

При использовании материалов статьи необходимо использовать данную ссылку:

Зажигалкин А.В. Проблемы совершенствования процессов перспективного планирования в национальной системе стандартизации // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2020. № 5. (57). С. 46-57

УДК 001.895

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ

Зажигалкин А.В.

В работе рассмотрены проблемы совершенствования процессов перспективного планирования в национальной системе стандартизации. Проанализирован опыт стратегий по стандартизации США, Франции, Германии. Сделаны выводы о необходимости трех уровней планирования. Проанализирован позитивный опыт отраслевого саморегулирования в области планов развития стандартизации и рекомендовано создание межотраслевых советов по стандартизации.

Материалы данного исследования были предоставлены автором для использования в научной работе по тематике «Проведение компаративного анализа отечественной и зарубежной практики совершенствования нормативно-правового регулирования стандартизации», проведенной в рамках субконтракта по аналитической работе «Подготовка предложений по совершенствованию деятельности в сфере стандартизации по результатам применения Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации», и для дальнейшего использования по данной теме.

Ключевые слова: саморегулирование, стандартизация, стратегия, план, перспективное планирование.

Модель управления, реализующая проактивный принцип, должна сочетать в себе учет макротенденций научно-технического и социально-экономического развития, потребностей отдельных экономических субъектов и формулируемых и транслируемых государством потребностей страны в целом в рамках многоуровневой, взаимоувязанной системы планирования и проведения работ по стандартизации в условиях цифровой экономики (см. о ведущих императивах в статьях [7,8]). Для достижения данной цели можно воспользоваться опытом проактивного стратегического планирования в области стандартизации ведущих промышленно развитых стран.

Анализ показывает, что можно выделить несколько типов документов стратегического планирования в области стандартизации.

К первому типу можно отнести стратегию, сфокусированную на развитии институциональной среды и методологии

стандартизации. Характерным примером является немецкая стратегия стандартизации, которая была разработана в 2016 году, анализ

степени достижения целей и пересмотр планируется каждые три года, но на данный момент обновлений стратегии нет (оригинал и перевод см. [1, 2]). Большое внимание в стратегии уделяется обеспечению лидирующей роли Германии в европейской стандартизации.

Подробно объясняется роль стандартизации в дерегулировании экономики. Подчеркивается, что, с одной стороны, плюс стандартизации в том, что стандарты создаются и регулярно обновляются экспертами на основе новейших научных достижений. С другой стороны, именно «профессиональный», «экспертно-ориентированный» характер стандартизации исключает ее использование в Германии для регулирования вопросов социального или общественно-политического характера, которые должны решаться через соответствующие политические процедуры,

Зажигалкин Александр Владимирович, к.ю.н., Председатель Ассоциации «Объединение производителей, поставщиков и потребителей алюминия» Москва

учитывающие мнение общества, а не только профессиональных сообществ. Так же подчеркивается, что стандартизация должна быть нацелена на задачи экономического

развития, а учет в ней общественных интересов происходит за счет присутствия в процессе стандартизации государства и реализации механизмов государственно-частного партнерства.

В отличие от немецкой, во Франции стратегия носит более предметно сфокусированный характер, поэтому она обновляется более часто. В частности, предыдущая стратегия 2011-15 года была заменена более краткосрочной стратегией 2016-18 годов, и уже выпущена новая стратегия 2019 года. Данные стратегии представляют собой тексты размером 26-28 листов, структурированные в виде кратких тезисов с инфографикой. Информация о французских стратегиях стандартизации находится на специальном сайте [3].

Основным лейтмотивом французской концепции стандартизации является необходимость непрерывного ответа на вызовы развития.

В 2016 году были выделены две ключевые темы – цифровизация экономики и социума; климат и защита окружающей среды. Эти темы прослеживаются в ряде ключевых секторов – экономики замкнутого цикла, «серебряной экономики» (ориентированной на пожилых), цифровой экономики, экономики сотрудничества и распределения ресурсов (шэринга), умных городов, производств будущего и сфере услуг. Кроме того, выделены отдельные перспективные темы – нанотехнологии, дроны, ткани будущего и «умные материалы», медицина будущего.

По ключевой теме цифровизации экономики и социума в Стратегии выделена особая роль стандартов безопасности.

В документе особо подчеркнута роль концептуальных принципов стандартизации, таких, как многосторонний консенсус заинтересованных сторон, в достижении баланса между социальными и экологическими целями развития. Далее в стратегии раскрывается структура предметных областей по указанным направлениям, рекомендуется развитие некоторых групп стандартов и усиление влияния Франции в европейской стандартизации.

В новой стратегии по стандартизации 2019 года продолжают основные темы предыдущей: цифровизация, энергетические проблемы, экономика старости и так далее. Они структурированы от глобальных концептуальных направлений к их конкретным технологическим воплощениям, выделены цели по секторам, направления влияния стандартизации, зоны особого внимания. В ней перечислен ряд стандартов, применение которых надо

активизировать, сделаны рекомендации по усилению сотрудничества международных и французских технических комитетов по стандартизации. Серьезным отличием от предыдущей стратегии является наличие специального раздела, посвященного развитию самой структуры и методологии стандартизации, а не только различных предметных областей стандартизации. В частности, рекомендовано усилить взаимодействие с национальным промышленным комитетом, высшими учебными заведениями, мобилизация экспертов из числа различных групп заинтересованных сторон, включая негосударственные организации, потребителей, местные сообщества. Подчеркнута необходимость повышения координации в публичном управлении, за счет развития «гибкого права» и имплементации во Франции принципов европейского «нового подхода», что позволит улучшить иерархию видов нормативного регулирования.

Далее стратегию рекомендовано пересматривать каждые два года.

Национальная стратегия стандартизации США (National Standards Strategy for the United States (NSS)) была разработана в 2000 году, пересматривалась в 2005 и 2010, а текущая версия от 2015 года получила уточненное название - United States Standards Strategy (USSS) [4]. В обновленной стратегии 2015 года выделены новые глобальные угрозы, среди которых использование стандартов как технических барьеров в торговле, недостаточный учет прав интеллектуальной собственности в рамках стандартизации, ускоренное развитие сферы услуг пока не нашло достаточного отражения в стандартах. Среди внутриамериканских проблем вновь подчеркнута необходимость роста координации между организациями по разработке стандартов в интересах ускоренного создания сквозных стандартов на новые технологии. Далее эта проблема рассматривается подробнее, и в стратегии приводятся принципы взаимодействия организаций по стандартизации разных секторов, а также подтверждается важность государственно-частного партнерства.

В целом можно сделать вывод: публично представляемые стратегии по стандартизации ведущих промышленно развитых стран представляют собой, прежде всего, набор взаимосвязанных целей и принципов развития стандартизации, учитывающих выявленные проблемы и нацеленных на повышение качества взаимодействия всех заинтересованных сторон. Конкретизации принципов и целей до уровня конкретных показателей, как правило, не производится. Кроме того, во Франции

выделяются и регулярно обновляются приоритетные направления развития стандартизации, объясняется их значимость в общем социально-экономическом контексте развития общества.

Одной из важнейших функций организационно-экономического механизма функционирования национальной системы стандартизации является планирование работ по стандартизации.

Согласно ст.8 162-ФЗ, Минпромторг

«5) определяет стратегические и приоритетные направления развития национальной системы стандартизации;

6) устанавливает показатели и индикаторы, на основе которых будут оцениваться результаты работ по стандартизации в национальной системе стандартизации».

Согласно ст.9 162-ФЗ, Росстандарт

«1) осуществляет подготовку предложений о формировании государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации и представляет их в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере стандартизации;

3) разрабатывает и утверждает программы по стандартизации, а также вносит в них изменения;

Согласно ст. 10 162-ФЗ, ФОИВ и госкорпорации:

«2) формируют разделы по стандартизации при разработке документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, а также федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ, иных программ, предусматривающих разработку документов по стандартизации;

3) определяют потребности и направления развития стандартизации в установленной сфере деятельности и осуществляют подготовку предложений для включения их в программы по стандартизации с учетом положений настоящего Федерального закона;

4) разрабатывают и утверждают совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям».

Одной из главных задач межведомственной координации, согласно п. 4г) Постановления 672, является

«взаимодействие органов государственной власти по разработке, принятию и реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, а также ведомственных целевых программ и иных программ, предусматривающих разработку документов по стандартизации».

Анализ показывает, что в области координации можно выделить три основных функции, соответствующие трем последовательным этапам координации – информационного обеспечения, формирования программ стандартизации, реализации программ стандартизации. Функция информационного обеспечения состоит в сборе, анализе и обобщении информации о стандартизации. Без достоверной информации о ситуации в области стандартизации невозможно эффективно разрабатывать программы ее развития (см. подробнее [5,9]).

Информационные функции состоят в сборе, анализе и обобщении информации о стандартизации с последующей передачей вышестоящим органам. В частности, согласно п. 7 Федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" и иные государственные корпорации собирают и направляют в федеральный орган исполнительной власти в сфере стандартизации «сведения о принятых нормативных правовых актах не позднее 15 дней со дня их принятия, в которых применяются ссылки на национальные стандарты и (или) информационно-технические справочники», сведения о «выявленных несоответствиях продукции (работ, услуг), маркированной знаком национальной системы стандартизации, требованиям национального стандарта Российской Федерации (национальных стандартов Российской Федерации) в случае публичного заявления изготовителем или продавцом либо лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя, о соответствии продукции указанным стандартам» (в срок 30 дней со дня выявления несоответствий, или в срок 15 дней со дня получения запроса Росстандарта), сведения о «применения документов по стандартизации при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в течении 15 дней, по запросу Росстандарта), «сведения и информацию о состоянии работ в сфере стандартизации» (ежегодно).

Далее, Росстандарт осуществляет на основе поступивших сведений обобщение и мониторинг информации о ссылках на стандарты, применение стандартов в госзакупках и других контрактах, случаях несоответствия, и готовит проект ежегодного доклада о состоянии работ в сфере стандартизации.

Наконец, Минпромторг на основе сведений Росстандарта, других ФОИВ, Росатома и других госкорпораций представляет ежегодный государственный доклад о состоянии работ в сфере стандартизации.

Второму этапу координации – планированию – соответствует функция разработки программ стандартизации различного уровня. Федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" и иные государственные корпорации – направляют в Росстандарт «перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям для совместной разработки и утверждения» (п.7в).

Росстандарт – «вносит изменения в программу национальной стандартизации и перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям» (п.6б).

Минпромторг, совместно с Росстандартом: «рассматривает (согласовывает) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, документы стратегического планирования, в том числе государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации, а также ведомственные целевые программы и иные программы, предусматривающие разработку документов по стандартизации, включая предложения о внесении изменений в указанные документы и программы, а также рассматривает вопросы реализации указанных документов и программ», а так же «вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения о совершенствовании государственной политики Российской Федерации в области стандартизации» (п. 5д).

На этом этапе координация особенно важна, поскольку стандарты разрабатываются различными разработчиками, и без должной координации возможно как дублирование усилий, так и недостаточный охват наиболее важных направлений стандартизации, и, в целом, неэффективное использование выделяемых на разработку стандартов ресурсов.

Третий этап координации – реализация программ стандартизации, включая функции по

мониторингу хода выполнения программ, выработке корректирующих воздействий и т.д.

В соответствии со ст. 23 162-ФЗ, «планирование работ по стандартизации осуществляется на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом целей и направлений развития национальной системы стандартизации». Определение краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективы в указанной статье не приводится, однако оно имеется в Федеральном законе "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ в ст. 3:

«19) среднесрочный период - период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;

20) долгосрочный период - период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет».

Однако рассмотрение механизма межведомственной координации в сфере стандартизации согласно постановлению 672 и 162-ФЗ показывает, что явно недостаточно регулируется процесс взаимодействия при разработке программ стандартизации разного уровня, соответствующих установленным в статье 23 162-ФЗ видам – долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования.

Не установлена взаимосвязь между «приоритетными направлениями развития стандартизации», «перспективными программами стандартизации по приоритетным направлениям», «программами национальной стандартизации», «документами стратегического планирования, в том числе государственными программами Российской Федерации и государственными программами субъектов Российской Федерации, а также ведомственными целевыми программами и иными программами, предусматривающими разработку документов по стандартизации». Все перечисленные виды документов планирования в области стандартизации законодательством не классифицированы на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные, и их взаимосвязь установлена только в ст. 23, при этом частично: указано лишь, что:

«3. Планирование работ по стандартизации должно отвечать основным положениям стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и иных документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов

Российской Федерации, а также федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ, иных программ, предусматривающих разработку документов по стандартизации.

4. Формирование программы национальной стандартизации осуществляется на основе установленных целевых индикаторов и показателей, а также на основе перспективных программ стандартизации по приоритетным направлениям».

Однако рассмотрение содержания и порядка формирования вышеперечисленных документов позволяет классифицировать их на кратко-, средне- и долгосрочные.

В частности, результатом долгосрочного (стратегического) планирования должны являться «приоритетные направления развития стандартизации», определяемые Минпромторгом. Однако фактически они были определены лишь один раз – в «Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1762-р, содержится более 25 приоритетных направлений.

В Дорожной карте до 2027 года приоритетные направления по предметным областям стандартизации, учитывающие наиболее актуальные потребности и перспективы социально-экономического и научно-технологического развития, не указаны.

Согласно 172-ФЗ, «Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, стратегического прогноза Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» (ст.19).

Поскольку, согласно ст. 24, «Прогноз социально-экономического развития Российской

Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет», то интервал, на который разрабатывается документ стратегического планирования в области стандартизации – от 6 до 12 лет.

В России можно выделить два актуальных стратегических документа в области стандартизации: Концепция развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 года N 1762-р, следует отметить, что данная Концепция была разработана еще до принятия 162-ФЗ) и План мероприятий ("дорожная карта") развития стандартизации в Российской Федерации на период до 2027 года (Письмо Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 года N ДК-П7-9914).

Концепция развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года содержала введение с перечнем базовых целей (8 социально-экономических целей), анализ современного состояния национальной системы стандартизации, результатов реализации предыдущей стратегии, рассчитанной на период до 2010 года, основные проблемы функционирования национальной системы стандартизации, и развернутое видение будущего. В ней перечислены 14 стратегических целей, по трем из которых дополнительно приведены списки задач, и 14 принципов функционирования стандартизации. Для достижения указанных целей и задач в Концепции, во-первых, приведены планы по развитию нормативно-правового обеспечения стандартизации; во-вторых, в специальном разделе перечислены «приоритетные направления развития стандартизации» - около 25 направлений различной степени детализации, в некоторой степени пересекающиеся между собой, и еще несколько приоритетных направлений упомянуты в следующем разделе.

Далее в стратегии излагаются принципы и приоритеты разработки стандартов для реализации перечисленных направлений, подчеркивается роль стандартов качества и стандартизации инновационной продукции и, среди прочего, утверждается один из важнейших постулатов проактивного подхода:

«постоянный мониторинг современных достижений науки и техники с целью своевременного определения приоритетных направлений развития рынков высоких технологий, оценки потенциального развития

этих рынков на среднесрочную и долгосрочную перспективу». Отдельные разделы посвящены развитию межгосударственной стандартизации, оборонной стандартизации, повышению участия бизнеса в стандартизации, участия в международной стандартизации, финансово-экономическому обеспечению работ по стандартизации, информационному обеспечению, подготовке специалистов и экспертов по стандартизации.

Инструментами реализации данной стратегии призваны стать «разделы отраслевых федеральных целевых программ и государственных программ, посвященные вопросам стандартизации, планы и программы разработки национальных стандартов».

Анализ содержания данной стратегии показал, что она является достаточно развернутым и содержательным документом, превосходящим в объеме и степени детализации рассмотренные зарубежные стратегии. Значительная часть поставленных в стратегии целей и задач была реализована с принятием 162-ФЗ. Однако существенным недостатком Концепции-2020 было недостаточное внимание к механизму ее реализации, в части обеспечения согласованности действий различных участников работ по стандартизации, четкого выделения зон их ответственности и целевых показателей.

В частности, далеко не достаточно полно реализуется тезис о формировании разделов по стандартизации в ФЦП и других госпрограммах. На момент завершения горизонта планирования Концепции-2020 перечнем государственных программ Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р) предусмотрено 47 госпрограмм, по состоянию на 01.01.2020 утверждены и реализуются 40 государственных программ, в стадии разработки находятся 7 госпрограмм. Из них, как показано в «Ежегодном государственном докладе о состоянии работ в сфере стандартизации», разделы по стандартизации содержатся лишь в 20% госпрограмм.

Следующий временной интервал планирования (2020-2027 годы) охватывается иным документом - План мероприятий ("дорожная карта") развития стандартизации в Российской Федерации на период до 2027 года (Дорожная карта 2027), содержащая целевые показатели на ближайшие 8 лет. Данный документ отличается более конкретной проработкой (список мероприятий из 9 направлений, содержащий 48 пунктов с заданными результатами - принятым нормативным правовым актом, проведенной

конференцией, подготовленным докладом и т.д.; и 10 критериев с установленными ежегодными целевыми показателями на период 2021-2027 года), однако Дорожная карта-2027 сфокусирована только на организационном, инфраструктурном, методическом и информационном обеспечении функционирования национальной системы стандартизации и не рассматривает вопросы отдельных предметных отраслей стандартизации, в частности, в виде перечня приоритетных направлений.

В Дорожной карте предусматривается планомерное наращивание процента госпрограмм, имеющих разделы по стандартизации (вплоть до 100% к завершению срока планирования), но механизмы достижения результата не определены.

Как показывает анализ, оба этих документа являются взаимодополняющими в части формы изложения и рассмотренных тем, поэтому целесообразно принимать стратегические документы, сочетающие элементы их структуры и содержания.

Рассмотрение зарубежного опыта (в США стратегии развития, содержащие приоритетные направления стандартизации, обновляются каждые 5 лет, во Франции - каждые 3-4 года, в Германии пересмотр стратегии предусмотрен каждые 3 года) показывает, что перечень приоритетных направлений целесообразно принимать каждые 3-5 лет и, при необходимости, оперативно обновлять (например, в случае принятия новых государственных проектов или программ, прогнозов и стратегий научно-технологического и других концептуальных документов).

Таким образом, налицо противоречие: если концепция развития институциональной структуры стандартизации должна приниматься на достаточно длительный срок для обеспечения стабильности и предсказуемости ее развития (например, в таких базовых вопросах, как организационная структура управления национальной системой стандартизации, взаимодействие между стандартизацией, аккредитацией и сертификацией и т.д.), желательно, 10-12 лет, то ее отдельные составные части, такие, как дорожная карта и перечень приоритетных направлений, должны актуализироваться существенно чаще.

В связи с этим предлагается перейти к следующей структуре документов стратегического планирования в области стандартизации.

«Концепция развития национальной стандартизации» - это основополагающий

документ, описывающий перспективы развития институциональной структуры стандартизации в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Он должен приниматься Правительством России на десятилетний период, описывать основные цели, задачи и ориентиры развития стандартизации на качественном уровне. К нему необходимо предусмотреть два приложения.

Во-первых, Дорожную карту развития стандартизации на пятилетний период, аналогичную Дорожной карте 2027, которая бы конкретизировала положения Концепции до уровня конкретных мероприятий и ключевых показателей эффективности. Соответственно, через пять лет принимается новая Дорожная карта, учитывающая результаты реализации предыдущей.

Во-вторых, Перечень приоритетных направлений стандартизации на пять лет, с возможностью внеочередной актуализации в случае необходимости.

Дорожная карта должна, с учетом мнений всех заинтересованных сторон, разрабатываться Минпромторгом как органом, отвечающим за «выработку государственной политики и нормативно-правовому регулирование в сфере стандартизации». Уже в действующей редакции 162-ФЗ к функциям Минпромторга отнесено:

«устанавливает показатели и индикаторы, на основе которых будут оцениваться результаты работ по стандартизации в национальной системе стандартизации» (п.6 ст.8).

Результатом этого и должна быть Дорожная карта с пятилетним перечнем КПЭ.

Перечень приоритетных направлений, согласно действующей редакции, также должен составляться Минпромторгом:

«определяет стратегические и приоритетные направления развития национальной системы стандартизации» (п.5 ст.8).

Однако, поскольку он не обновлялся с 2012 года, в то время как зарубежная практика свидетельствует в пользу обновления каждые 3-5 лет, можно сделать вывод о целесообразности передачи данного полномочия Росстандарту, поскольку именно при Росстандарте предлагается создать межотраслевые советы. Именно межотраслевые советы, включая представителей заинтересованных ТК, ФОИВ, ГК и делегатов бизнеса в рамках определенной отрасли, представителей «сквозных» ТК должны разрабатывать перечень приоритетных направлений. Он, являясь скорее научно-техническим, нежели социально-экономическим

документом, должен согласовываться со стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, учитывать прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, обсуждаться с ведущими научными организациями в области стандартизации и проходить экспертизу РАН. Проект перечня приоритетных направлений развития стандартизации должен рассматриваться и утверждаться Правительственной комиссией по модернизации экономики и инновационному развитию России для обеспечения соответствия перечня приоритетных направлений развития стандартизации стратегии инновационного развития экономики.

Результатом среднесрочного планирования должны являться «перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям».

Согласно ст. 10 162-ФЗ, «Федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" и иные государственные корпорации: разрабатывают и утверждают совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям».

Фактически на данный момент принято 8 перспективных программ стандартизации по приоритетным направлениям, среди которых:

Перспективная программа стандартизации в нефтегазовом комплексе на 2017-2022 годы (принята совместным приказом Минэнерго и Росстандарта, разработчик – Минэнерго) – содержит детальный перечень планируемых к разработке и актуализации стандартов (более 270 листов) с указанием сроков подготовки и утверждения.

Программа стандартизации в области импортозамещения включает в себя план разработки 460 стандартов в 2015-17 гг. и охватывает продукцию предприятий 19 отраслей промышленности; и дальнейшие перспективные направления на 2018-20 гг.

Программа стандартизации в авиационной промышленности на 2016-2020 годы – утверждена Минпромторгом, разрабатывалась Техническим комитетом по стандартизации № 323 "Авиационная техника" и Союзом авиапроизводителей России, предполагает разработку более 800 документов по стандартизации.

Программа разработки стандартов для nanoиндустрии на 2010 – 2014 годы Разработана по поручению Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям (протокол от

19.05.2009 № 4, разд. II) Одобрена Аппаратом Правительства Российской Федерации от 26.04.2010 № П8-1371, предусматривала разработку около 400 стандартов.

Программа работ по стандартизации ракетно-космической техники на период 2016 – 2020 годов – разработана Роскосмосом, предусматривает ежегодную актуализацию опережающими темпами 12,5% фонда документов по стандартизации РКТ.

Перспективная программа стандартизации в области дорожного хозяйства 2018-2022 – утверждена Приказом Министерства транспорта РФ от 28 сентября 2017 г. № 395 "Об утверждении перспективной программы стандартизации в области дорожного хозяйства".

Программа по обеспечению нормативной документацией создания отечественной системы подводной добычи для освоения морских нефтегазовых месторождений – принята 04.12.2017. Разработана Газпромом.

Программа разработки национальных стандартов, обеспечивающая гармонизацию с международными стандартами в судостроительной промышленности на 2016-2018 годы – утверждена Росстандартом, согласована АО «ОСК» и ФГУП «Крыловский государственный научный центр».

Итого анализ показывает – фактически перспективные программы стандартизации по приоритетным направлениям разрабатываются разными организациями и имеют несколько вариантов утверждения – Росстандартом, Минпромторгом, профильным министерством (в частности, Минтранс), совместно Росстандартом и профильным министерством, аппаратом правительства, совместно госкомпанией (ПАО ГАЗПРОМ), Минпромторгом и Росстандартом. Большая часть этих программ рассчитана на пять лет, то есть относится к документам среднесрочного периода планирования. Большинство из этих программ ссылаются на приоритетные направления развития стандартизации, заданные в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1762-р «О Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года».

Анализ данных программ показывает, что они являются высококачественными документами среднесрочного планирования, содержат развернутое обоснование направления развития стандартизации в данной отрасли и детализированный план разработки и обновления стандартов. Однако количество данных программ незначительно: две

программы в нефтегазовой отрасли, две в авиакосмической, по одной в наноиндустрии, дорожном строительстве, кораблестроении и межотраслевая программа импортозамещения. То есть они затрагивают лишь 5 из приоритетных направлений стандартизации (20%).

Проведенный в проекте ежегодного государственного доклада о состоянии работ в сфере стандартизации в 2019 анализ показал: из 47 госпрограмм лишь некоторые (около 20% общего числа) содержат разделы или индикаторы в области нормативно-технического обеспечения:

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

Федеральная космическая программа России на 2016 – 2025 годы;

Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года;

Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности;

Доступная среда;

Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р утверждена Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», содержащая раздел по стандартизации.

Разделы и индикаторы по стандартизации содержат дорожные карты Национальной Технологической Инициативы: «Технет», «Автонет», «Маринет» и «Аэронет».

Согласно Дорожной карте 2027, к 2027 году количество госпрограмм, имеющих разделы по стандартизации, должно возрасти до 100%. Это обуславливает необходимость стимулирования деятельности ФОИВ и госкорпораций в данном направлении.

Для воплощения проактивного принципа управления национальной системой стандартизации и реализации вышеуказанных положений предлагается переход от двухуровневой к трехуровневой организационной структуре за счет введения координационных органов – межотраслевых советов при Росстандарте, предусмотренных Распоряжением Правительства от 24 сентября 2012 года № 1762-р «О Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года», состоящих из технических комитетов, ФОИВ, российских участников международных отраслевых организаций по стандартизации.

Аналогичные координирующие структуры уровня, промежуточного между техническими комитетами и национальным органом по

стандартизации, характерны для большинства наиболее крупных и развитых систем национальной стандартизации, в т.ч. Германии, Франции, Индии.

Опыт зарубежных стран показывает, что аналоги межотраслевых советов бывают различных размеров, объединяя от нескольких единиц до полутора сотен технических комитетов, однако наиболее частый размер – несколько десятков ТК. В России создание Межотраслевых советов было предусмотрено Концепцией-2020, однако фактически почти не реализовано (не была создана соответствующая нормативно-правовая база, отдельные советы создавались лишь для реализации конкретных реформ и далее не действовали, другие советы создавались не при государственных органах, а при общественной организации – РСПП, на сайте Росстандарта они именуется не межотраслевыми, а отраслевыми советами, но соответствующий раздел сайта пуст). В то же время объективная необходимость в координирующих структурах отраслевого (межотраслевого, в случае «сквозных» стандартов) уровня отчасти реализована в России инициативно, силами участников работ по стандартизации корпоративного уровня, в форме отраслевых ассоциаций: в качестве характерного примера можно привести деятельность Алюминиевой ассоциации [6].

Ключевым изменением деятельности стало существенное расширение объектов по стандартизации, закрепленных за ТК 099 «Алюминий»: если ранее она охватывала исключительно сырьевую продукцию (первичный алюминий), то после реорганизации было включено более 50 видов продукции высокого передела из алюминия (кабельная продукция, продукция автомобилестроения, судостроения, строительства, авиастроения и многое другое) за счет взаимодействия с профильными техническими комитетами, с которыми на сегодняшний день подписано более 29 соответствующих соглашений. Такое сотрудничество позволяет реализовать пакетный принцип разработки стандартов [10].

Однако у подобных ассоциаций отсутствует официальное место среди участников национальной системы стандартизации, специальное нормативно-правовое регулирование их полномочий, поэтому предлагается учесть их опыт при создании межотраслевых советов.

Межотраслевые советы (далее МОС) предлагается создавать при Росстандарте, включая в них представителей профильных ТК, связанных с данными отраслями ФОИВ и

госкорпораций, а так же, с правом совещательного голоса, отечественных представителей в международных отраслевых организациях по стандартизации, представителей заинтересованных коммерческих компаний, играющих важную роль в курируемых отраслях. При этом в момент создания МОС должна определяться сфера его регулирования, перечисляться входящие в него ТК, ФОИВ и ГК, представители которых включаются в ТК на обязательной основе. Далее МОС может пополнять свой состав членами с совещательным голосом за счет механизма кооптации (на основании собственного решения).

Поскольку, с одной стороны, основным принципом стандартизации является достижение консенсуса, с другой же стороны, предоставление права вето каждому участнику МОС (принцип полного консенсуса) может затянуть принятие МОС решений, что, в силу специфики его состава и выполняемых функций, может недопустимо замедлить принятие важных решений в области стандартизации, предлагается использовать принцип принятия решений квалифицированным большинством (2/3) голосов участников с правом решающего голоса, при этом право вето оставить только за представителями ФОИВ и ГК.

Создание межотраслевых советов позволит, во-первых, существенно повысить информационную связность всей национальной системы стандартизации. К их функциям предлагается отнести деятельность по информированию технических комитетов о новых разработках на международном и региональном уровнях; по координации участия представителей в международных и региональных организациях по стандартизации. Объединение в рамках одного МОС представителей ТК, в т.ч. участвующих в деятельности международных организаций по стандартизации в рамках системы ИСО/МЭК в качестве МТК, и отечественных представителей в международных организациях, не входящих в систему ИСО/МЭК (таких, как ITU-T, ICAO, IMO, PCI DSS, IEEE, IETF, OASIS, W3COM, 3GPP) позволит существенно повысить степень взаимной информированности участников работ по стандартизации и решить важную задачу: реинтеграцию национальной системы стандартизации, поскольку в настоящее время российское участие в ряде вышеперечисленных организаций никак не координируется в рамках Росстандарта, используя параллельные управленческие цепочки, напрямую замкнутые на профильные министерства. Далее это позволит ускорить процесс принятия международных стандартов подобных

организаций в качестве национальных стандартов, с возможностью ссылки на них в НПА, вместо параллельной процедуры их принятия ведомственными нормативными актами, без их передачи в Федеральный информационный фонд стандартов и без включения в единое поле национальной стандартизации с соответствующими процедурами. МОС предоставляют постоянную организационную и инфраструктурную поддержку процессу согласования деятельности смежных ТК, обмен мнениями между представителями всех заинтересованных сторон в рамках данной отрасли и учет мнения представителей тех ТК и госструктур, деятельность которой является «сквозной» для ряда отраслей (прежде всего, это ТК и госструктуры, занимающиеся вопросами информационной безопасности, поскольку в настоящее время существует достаточно большое количество конфликтных ситуаций, когда профильные ТК принимают стандарты, содержащие серьезные уязвимости в сфере информационной безопасности, устаревшие протоколы безопасности и т.д., без учета мнения профильных ТК и госструктур; кроме того, целесообразен учет мнения представителей ТК в области сквозных цифровых технологий и т.д.). В зависимости от специфики работы МОС и его сферы регулирования, те или иные представители «сквозных» ТК могут входить в его состав как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса.

Во-вторых, МОС будут играть важную роль в планировании работ по стандартизации/

В-третьих, межотраслевым советам предлагается передать функции первой апелляционной инстанции при рассмотрении споров, расширив сферу ее компетенции по сравнению с ныне действующей комиссией по апелляциям (включив в нее не только рассмотрение апелляций на решения Росстандарта, но и разногласия между входящими в межотраслевой совет ТК, ФОИВ и иными участниками).

Для совершенствования инфраструктурного обеспечения национальной системы стандартизации в части информационной, организационной и научно-методической инфраструктуры предлагается закрепить за Национальным институтом стандартизации функции по интеграции информационного пространства стандартизации, научно-методическому обеспечению стандартизации, а так же организационно-методическому и кадровому содействию деятельности технических комитетов и межотраслевых советов в тех отраслях

стандартизации, в которых отсутствуют организации с достаточным ресурсным потенциалом для данной роли.

Поэтому необходимо проведение работы по закреплению групп стандартов из Федерального информационного фонда за межотраслевыми советами и упорядочение процесса разработки перспективных программ стандартизации по приоритетным направлениям с помощью координации деятельности ФОИВ в данной области Росстандартом в рамках межотраслевых советов, опирающихся как на перечень перспективных направлений развития стандартизации, так и на данные о востребованности, экономической эффективности стандартов, их возрасте, степени гармонизации и других характеристиках фонда стандартов.

Основываясь на этой информации, Росстандарт может научно-обоснованно координировать разработку среднесрочных перспективных программ стандартизации по приоритетным направлениям. Они должны служить основой для разработки ежегодных программ национальной стандартизации (ПНС). Для этого необходима актуализация ГОСТ Р 1.14-2017 «Стандартизация в Российской Федерации. Программа национальной стандартизации. Требования к структуре, правила формирования, утверждения и контроля за реализацией».

Предложения в ПНС должны соответствовать перспективным программам стандартизации по приоритетным направлениям, иным стратегическим программам, имеющим разделы по стандартизации, либо содержать детализированное обоснование о необходимости разработки стандартов, не предусмотренных указанными среднесрочными программами.

При этом предложения в ПНС после первичного рассмотрения и фильтрации техническими комитетами должны рассматриваться межотраслевыми советами и, далее Росстандартом.

Компаративный анализ зарубежных и отечественных документов стратегического планирования в сочетании с рассмотрением направлений перехода к новому технологическому укладу позволил выделить следующие укрупненные блоки целей и задач развития национальной системы стандартизации.

Во-первых, реформа методов и механизмов стратегического планирования для реализации проактивного принципа управления национальной системой стандартизации, основываясь на детализированном

прогнозировании сценариев развития, основанной на сочетании запросов и прогнозов экономических субъектов, органов власти и научно-технологическом прогнозировании академических институтов.

Во-вторых, создание системы координированной реализации стратегических программ развития стандартизации, объединяющей усилия всех участников национальной системы стандартизации. **iea**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

- [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.din.de/>
- [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://rgtr.ru/data/mezhdunarodnoe/germany/german_strategy_of_standardization.docx
- [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.francenormalisation.fr
- [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://www.ansi.org/standards_activities/nss/
- Докукин А.В. Повышение качества информационного обеспечения мониторинга правотворчества и правоприменения // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2013. № 6 (16).
- Зажигалкин А.В., Казовская И.С. Алюминиевая ассоциация: создание системной работы в сфере стандартизации // Стандарты и качество. 2020. № 10.
- Зажигалкин А.В., Петросян А.Е., Пугачев В.М. Цифровая экономика и будущее стандартизации // Стандарты и качество. 2017. № 9.
- Ломакин М.И., Докукин А.В., Шалаев А.П. Методологические проблемы стандартизации в условиях развития цифровой экономики // Стандарты и качество. 2018. № 11.
- Стреха А.А., Докукин А.В., Галкин В.Е. Совершенствование системы информационного обеспечения процессов разработки и применения стандартов // Транспортное дело России. 2014. № 6.
- Зажигалкин А.В., Аронов И.З., Раков А.В., Рыбакова А.М., Сахаров В.А. «Пакетный принцип» разработки стандартов – новая-старая технология планирования в области стандартизации // Стандарты и качество. 2015. № 8.

CHALLENGES FOR IMPROVING FORWARD-LOOKING PROCESSES IN THE NATIONAL STANDARDIZATION SYSTEM

Zazhigalkin Alexander Vladimirovich, Candidate of Law Sciences, Chairman of the Association "Association of producers, suppliers and consumers of aluminum", Moscow

The paper deals with the problems of improving the processes of long-term planning in the national standardization system. The experience of the strategies for standardization of the USA, France, Germany is analyzed. Conclusions are made about the need for three levels of planning. The positive experience of sectoral self-regulation in the field of standardization development plans is analyzed and the creation of intersectoral standardization councils is recommended.

The materials of this study were provided by the author for use in scientific work on the topic "Conducting a comparative analysis of domestic and foreign practice of improving the normative legal regulation of standardization" carried out within the framework of the subcontract for analytical work "Preparation of proposals for improving activities in the field of standardization based on the results of the application of the Federal Law "On standardization in the Russian Federation", and for further use on this topic.

Key words: self-regulation, standardization, strategy, plan, long-term planning

REFERENCES:

- [Electronic resource] // Access mode: URL: <https://www.din.de/>
- [Electronic resource] // Access mode: URL: <http://rgtr.ru/data/mezhdunarodnoe/germany/>
- [Electronic resource] // Access mode: URL: www.francenormalisation.fr
- [Electronic resource] // Access mode: URL: https://www.ansi.org/standards_activities/nss/
- Dokukin A.V. Povysheniye kachestva informatsionnogo obespecheniya monitoringa pravotvorchestva i pravoprimereniya [Improving the quality of information support for monitoring lawmaking and law enforcement] // Informatsionno-ekonomicheskiye aspekty standartizatsii i tekhnicheskogo regulirovaniya [Information and economic aspects of standardization and technical regulation]. 2013. № 6 (16).

6. Zazhigalkin A.V., Kazovskaya I.S. Alyuminiyevaya assotsiatsiya: sozdaniye sistemnoy raboty v sfere standartizatsii [*Aluminum association: creation of systematic work in the field of standardization*] // Standarty i kachestvo [*Standards and quality*]. 2020. № 10.
7. Zazhigalkin A.V., Petrosyan A.Ye., Pugachev V.M. Tsifrovaya ekonomika i budushcheye standartizatsii [*Digital economy and the future of standardization*] // Standarty i kachestvo [*Standards and quality*]. 2017. № 9.
8. Lomakin M.I., Dokukin A.V., Shalayev A.P. Metodologicheskiye problemy standartizatsii v usloviyakh razvitiya tsifrovoy ekonomiki [*Methodological problems of standardization in the context of the development of the digital economy*] // Standarty i kachestvo [*Standards and quality*]. 2018. № 11.
9. Strekha A.A., Dokukin A.V., Galkin V.Ye. Sovershenstvovaniye sistemy informatsionnogo obespecheniya protsessov razrabotki i primeneniya standartov [*Improvement of the information support system for the development and application of standards*] // Transportnoye delo Rossii [*Transport business of Russia*]. 2014. № 6.
10. Zazhigalkin A.V., Aronov I.Z., Rakov A.V., Rybakova A.M., Sakharov V.A. «Paketnyy printsip» razrabotki standartov – novaya-staraya tekhnologiya planirovaniya v oblasti standartizatsii [*"Batch principle" of standards development - a new-old planning technology in the field of standardization*] // Standarty i kachestvo [*Standards and quality*]. 2015. № 8.

При использовании материалов статьи необходимо использовать данную ссылку:

Дубин Р.Ш. Особенности финансового менеджмента холдинга в современных рыночных условиях // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2020. № 5. (57). С. 57-65

УДК 004.023

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ХОЛДИНГА В СОВРЕМЕННЫХ РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

Дубин Р.Ш.

Цель: исследование специфики финансового менеджмента холдингов в современных условиях рыночного хозяйствования.

Задачи: в статье была решена задача аналитического обзора теоретических и практических наработок отечественных и зарубежных специалистов, на основании которых сделаны авторские заключения, аргументированные подтвержденными информационными данными, результатами эмпирических исследований. Методы: методология исследования представлена в виде анализа теоретической основы основных положений экономической теории и финансового менеджмента. Методологическую основу составили научные достижения в области микроэкономики, менеджмента, финансирования и специализированно направленные методы: логический, системный, сравнительный, статистический и финансовый анализ. Результаты: выделена проблематика исследования систем управления финансами в деятельности холдингов, которая обуславливается тем, что принятие соответствующих решений в финансовом менеджменте часто связано с созданием широкого круга внутренних и внешних финансовых и организационных связей между дочерними структурами. Выводы: для организации эффективной системы финансового менеджмента холдинга руководству компании необходимо иметь обоснованное четкое представление о ее финансовом состоянии на всех уровнях управления. Практика ведущих холдингов показывает, что эффективный финансовый механизм контроля позволяет управлять всеми звеньями холдинга как единым хозяйственным организмом, что приводит к минимизации налоговой базы, согласованию инвестиций, финансовых операций и т.д. Учет особенностей финансового менеджмента данного вида бизнес-структур должен включать разработку эффективного механизма финансового контроля над ее структурными составляющими посредством мониторинга финансового состояния, оценки эффективности и совершенствования финансовой деятельности и программы сопровождения компаний, входящих в структуру холдинга.

Ключевые слова: холдинг, финансовый менеджмент, управление, организация, интеграция.
