- Повної гармонізації українського технічного регламенту стосовно низьконапружних виробів, що міститься у наказі Держспоживстандарту №284 від 31 грудня 2003 року «Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності безпеки низьконапружного обладнання» що ДНН ЄС. Зокрема, важливо, щоб національний технічний регламент дозволяв застосування модулів оцінки відповідності, аналогічних до тих, які передбачає ДНН;
- Усунення з переліку товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації, виробів, що охоплюються ДНН і зняття вимоги Держспоживстандарту щодо використання системи сертифікації УкрСепро;
- Підготовка і застосування підзаконних актів про призначення органів з оцінки відповідності; акредитація органів з оцінки відповідності стосовно певних категорій товарів. Низьконапружне обладнання може підпадати під одну товарну категорію, але також може розподілятися на підкатегорії, аби визначити обсяг обов'язків акредитованих органів з оцінки відповідності;

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- Розроблення національної нормативно-правової і організаційної бази для здійснення ринкового нагляду або, принаймні, передача функції ринкового нагляду у секторі низьконапружного обладнання державному органу (з чітким розподілом функцій ринкового нагляду і оцінки відповідності);
- Застосування в Україні стандартів ЄС одночасно з національними стандартами, і де можливо, скасування деяких національних стандартів. Пришвидшення процесу може відбуватися через використання методу “обкладинки” (коли тільки титульна сторінка гармонізованого стандарту ЄС перекладається на українську, а сам текст залишається на мові оригіналу, але він готовий до застосування);
- Надання можливості виробникам секторе низьконапружних товарів засвідчувати відповідність, не посилаючись на дотримання певних опублікованих стандартів, разом з можливістю вимагати від них доведення, що такі товари відповідають вимогам щодо захисту здоров'я і безпеки споживачів, передбачених відповідним технічним регулюванням.

5. Визначення альтернативних варіантів

З огляду на міжнародні зобов'язання України та наміри підписати АСАА з Європейським Союзом, практично немає альтернативи *запровадженню ДНН в українське законодавство*. Однак існує широкий вибір варіантів щодо того, коли, у якій послідовності і за якого виду організаційної реструктуризації можна реалізувати Директиви Нового підходу.

По-перше, слід забезпечити наявність передумов, перелічених в попередній частині, і тільки після цього норми ДНН в Україні зможуть набути чинності. Після запровадження горизонтального законодавства, конкретні Директиви Нового підходу за товарними групами можна приймати поступово, наприклад, залежно від того, яка товарна група представлена у внутрішній і міжнародній торгівлі, особливо у торгівлі між Україною і ЄС.

Відтак, даний АВРА ґрунтується на припущенні, що норми ДНН в Україні буде запроваджено, однак таке запровадження має поєднуватись з заходами, описаними у попередній частині.

6. Державні органи, задіяні в регулюванні

Держспоживстандарт. Згідно з Наказом Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” (№ 46-93 від 10.05.1993 – востаннє переглянутий у 2005), Державний комітет з питань технічного регулювання і споживчої політики уповноважено створити і забезпечувати підтримку національної системи сертифікації і стандартизації. Голова Держспоживстандарту відповідає перед Президентом і Прем'єр-міністром України за роботу комітету. Держспоживстандарт – це незалежна бюджетна установа, але в регулюванні оцінки відповідності вона має співпрацювати з Міністерством промислової політики та Міністерством економіки.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Загальна кількість працівників інституційної мережі Держспоживстандарту складає близько 7 450 осіб. Мережа Держспоживстандарту складається зі 115 уповноважених органів з сертифікації продукції, зокрема, 53 уповноважені органи, відповідальні за системи управління якістю; 780 тестових лабораторій; 27 територіальних відділів з питань захисту споживачів, та 28 центрів стандартизації, систематизації вагів і вимірів та сертифікації.

УкрТест. Одним із сертифікаційних органів, відповідальних за впровадження технічного регламенту щодо низьконапружного обладнання в Україні є Державне підприємство в структурі Укрметртестстандарт – УкрТест – абревіатура розшифровується як Український інститут тестування і сертифікації електричного обладнання. Ця організація підпорядковується Держспоживстандарту. В кожній області є уповноважена організація, яка надає такі послуги. Крім того, сьогодні в Україні працюють численні сертифікаційні організації, які є незалежними і часто займають монопольне становище. Це комерційні організації, які повертають державі лише 20% своїх надходжень.

Майбутній юридичний статус і структура цієї організаційної мережі залежить від результатів обговорень щодо розподілу функцій ринкового нагляду і сертифікації між Держспоживстандартом і підпорядкованими йому організаціями.

В Україні є близько 600 контрольних лабораторій.

7. Вплив на уряд

Інституційний розвиток інфраструктури ринкового нагляду, стандартизації та сертифікації потребуватиме переміщення значних ресурсів держави. Такі кошти слід розглядати у ширшому контексті Директиви щодо низьконапружного обладнання, тобто як невід’ємні елементи реорганізації та підтримки вищезгаданих інституцій. Однак згодом такі зусилля держави будуть компенсовані у вигляді кращої та більш конкурентоспроможної структури промисловості, збільшення обсягу іноземних інвестицій та прибутків. До того ж, запровадження цих елементів у законодавство може принести і політичні позитиви, оскільки, таким чином, Україна може виконати свої зобов’язання перед ЄС.

Аби реалізувати ДНН та інші Директиви Нового підходу, уряд має докорінно реформувати та реорганізувати усю систему інфраструктури оцінки відповідності. Така реорганізація не обов’язково вимагає значних витрат, оскільки тут можна скористатися існуючою нині системою, супроводжуючи такий процес приватизацією та передачею повноважень деяких організацій з оцінки відповідності.

Основною зміною на ринку низьконапружної продукції, яка передбачає серйозну реорганізацію механізму ринкового нагляду, є час проведення контролю: обладнання, охоплене ДНН, буде перевірятися після виходу на ринок, замість перевірки перед появою на ринку.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Реорганізація передбачатиме масштабні навчання та проекти з підвищення обізнаності серед осіб, пов'язаних з оцінкою відповідності. Багато зацікавлених сторін в українській спільноті оцінки відповідності ще не достатньо ознайомлені з європейською інфраструктурою якості та відповідності. Зокрема, необхідно буде створити нові структури ринкового нагляду, однак це не розуміє під собою збільшення кількості відповідних державних службовців, а скоріше означає реорганізацію існуючих установи і персоналу.

Підвищення обізнаності має поширюватись і на представників бізнесу. Виробники, імпортери та споживачі повинні знати і розуміти роль та відповідальність, яку передбачає маркування ЄС, а також інші типи маркування, визначені ЄС. Необхідно розробити довідники та методичні рекомендації, що сприятимуть дотриманню нових технічних регламентів. Потрібно підвищити готовність представників українського бізнесу до співпраці в питаннях оцінки відповідності, стандартизації та технічного регулювання. Залучення експортерів та іноземних компаній у цьому відношенні не має бути складним, але на інших рівнях приватного сектору знадобиться дуже інтенсивна робота з компаніями та галузевими асоціаціями.

Згідно з Директивами Нового підходу Європейська Комісія має бути поінформованою про появу будь-яких перешкод для вільного переміщення товарів на єдиному європейському ринку. Якщо Україна прийме систему, що збігається з вимогами Директиви щодо низьконапружного обладнання і відповідного горизонтального законодавства, а також приєднається до Угоди з оцінки відповідності та прийняття промислових товарів (АСАА), завдання інформувати Комісію про небезпечні продукти буде покладене на орган ринкового нагляду, відповідальний за перевірку ринку на предмет відповідності електричної продукції вимогам.

Така робота може фінансуватись частково з державного бюджету, а частково - з надходжень і фінансових санкцій у системі ринкового нагляду, приватизації лабораторій та органів сертифікації і програм допомоги та підтримки Європейського Союзу.

На основі наступних прикладів можна сформувати бачення структури і бюджету органів ринкового нагляду, які забезпечують реалізацію Нового підходу в країнах-членах ЄС.

- *Фінляндія.*¹¹ Орієнтовна сума витрат на здійснення ринкового нагляду така: у Фінляндії відповідне річне асигнування з державного бюджету становить близько 8,5 мільйона євро, з яких біля 2 мільйонів євро і 11 осіб виділено безпосередньо на здійснення нагляду за ринком електричних товарів – це досить значний вклад для такої маленької країни. Основний обсяг роботи з моніторингу і нагляду покладається на громадські та комерційні організації – вартість такої роботи вимірюється десятками мільйонів євро щороку.

¹¹ “Market Surveillance of Electrical Equipment in Finland. Analysis and Development” Jyri Rajamäki. TUKES Safety Technology Authority Helsinki 2002. TUKES Publication 9/2002. Doctoral Dissertation. ISBN 952-5095-65-7 and ISSN 1455-0822.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- *Литва.*¹² Діяльність Інспекції ринку нехарчових товарів при Міністерстві економіки Литви фінансується з бюджету - сума виділених коштів за 2007 рік складає 2,41 мільйонів євро. У центральному і регіональних представництвах працюють 109 осіб, з яких за нагляд на ринку відповідають 103 особи (1,77 мільйона євро), лабораторні перевірки 4 особи (0,61 мільйона євро) і 2 особи – за програми контролю якості (0,038 мільйона євро). В Інспекції працюють експерти у сферах машинного обладнання і будівельних товарів, електротехнічної продукції, текстилю та взуттєвої промисловості, хімічній промисловості, виробництві іграшок, економіки, права, інформаційних технологій та у інших сферах.
- *Угорщина.* Угорське національне управління захисту споживачів (Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság – NFH) перевіряє безпечність всіх споживчих товарів, крім харчових, косметичних, медичних приладів і засобів індивідуального захисту. У 2007 році її річний бюджет дорівнював 4,62 мільйони євро, з яких 2,6 мільйона було витрачено на працівників, зокрема на сплату податків та внесків. Близько 58% загального бюджету покрила держава, а решта коштів зібрані самим Національним управлінням захисту споживачів.¹³ В управлінні, а саме в центральному представництві, зайняті 120 осіб, з яких 40 працюють в центральній лабораторії. В регіональних представництвах працюють 220 людей. Управління планує збільшити свій штат на 150 нових працівників у 2008 році.¹⁴

8. Компанії та ринки, охоплені регулюванням

В 2003 році більш ніж 50% торгівлі в межах ЄС підпадало під гармонізоване регулювання.¹⁵ У типовій європейській країні з ринковою економікою на ринку є близько 100 000 видів товарів, до яких застосовується Директива щодо низьконапружного обладнання.

Наведений нижче аналіз показує обсяг українських товарів та торгівлі товарними групами, які підпадають під категорію низьконапружного обладнання.¹⁶

- *Виробництво.* З 2001 року вартість виробництва електричних, електронних та оптичних пристроїв в Україні значно зросла і до 2006 року вона становила більш ніж 15 мільярдів гривень, що дорівнює 3% обсягу виробництва української промисловості.
- *Кількість компаній.* В 2006 році загалом нараховувалось 4805 компаній в галузі виробництва електричних, електронних та оптичних пристроїв, що складає 9% всіх промислових компаній. З них 0,4% - це великі фірми, 14,6% - середні, 85% - малі

¹² Source: Strategic activity/development plan of the State Non-Food Products Inspectorate under the Ministry of Economy of Lithuania for 2007-2009

¹³ Закон «Про Державний Бюджет Республіки Угорщина на 2007 рік».

¹⁴ Mission report of Turkish market surveillance authorities on the study visit to market surveillance authorities in Hungary and Poland.. Study Visits in 27 and 28 September 2007 and 1 and 2 October 2007, respectively. Twinning file document 2007.

¹⁵ “Standardization union effects: the case of EU enlargement”. Jan HAGEMEJER, Warsaw University and Jan J. MICHALEK, Warsaw University. Working paper of the European Trade Study Group (ETSG) 2005.

¹⁶ На основі даних Державного Комітету Статистики України.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

компанії. Це означає, що частка малих компаній в секторі виробництва електричних, електронних та оптичних пристроїв більша в порівнянні з часткою малих компаній в промисловості загалом.

- *Зайнятість.* В 2006 році в секторі виробництва електричних, електронних та оптичних пристроїв працювало 189 тисяч людей, 34% з яких - на великих підприємствах, 54% - на середніх і 12% - на малих підприємствах.
- *Експорт та імпорт.* Останні десять років обсяги торгівлі між Україною та Європейським Союзом поступово зростали. Попри те, існує торговий дефіцит у торгівлі машинним устаткуванням. Як от в 2006 році імпорт в Україну з ЄС товарної групи TDC XVI (механічне обладнання, техніка та системи, електричне обладнання та їхні запчастини, пристрої для запису зображення та звуку або пристрої, що їх відтворюють) склав 6358 мільйонів євро, тоді як експорт з України в ЄС сягав всього 565 мільйонів євро.

Виробництво побутових електроприладів здійснюють в основному кілька великих компаній, які пережили трансформаційну кризу, економічний занепад, реструктуризацію та успішно конкурують на внутрішньому та міжнародному ринку.

В товарній групі малих побутових електроприладів кухонні пристрої українського виробництва займають значну частку на українському роздрібному ринку: понад 20% в абсолютному вимірі та 10,4% у грошовому вимірі. Продукція українських виробників особливо переважає в сегменті недорогих товарів (нижче 170 доларів). Їх частка становить 86%. На українському ринку холодильників вітчизняні товари займають 11% ринку. На українському ринку комп'ютерів вітчизняні товари займають більше 20% ринку. Щодо всіх інших товарних груп електропромисловості, то частка вітчизняних виробників на ринку становить менше 5%. (Наприклад, пральні машини, пилососи, праски, радіо, телевізори, магнітофони, швейні машинки, відеокамери, комп'ютери, кондиціонери).

В критичному становищі опинилася українська галузь виробництва електричних товарів, оскільки багато компаній ще не оговтались від промислової кризи, і конкуренція з імпортованими товарами дуже сильна. Частка вітчизняного виробництва на українському ринку побутових електричних та електронних пристроїв становить менше 10 відсотків. Провідні міжнародні виробники поступово відкривають свої представництва в Україні, поширюючи постачання у всі регіони країни. Представники вітчизняної промисловості звинувачують за надмірно сильну конкуренцію з імпортною продукцією державну митну політику, особливо нещодавнє значне зниження мита на імпортовані електричні товари.

Прямі іноземні інвестиції. Україна визначила окремі спеціальні економічні зони для того, щоб сприяти залученню інвестицій, але інвестори часто скаржаться на надмірно бюрократичні митні режими, що панують в Україні, та недостатні митні пільги. Незважаючи на це, іноземні інвестори проявляють певний інтерес до українського ринку електричних та електронних товарів. Через можливість найняти в Україні достатньо досвідчених працівників та залучити дешеву робочу силу ціла низка західних компаній постійно збільшують виробництво своїх товарів в Україні.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Для проходження процедури експортування потрібно багато часу¹⁷: експортеру в Україні доводиться витратити втричі більше часу (33 дні) для того, щоб підготувати необхідні документи аніж в країнах-членах Організації економічної співпраці та розвитку. Українські компанії, які займаються експортом, стикаються з проблемами нерегулярної та часткової компенсації ПДВ, обтяжливої процедури проходження митного контролю, вони мають проходити через численні процедури та дозволи.

9. Макроекономічні наслідки та участь України у СОТ

Вплив від реформування системи оцінки відповідності на торгівлю та залучення інвестицій важко відділити від впливу вступу України до СОТ. Серед зобов'язань України перед СОТ, зокрема, є такі¹⁸:

- *Тарифні бар'єри.* Зниження середньої ставки митного тарифу на промислові товари 4,95%. Особливо тарифи на товарну групу механізмів та обладнання, найбільш привабливого сектору для експортерів ЄС, тарифи становитимуть 5,32%.
- *Нетарифні бар'єри.* Україна виконуватиме умови Угоди про технічні бар'єри в торгівлі, що передбачає виконання таких зобов'язань:
 - *Стандартизація.* Україна згодилась надавати перевагу міжнародним стандартам перед регіональними та національними. Дотримання всіх національних та регіональних стандартів буде добровільним, за виключенням тих, що передбачають захист інтересів державної безпеки, запобігання шахрайству, захист життя та здоров'я людей, тварин чи рослин, а також захист навколишнього середовища. До 30 грудня 2011 року усе технічне регулювання в Україні буде базуватися на відповідних міжнародних стандартах.
 - *Обов'язкова сертифікація.* Україна продовжить скорочення числа товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації третьою стороною, і до 31 січня 2012 року подасть оновлений список до СОТ.

Емпіричні дані показують, що впровадження в нових країнах-членах ЄС європейського регулювання щодо відповідності товару супроводжувалось збільшенням обсягу промислового виробництва, зовнішньої торгівлі та покращенням конкурентоспроможності. Проте саме економічне зростання не є свідченням того, що ці позитивні тенденції стали наслідками впровадження директив «Нового підходу». Поза тим, теоретичні міркування та розрахунки з використанням моделей підтверджують, що усунення торгових бар'єрів позитивно впливає на добробут¹⁹.

¹⁷ "Doing Business in 2006". Огляд Світового Банку.

¹⁸ "WTO welcomes Ukraine as a new member". WTO Press Release No. 511. 5th February 2008.

¹⁹ H. L. Kee, A. Nicita, M. Olarreaga, "Estimating Trade Restrictiveness Indices", the World Bank, January 2005. The study reviews 90 countries from all regions of the world.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Очевидно, що в короткостроковій перспективі потенційний вплив від членства України у СОТ та інтеграції до європейських ринків будуть обмежені, оскільки безпосередніми перевагами покращеного доступу на іноземні ринки зможуть скористатися лише найбільш конкурентноспроможні українські компанії²⁰. Проте в середньостроковій перспективі, пройшовши початкове пристосування, економіка виграє за рахунок підвищеної ефективності виробництва. Разом з тим усунення формальних та неформальних бар'єрів для іноземних інвестицій, забезпечення захисту прав власності та скасування надмірно обтяжливого технічного регулювання сприятиме покращенню економічного становища країни. Промислове виробництво електротехнічної галузі буде знижуватись через надмірну залежність експорту виробників до країн СНД. З іншого боку, зростатиме конкуренція з імпортною продукцією, через що низка неконкурентноспроможних компаній будуть витіснені з ринку. Проте, в середньостроковій перспективі, це позитивно вплине на стимулювання продуктивності вітчизняних фірм.

10. Наслідки для компаній

Зменшення адміністративних витрат. Очікується, що поступова відмова від обов'язкової сертифікації низьконапружного обладнання сприятиме зменшенню адміністративного тягаря і зниженню пов'язаних з цим витрат компаній. В рамках проекту АВРА відносно запровадження норм Директиви щодо низьконапружного обладнання були проведені консультації з великими, середніми та малими українськими компаніями-виробниками, експортерами, торгівельними підприємствами та імпортерами.

- Під час зустрічей було виявлено, що зазвичай компанії виступають за поступове припинення процедур обов'язкової сертифікації їхньої продукції.
- Велика кількість компаній-виробників можуть самостійно здійснити підтвердження відповідності продукції, яку вони випускають.
- Під час зустрічей з компаніями-імпортерами було підтверджено, що адміністративні витрати та витрати на утримання персоналу щодо здійснення процедур обов'язкової сертифікації надто високі. Так, під час імпорту пристроїв в індивідуальному порядку, витрати на проходження процедури сертифікації додають кілька відсотків до кінцевої вартості товару.

Наведений нижче приклад свідчить про значний адміністративний тягар та витрати. На сьогоднішній день для того, щоб подати заяву на проходження сертифікації товару, потрібно підготувати і подати в УкрТест 4 документи: (а) Заяву на проходження сертифікації товару, (б) Ліцензійну угоду, (в) Анкету СІG 022.Part B, (г) Довіреність від виробника. Для звичайного низьконапружного товару сертифікат, термін дії якого становить 5 років, коштує близько 3000 євро. Для тестування телевізора зазвичай необхідно 5 днів.

²⁰ Див. статтю, зазначену вище: Gamella and Thompson (OECD) and the following source: "Ukraine: assessing the impact of WTO entry" Dragon Capital Macro Research, Monthly Overview, January 2007.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Емпіричні дані свідчать²⁰, що в Україні спостерігається надмірне дублювання зусиль, оскільки продукцію потрібно тестувати як згідно з українськими, так і з європейськими вимогами. Опитування, проведене в листопаді та грудні 2006 року серед українських компаній-експортерів до ЄС, свідчить, що частка витрат, необхідних для проведення тестування та проходження процедури сертифікації, в 2006 році становила в середньому 4,2% від загальних витрат на виробництво (для опитаних 500 компаній). Ця частка була більшою у машинобудівній промисловості, значно меншою для великих приватних іноземних фірм, та значно більшою для малих приватних іноземних фірм.

Середні додаткові витрати, необхідні для увідповіднення продукції, з метою її приведення у відповідність із вимогами ЄС

- *Точка зору компанії.* В ході консультацій, проведених з великими, середніми та малими українськими виробничими компаніями було виявлено, що переважна більшість українського низьконапружного обладнання відповідає європейським вимогам безпеки.
- *Досвід країн, що увійшли до ЄС.* Емпіричні дані, зібрані в нових країнах-членах ЄС, показують (наприклад, опитування, проведене в Польщі в 2004 році серед компаній-експортерів електричних товарів до ЄС²²), що витрати, необхідні для приведення у відповідність до вимог Директиви щодо низьконапружного обладнання, були помірними і вже на час вступу більшість адаптаційних процесів до нового технічного регулювання були пройдені. 22% відсотки із 55 польських компаній, що працюють в галузі електротехнічної промисловості, заявили, що їм довелося внести технічні корективи до продукції, щоб привести її у відповідність до вимог ЄС, але тим фірмам, що мусили змінити свою продукцію, потрібно було зробити незначні інвестування.

Ризик підвищення конкуренції з боку імпорту. Схоже, що спрощення правил підтвердження відповідності мотивуватиме іноземних виробників збільшити імпорт електричних пристроїв в Україну. Конкуренція з боку імпорту в цьому секторі уже й так велика, тому протягом останніх десяти років значна кількість вітчизняних виробників виступали за проведення протекціоністської ринкової політики. Проте в порівнянні з заходами, які вживались раніше для лібералізації імпорту, особливо тарифних та нетарифних заходів, які Україна прийняла, підписавши Угоду в рамках вступу до СОТ, додатковий вплив Директиви щодо низьконапружного обладнання на конкуренцію з імпортом буде незначним.

²⁰ “Non-tariff barriers in Ukrainian export to the EU” Maigorzata Jakubiak, Maryla Maliszewska, Irina Orlova Magdalena Rokicka, Vitaliy Vavryshchuk. Published by CASE – Center for Social and Economic Research as Report No. 68. Warsaw 2006.

²² “Comparative analysis of importance of technical barriers to trade (TBT) for Central and Eastern European Countries’ and Mediterranean Partner Countries’ exports to the EU”. FEMISE Research Programme, September 2005.

11. Наслідки для споживачів

Споживачі матимуть змогу купувати безпечніше електричне обладнання з відповідними краще оформленими супровідними документами, через високу конкуренцію з'явиться ширший вибір товарів та знизяться ціни. З іншого боку, належне впровадження Директиви щодо низьконапружного обладнання може витіснити певні види продукції, які не відповідають вимогам Директиви. Можливо через це обмежена кількість споживачів з низькою дохідністю, які надають перевагу дешевшій продукції, будуть змушені купувати дорожче обладнання, ніж раніше.

Ризики, пов'язані з безпекою. Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що кількість летальних випадків під час користування електроприладами постійно знижується. Цьому сприяє технічний розвиток, зростаюча обізнаність споживачів та зусилля з боку ринкового нагляду²³. У США щороку стається понад 400 смертних випадків від ураження електричним струмом. З них близько 180 смертельних випадків від електричного струму пов'язані зі споживчими електротоварами²⁴. Проте більшість смертельних випадків від електричного струму стаються не через дефектну продукцію, а через недотримання правил експлуатації.

Досвід країн, що експериментують зі встановленням різних режимів ринкового нагляду, показав, що якщо впровадження Директиви низьконапружного обладнання супроводжуватиметься інституційним розвитком ринкового нагляду, нещасні випадки від враження електричним струмом чи випадки займання не частішають²⁵. В 2006 році в Україні сталось 51 000 пожеж, 21% з яких були спричинені внаслідок порушення правил встановлення та експлуатації електричного обладнання та електричної побутової техніки²⁶.

Через вищезазначені причини скасування обов'язкової сертифікації повинно відбуватися за умови ефективного балансування щодо покращення ефективності діяльності з проведення ринкового нагляду, наприклад, інтенсивного інспектування продукції, яка вже знаходиться на ринку. В іншому випадку споживачам продаватиметься менш безпечніший товар.

12. Переможці і ті, хто втрачає

²³ “Supplier’s Declaration of Conformity (SDoC). Experience with respect to electrical and mechanical sectors” Presentation of Georg Hilpert, European Commission, Enterprise Directorate General.

²⁴ Figures cited from the U.S. Consumer Product Safety Commission at the following website: www.esfi.org

²⁵ Джерело: “Market Surveillance of Electrical Equipment in Finland. Analysis and Development”. Full bibliographical details above.

²⁶ Джерело: Annual Statistical Book of Ukraine, 2006, p.504

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Головними *переможцями* від впровадження ДНН виступають такі групи суб'єктів економіки та домогосподарств:

- Імпортери низьконапружного електричного обладнання, виробленого в ЄС,
- Індивідуальні та побутові споживачі, корпоративні та інституційні користувачі низьконапружного обладнання,
- Українські виробники низьконапружного обладнання, які вже здійснюють експортні поставки до ЄС, виробництво яких приведене у відповідність до вимог Директиви щодо низьконапружного обладнання,
- Українські виробництва низьконапружного обладнання, що належать іноземним власникам, виробництво яких приведене у відповідність до вимог Директиви щодо низьконапружного обладнання.

Останні дві групи виробників отримують перевагу над тими конкурентами, які не експортують свій товар до ЄС, і яким доведеться адаптуватись до нової системи підтвердження відповідності.

Зацікавлені сторони, що зазнають негативного впливу від запровадження:

- *Органи, що проводять сертифікацію продукції*, через заплановане скасування обов'язкової сертифікації втратять в короткостроковій перспективі багато клієнтів. Проте в середньостроковій перспективі компетентні органи сертифікації зможуть розробити нові функції та продукти для забезпечення загальної підвищеної потреби у проведенні лабораторних тестів, а особливо зростаючу потребу у вивченні ринку щодо здійснення ринкового нагляду для підтвердження відповідності товарів. Українські експерти очікують, що після впровадження технічного регламенту з підтвердження безпеки низьконапружного обладнання (через скорочення списку товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації), кількість видів продукції, які підлягатимуть сертифікації, буде значно зменшена (приблизно на дві третини). Це сприятиме конкуренції на відповідних ринках. Завдання уряду – встановити чесну конкуренцію та запобігти випуску численними лабораторіями безпідставних сертифікатів.
- Є низка *переважно малих українських компаній*, які постраждають від таких заходів. Зокрема, це ті, що не зможуть профінансувати (а) вдосконалення своєї продукції та технології і підняти їх до рівня, передбаченого основними вимогами щодо безпеки товару, визначеного в Директиві щодо низьконапружного обладнання, та (б) провести певні адміністративні процедури щодо підтвердження відповідності.
- *Перед неєвропейськими виробниками, що експортують товар до України, та імпортерами з неєвропейських країн* може постати необхідність переглянути витрати через впровадження певних адміністративних процедур підтвердження відповідності.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- *Перед споживачами дешевих електричних товарів, які понесуть додаткові витрати, може постати необхідність скоротити портфель дешевих електричних товарів на вітчизняному ринку.*

Деякі діючі українські виробники з традиційним місцем на ринку також можуть опинитися у програші. Причиною цього може стати те, що широке коло їхніх конкурентів можуть виграти від спрощення дотримання процедур. Через це чинні великі підприємства можуть не підтримати впровадження в Україні процедур сертифікації, які відповідають стандартам ЄС.

8. Підсумок наслідків

Огляд наслідків від впровадження Директиви низьконапружного обладнання в українське законодавство

Головні наслідки для зацікавлених сторін:

Зацікавлена сторона	Переваги	Витрати
Вітчизняні виробники	<ul style="list-style-type: none"> • Схоже, що експортний об'єм продукції українських конкурентоспроможних компаній збільшиться внаслідок кращого доступу до Єдиного ринку - за умови проведення компаніями, що мають відношення до Директиви низьконапружного обладнання, успішних коригувань. • Скасування обов'язкової сертифікації, особливо скасування подвійної сертифікації імпортованих товарів. • Конкуренти, що виробляють дешеву неякісну продукцію з низькою гарантією безпечності та погано оформленими супровідними документами будуть витіснені з ринку. Така перевага стане можливою за умови запровадження ринкового нагляду. • Стане легше залучати іноземні інвестиції, оскільки інвестори швидше інвестуватимуть в компанії, які проходять процедури контролю за виробництвом безпечної продукції, впроваджені в ЄС. • Компанії отримають можливість самостійно проводити підтвердження відповідності 	<ul style="list-style-type: none"> • Компанії, що вирішать здійснювати самостійно підтвердження відповідності, але які на той момент не матимуть відповідного устаткування, необхідного для проведення контролю та тестування, повинні будуть інвестувати в нове обладнання, необхідне для проведення контролю та тестування, а також в персонал та організацію процесу. • Компанії із застарілою технологією та продукцією повинні удосконалити свою технологію, повинні використовувати якісніші матеріали та елементи. • Компанії, що вирішать проводити підтвердження відповідності самостійно (наприклад, встановлення контролю за внутрішнім виробництвом), але які не матимуть належних адміністративних ресурсів, повинні будуть розвивати свої адміністративні департаменти, впроваджуючи ноу-хау процедур Нового підходу. Персонал потрібно буде найняти та/або навчити підготувлювати та вести (1) Декларацію про підтвердження відповідності та (2) файли Технічної

Аналіз впливу від запровадження Директиви ЄС щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Зацікавлена сторона	Переваги	Витрати
	<p>(наприклад, встановлення контролю за внутрішнім виробництвом) – її може здійснювати або сам виробник, або ж він може доручити незалежним лабораторіям провести частину тестів та зняти показники.</p>	<p>документації.</p>
Імпортери	<ul style="list-style-type: none"> • Скасування обов'язкової сертифікації, особливо скасування подвійної сертифікації імпортованих товарів (повторної сертифікації). 	<ul style="list-style-type: none"> • Імпортерам, які вирішать здійснювати самостійно підтвердження відповідності, потрібно буде забезпечити підготовку (1) Декларації підтвердження відповідності та (2) файли Технічної документації. Вони також повинні будуть зберігати ці документи та надавати їх органам влади згідно Директиви низьконапружного обладнання.
Споживачі низьконапружного обладнання	<ul style="list-style-type: none"> • Безпечніше електричне обладнання з краще оформленими супровідними документами. • Усунення бар'єрів торгівлі посилить конкуренцію, розширить вибір продукції та сприятиме зменшенню цін. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ризик: скасування обов'язкової сертифікації повинно проходити за умови ефективного балансування щодо покращення ефективності інспектування діяльності по встановленні ринкового нагляду, а саме низьконапружного обладнання, що вже з'явилося на ринку. В інакшому випадку споживачі купуватимуть менш безпечну продукцію.

Аналіз впливу від запровадження Директиви ЄС щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

<p>Держава</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Прийняття Директиви сприятиме політичній та економічній інтеграції України в структури ЄС. • Гармонізоване технічне регулювання опосередковано покращить структуру електротехнічної промисловості. • Впровадження Директиви низьконапружного обладнання в ширшому контексті підписання АСАА сприятиме зміцненню торговельних зв'язків з ЄС. Як наслідок, це сприятиме додатковим надходженням від сплати мита. • Гармонізоване технічне регулювання сприятиме залученню іноземних інвестицій, оскільки інвестори, які в своїй діяльності керуються стандартами ЄС, надають перевагу регулюванню, що відповідає вимогам ЄС. 	<ul style="list-style-type: none"> • Витрати на інституційний розвиток системи ринкового нагляду та на стандартизацію. • Підтримка органів, які проводять сертифікацію.
<p>Органи, які проводять сертифікацію</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Адаптація процедур проведення сертифікації до культури підтвердження відповідності, яка панує у головних торгових партнерів країни. 	<ul style="list-style-type: none"> • (короткострокова перспектива?) Зменшення доходів як результат скасування обов'язкової сертифікації низьконапружних електричних товарів (в середньо та довгостроковій перспективі дохід повинен майже повністю відновитись?). • Для того, щоб покращити інфраструктуру лабораторій, наростити потужності та провести оцінювання виконання вимог з безпеки згідно з Директивою з низьконапружного обладнання, потрібне інвестування.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Шкала оцінювання впливу впровадження Директиви щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Шкала оцінювання: -2 = великий негативний вплив; -1 = незначний негативний вплив; 0 = невідчутний вплив; 1 = незначний позитивний вплив; 2 = великий позитивний вплив.

У нижченаведеній таблиці відзначені лише ті впливи, які асоціюються з (тобто які завдячують) запропонованими заходами і базуються на оцінюванні різниці між теперішньою регуляторною ситуацією та ситуацією, яка складеться після повної реалізації запропонованого заходу:

Елемент	Захід	Шкала оцінювання
А Народне господарство	Зміни щодо обсягу випуску продукції	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на рівень цін (рівні інфляції)	-2...-1...0...+1...+2
	Чисельність працівників	-2...-1...0...+1...+2
	Зміна обсягу експорту	-2...-1...0...+1...+2
	Можливості імпорту	-2...-1...0...+1...+2
	Інновації в секторі економіки	-2...-1...0...+1...+2
	Обсяг інвестицій	-2...-1...0...+1...+2
Б Підприємства	Додаткові разові витрати	-2...-1...0...+1...+2
	Зміни у поточних витратах	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у разових і поточних витратах для МСП	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у разових і поточних витратах для окремого регіону	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на якість продукції	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на рівень конкурентоспроможності	-2...-1...0...+1...+2
	Можливості для експорту	-2...-1...0...+1...+2
	Можливості для інвестицій	-2...-1...0...+1...+2
	Можливості для модернізації	-2...-1...0...+1...+2
	Невідомий вплив, необхідно провести дослідження	-2...-1...0...+1...+2
В Суспільство	Загальний рівень якості життя	-2...-1...0...+1...+2
	Соціальна диференціація (розшарування)	-2...-1...0...+1...+2
	Неоднакова вартість (вигоди) для конкретних груп	-2...-1...0...+1...+2
	Неоднакова вартість (вигоди) для конкретних регіонів	-2...-1...0...+1...+2
	Громадське усвідомлення впливу від запровадження вимог, передбачених проектом законодавчого акту	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на довкілля	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на культурне середовище	-2...-1...0...+1...+2
	Вплив на права споживачів, здоров'я та захист	-2...-1...0...+1...+2
Г Інституційна структура	Необхідність у створенні нових інституцій	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у реорганізації інституційної структури	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у навчанні державних службовців	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у дотованих видатках державних установ	-2...-1...0...+1...+2
	Необхідність у передаванні робіт, які виконуються наразі існуючими державними інституціями, на субпідряд	-2...-1...0...+1...+2

9. Залучення зацікавлених сторін

Було проведено зустрічі з трьома міністерствами та відповідальним Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживтандарт), де обговорювались заплановані зміни. Протягом грудня 2007 року та лютого 2008 року було відвідано низку компаній, що зазнали впливу технічного регулювання, та проведено зустрічі із керівниками компаній. Більше того, серед компаній, які зараховуються до тих, що проводитимуть заплановані зміни, було організовано опитування електронною поштою. Круглий стіл, в якому візьмуть участь компанії та відповідні державні органи, запланований на березень 2008 року.

Результати проведених консультацій з компаніями

- Звичайні великі компанії, що виробляють електричну продукцію, можуть проводити всі необхідні тести для підтвердження відповідності їхньої продукції, окрім тестів EMC²⁷. Вони цілком розуміють важливість проведення запланованих реформ. Успішні компанії вітають заплановані регуляторні зміни і з нетерпінням чекають впровадження процедури добровільної декларації щодо підтвердження відповідності.
- Інші компанії, які вдалось відвідати, не виявили зацікавленості щодо декларування безпеки своєї продукції - навіть за наявної юридичної та технічної можливості. Причина в тому, що попри відповідне регулювання щодо безпечності продукції, їхня продукція також підпадає під суворе метрологічне регулювання. Тому їхня продукція підлягає і підлягатиме обов'язковій сертифікації як за діючого режиму, так і в майбутньому.
- Деякі компанії, які вдалось відвідати, засудили заплановані заходи. Через сильну конкуренцію зі боку імпорту ці фірми не зацікавлені в будь-якій лібералізації технічного регулювання.

10. Моніторинг і оцінювання

Впровадження норм Директиви щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство повинно супроводжуватися регулярним моніторингом, наприклад двічі на рік. З цією метою необхідно проводити спостереження за такими показниками:

- виробництв, роздрібна торгівля, експорт та імпорт низьконапружного обладнання
- розвиток відповідної підгалузі української промисловості

²⁷ Електромагнітна сумісність (EMC) – це предмет іншої Директиви Нового підходу. Але оскільки багато електротехнічних товарів підпадають як під Директиву щодо електромагнітної сумісності, так і під Директиву щодо низьконапружного обладнання, необхідно проводити всі ці тестування.

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

- кількість виданих сертифікатів, кількість бракованої продукції, кількість проведених перевірок, результати перевірок
- кількість відповідних стандартів, частота застосування цих стандартів, частота застосування кожного модуля оцінки відповідності
- кількість компаній, які користуються можливістю декларування відповідності
- кількість нещасних випадків, причиною яких стало низьконапружне обладнання
- вартість послуг сертифікації та час, необхідний для проходження сертифікації
- інше.

11. Підсумок і рекомендації

Цей АВРА настійно рекомендує запровадження правових норм ДНН у законодавство України не пізніше 2011 року. Основний аргумент для виконання цих рекомендацій полягає в тому, що внаслідок такого запровадження адміністративні витрати компаній/підприємств на підтвердження відповідності, спричинені існуючими процедурами сертифікації, знизяться, тоді як витрати на адаптацію для підприємств будуть помірними та існуватимуть лише впродовж короткого періоду часу. Хоча цей захід деякою мірою сприятиме посиленню конкуренції у сфері імпорту, але вже у середньостроковій перспективі з'являться переваги більш конкурентної галузевої структури виробництва.

Проте, суттєві правові та інституційні умови мають бути виконані завчасно або паралельно із запровадженням норм ДНН, як було докладно зазначено вище. Із цих організаційних змін, найважливішою є перехід до контролю за низьконапружними товарами після їх постачання на ринок, замість існуючої української практики здійснення контролю перед їх виведенням на ринок.

12. Питання, пов'язані з управлінням АВРА та необхідність подальшого інформування

Цей попередній АВРА не інформує читачів достатньо про такі проблеми:

- Кількісні витрати та переваги для уряду та підприємств
- Безпека користування електричною продукцією в Україні (нешасні випадки та пожежі)

Ці впливи необхідно буде проаналізувати шляхом подальшого збору інформації та проведення аналізу.

Проект АВРА Директиви щодо низьконапружного обладнання закінчується в березні 2008 року.

13. Глосарій²⁸

Поняття	Джерело	Визначення
Сертифікація	МОС	Процедура, під час якої третя сторона надає у письмовому вигляді запевнення, що продукт, процес чи послуга відповідає встановленим вимогам.
Відповідність	МОС	Дотримання продуктом встановлених вимог, проведення процесу чи надання послуги відповідно до встановлених вимог.
Підтвердження відповідності	МОС	Будь-яка діяльність, завдяки якій можна безпосередньо чи опосередковано визначити, чи виконуються відповідні вимоги. Якщо точніше, то підтвердження відповідності відноситься до низки процесів, під час яких визначається, чи відповідають товари та/або послуги добровільним та обов'язковим стандартам і технічним вимогам.
Процедура підтвердження відповідності	СОТ	Будь-яка процедура, яка проводиться для визначення, чи виконуються відповідні вимоги технічного законодавства чи стандартів.
Гармонізовані стандарти	МОС	Стандарти з певного предмету, затверджені органами стандартизації, які визначають взаємозамінність продукції, процесів та послуг, або взаємне розуміння результатів тесту чи інформації, що надається відповідно до цих стандартів.
Взаємне визнання	МОС	Домовленість щодо використання результатів підтвердження відповідності.
Нетарифні бар'єри торгівлі (НБТ)	СОТ	Заходи з боку уряду окрім запровадження високого мита (тарифів) на імпорт, з метою зниження імпорту. Види НБТ: експортні субсидії, маніпулювання з валютним курсом, упереджені митні штрафи, тривалі процедури проходження митного контролю, встановлення мінімальної імпортової ціни, надмірно високі стандарти та процедури інспектування, ліцензія на імпорт.
Стандарт	МОС	Документ, в якому зазначено єдині технічні та інженерні вимоги, критерії, методи, процеси та практики.
Стандарт	СОТ	Документ, затверджений уповноваженим органом, призначений для загального та повторного вжитку, в якому визначені правила, рекомендації, чи характеристики продукції чи відповідні процеси та методи виробництва, відповідність якому не є обов'язковою . Він може містити або оперувати виключно термінологією, символами, вимогами щодо пакування, маркування або етикетування, та їхнє застосування до продукції, процесу або методу

²⁸ Джерело: ISO/IEC Guide 2 and WTO.

Аналіз впливу від запровадження Директиви ЄС щодо низьконапружного обладнання в українське законодавство

Спрощений аналіз впливу регуляторного акта

Поняття	Джерело	Визначення
		виробництва.
Стандартизація	МОС	Процес узгодження технічних стандартів.
Угода ТБТ	UNCTAD	Міжнародна угода, мета якої забезпечити, що (1) обов'язкові вимоги щодо продукції, (2) необов'язкові стандарти продукції та (3) процедура оцінки відповідності (процедура, яка передбачає тестування продукту на відповідність обов'язковим вимогам або добровільним стандартам) не стануть непотрібними перешкодами міжнародній торгівлі та не будуть використовуватися з метою перешкоджання торгівлі.
Технічні бар'єри торгівлі (ТБТ)	СОТ	Внутрішні регуляторні процеси як засіб захисту вітчизняних виробників.
Технічне регулювання	СОТ	Документ, в якому зазначаються характеристики продукції або їхні відповідні процеси та методи виробництва, включаючи діючі адміністративні положення, відповідність з яким є обов'язковою . Він може містити або оперувати виключно термінологією, символами, вимогами щодо пакування, маркування або етикетування, та їхнє застосування до продукції, процесу або методу виробництва.
Тест	МОС	Технічна операція, суть якої полягає у визначенні однієї або кількох характеристик певного продукту, процесу або послуги, і яка проводиться відповідно до визначеної процедури.

14. АВРА підготували:

Ім'я, прізвище/посада	Доктор Петер Футо, міжнародний короткотерміновий експерт Олег Мирошніченко, український довготерміновий експерт Богдан Сенчук, український короткотерміновий експерт Голова Команди АВРА: Дарюс Жеруоліс, старший радник з адаптації законодавства
Номер телефону	+380 44 278 85 69
E-mail	oleh.myroshnichenko@ueplac.kiev.ua
Посада	див. вище
Підрозділ	Не застосовується
Організація	Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства (UEPLAC)

Дата: 14 лютого 2008 року.