

Глава I

Техническое регулирование на современном этапе

§ 1. Правовое регулирование отношений в сфере установления требований к продукции и (или) к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации

Государственная экономическая политика России направлена на новое качественное развитие экономики страны в целом и ее основных институтов. Необходимым условием реализации такой политики является создание законодательных основ, обеспечивающих оптимальные условия хозяйствования.

Одним из таких законодательных актов является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹. Этот Закон заложил основы радикальной реформы всей системы установления обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее — процессы производства и обращения), выполнению работ и оказанию услуг, а также оценке и подтверждению соответствия.

¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140 (с послед. изм.).

Взамен устаревшей системы государственной стандартизации и обязательной сертификации Законом о техническом регулировании предусмотрены разработка и принятие обязательных для всех отраслей технических регламентов, которые, однако, должны предъявлять лишь минимальные требования к необходимому уровню безопасности продукции и процессам производства и обращения.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона обязательные требования безопасности, обеспечивающие безопасность излучений, биологическую безопасность, взрывобезопасность, механическую, пожарную, промышленную, термическую, химическую, электрическую, ядерную и радиационную безопасность, другие виды безопасности и электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования, единство измерений, устанавливаются только в отношении продукции или связанных с ними процессами производства и обращения.

В отношении работ и услуг могут устанавливаться только добровольные требования.

Согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании техническое регулирование представляет собой правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам производства и обращения, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства и обращения, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Исходя из этого определения, под системой технического регулирования следует понимать систему правового регулирования, т.е. систему правовых актов¹. Построение системы технического регу-

¹ Вместе с тем в соответствии с п. 3 Методических рекомендаций по созданию систем технического регулирования в отраслях и сферах деятельности, утвержденных приказом Минпромэнерго России от 23 мая 2006 г. № 112 (Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. 2006. № 6), под системой технического регулирования в отрасли понимается упорядоченная определенным образом совокупность объектов технического регулирования, для каждого из которых определены набор обязательных и добровольных требований формы оценки соответствия этим требованиям, а также возможности их скоординированного использования в данной и смежных отраслях. Такое понимание системы технического регулирования не соответствует нормам Закона о техническом регулировании.

лирования как совокупности именно правовых актов, устанавливающих требования безопасности к продукции или к связанным с ними процессам производства и обращения невозможно без учета норм федеральных законов, отчасти уже регулирующих эти вопросы и принятых до вступления в силу Закона о техническом регулировании. Несомненно, в любой отрасли производства образуется целая система актов, регулирующих безопасность продукции и процессов. Указанная система складывается из международных договоров, конституционных принципов единства экономического пространства (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), установления правовых основ единого рынка (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ), закрепления важнейших объектов жизнедеятельности в исключительном ведении Российской Федерации (п. «и», «м», «р» ст. 71 Конституции РФ), Закона о техническом регулировании, иных федеральных законов, не являющихся техническими регламентами, но имеющих отношение к сфере безопасности (например, такие как федеральные законы от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹, от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»², от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»³ и т.д.), указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, национальных стандартов, сводов правил, стандартов организаций.

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О техническом регулировании“»⁴ ввел в круг правовых актов, составляющих систему технического регулирования, и иные документы — стандарты и своды правил иностранных государств, а также региональные стандарты и своды правил⁵.

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст.150.

² СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

³ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 6.

⁵ Согласно Закону № 385-ФЗ под региональными стандартами и сводами правил понимаются стандарты и своды правил, принятые региональной организацией по стандартизации, т.е. организацией, членами (участниками) которой являются национальные органы (организации) по стандартизации государств, входящих в один географический регион мира и (или) группу стран, находящихся в соответствии с международными договорами в процессе экономической интеграции.

Разработка и принятие технических регламентов не всегда влекут полную или частичную отмену актов действующего законодательства, устанавливающих требования безопасности в отношении отдельных видов продукции, производств и процессов¹, но предполагают их корректировку. Пункт 1 ст. 4 Закона о техническом регулировании устанавливает, что законодательство о техническом регулировании состоит из настоящего федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ. Пункт 2 этой же статьи закрепляет, что положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, касающиеся сферы технического регулирования, применяются в части, не противоречащей Закону о техническом регулировании. Анализ обозначенных «иных федеральных законов» показал, что они не вступают в явное противоречие с Законом о техническом регулировании и нуждаются лишь в частичной правке, в основном в части изменения статуса документов, устанавливающих обязательные требования.

Подобные законодательные акты могли бы стать своего рода базовыми законами, устанавливающими общие требования, основы безопасности для отдельных областей и категорий объектов технического регулирования.

С действием федеральных законов, устанавливающих в числе прочих норм требования безопасности к отдельным объектам технического регулирования, возникает проблема их согласованности с Законом о техническом регулировании: действовавшие на тот момент федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также принятые впоследствии в большинстве случаев не приведены в соответствие с ним. Насчитывается более 150 федеральных законов, где содержится ссылка на государственные стандарты как содержащие обязательные требования безопасности и обозначена старая система оценки соответствия продукции и процессов производства и об-

¹ К таковым можно отнести помимо названных выше, в частности, федеральные законы: от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; с послед. изм.), от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141; с послед. изм.), от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510; с послед. изм.) и т.д.

ращения обязательным требованиям. Кроме того, ряд федеральных законов указывает на обязательные требования в отношении работ и услуг, хотя в настоящее время в соответствии с Законом о техническом регулировании на них обязательные требования безопасности не устанавливаются (ст. 1).

Хотя все основные элементы технического регулирования — технические регламенты, стандарты, процедуры подтверждения соответствия, аккредитация, контроль и надзор — в том или ином виде имеются в Российской Федерации, они нуждаются в корректировке.

Изменение российского законодательства и подзаконных актов в связи с принятием Закона о техническом регулировании должно осуществляться в нескольких направлениях, которые можно условно сгруппировать в следующие блоки:

- 1) изменение понятийного аппарата, приведение его в соответствие с понятийным аппаратом Закона;
- 2) изменение статуса документа, устанавливающего обязательные требования, порядка его разработки и принятия;
- 3) изменение процедур подтверждения соответствия продукции, услуг и работ обязательным требованиям;
- 4) уточнение полномочий государственных органов в области технического регулирования, а также прав и обязанностей участников процесса подтверждения соответствия;
- 5) создание механизма реализации норм Закона.

Наряду с принятием технических регламентов требуется разработка значительного числа подзаконных актов, конкретизирующих положения Закона о техническом регулировании, поскольку принятый Закон содержит большое количество отсылочных норм.

За прошедшее с момента принятия указанного Закона время выявились как положительные моменты, так и весьма серьезные проблемы его реализации.

К существенным достижениям на пути открытости установленных обязательных требований следует отнести необходимость их опубликования и, как следствие — доступность для всех заинтересованных лиц. В этом выгодное отличие новой системы от существовавшего ранее порядка установления обязательных требований в ГОСТах, СНИПах и СанПиНах, которые в открытой печати не публиковались и для широкой публики были просто недоступны. Обязательная публикация облегчает соблюдение хозяйству-

щими субъектами установленных требований, ведь значительная часть их нарушений на сегодня является следствием не умысла, а незнания.

Закон позволяет также избежать возникновения достаточно часто встречающихся на сегодняшний день ситуаций, когда в договоре содержится ссылка на ГОСТ, СНИП или другой документ, а одна из сторон не в состоянии ознакомиться с содержанием этого документа. Эта ситуация типична, например, для жилищно-коммунальной сферы. В договоре с потребителем может быть сказано, что качество питьевой воды должно соответствовать ГОСТу, а сами параметры качества не указаны. Ознакомиться с ГОСТом у рядового потребителя в настоящее время возможности практически нет.

Подробное описание в Законе о техническом регулировании процедуры принятия технических регламентов с особым упором на публичный характер обсуждения создает определенные гарантии того, что при разработке и принятии технических регламентов будут учтены интересы всех заинтересованных сторон и обязательные требования не превратятся в барьеры для предпринимательской деятельности и инструмент недобросовестной конкуренции. Однако с практическим применением этих процедур возможны проблемы. Так, в Законе не сказано, что принятие технического регламента, по отношению к которому какие-либо процедурные требования были не соблюдены, не допускается. Не предусмотрено и никаких санкций за нарушение этих процедур. Можно предположить, что какая-то часть технических регламентов будет приниматься без соблюдения установленных процедур, как принимаются сейчас многие законы с нарушением регламента Госдумы РФ. Какова возможность оспаривания технического регламента в форме федерального закона, принятого с нарушением прописанных в Законе о техническом регулировании процедур, покажет только время. На сегодняшний день механизмы предотвращения возникновения подобных ситуаций отсутствуют.

Следует также отметить, что Закон о техническом регулировании создал существенный конфликт интересов. Так, в соответствии с Законом о техническом регулировании производитель (поставщик, продавец) продукции может разрабатывать обязательные для себя самого требования, что уменьшает административные барьеры, однако при этом изготовитель объективно заинтересован в снижении расходов [в том числе на испытания и сертификацию продукции] и

увеличении прибыли (в том числе за счет снижения (исключения) обязательных требований), что снижает безопасность продукции и в конечном счете противоречит интересам общества в целом. Кроме того, это может привести к массовым необоснованным отступлениям в регламентах от действующих общепринятых национальных и международных нормативных документов при установлении обязательных требований к продукции с целью закрепления доминирующего положения отдельных компаний на рынке.

Практика показывает, что наметилась и другая тенденция — при подготовке проектов технических регламентов разработчики пытаются включить в них максимально полно все требования, предусмотренные в настоящее время различного рода нормами и правилами. Анализ более 150 проектов технических регламентов, находящихся на стадии разработки, показал, что они зачастую превращаются в огромные производственные инструкции, которые могут сковывать инициативу производителей в развитии и модернизации производства, разработке прогрессивных способов обеспечения безопасности как продукции, так и связанных с ней процессов производства и обращения.

С другой стороны, наличие большого числа детализированных требований в технических регламентах при высоких темпах современного развития техники и технологии неизбежно приведет к необходимости постоянного внесения изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы (технические регламенты). Таким образом, необходимые технические новшества могут ждать своей очереди несколько лет, что неминуемо отрицательно скажется на уровне развития экономических, научно-технических и общественных отношений, будет тормозить развитие экономики и снижать конкурентоспособность отечественной продукции.

Выход из сложившейся ситуации видится в максимально возможном использовании принципов технического регулирования, принятых в странах Европейского союза, тем более что наибольшая доля экспорта и импорта России приходится на страны ЕС. Кроме того, между Европейским союзом и Российской Федерацией действует Соглашение о партнерстве и сотрудничестве¹, которое преду-

¹ Заключено 24 июня 1994 г., вступило в силу 1 декабря 1997 г. // Дипломатический вестник. 1994. № 15/16. С. 29–59.

сматривает гармонизацию технического законодательства. Одним из шагов подобной гармонизации явилась возможность введения Правительством РФ до дня вступления в силу технических регламентов в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации обязательных требований, содержащихся в технических регламентах государств — участников таможенного союза или в документах Европейского союза (п. 6.2 ст. 46 закона)¹.

Закон лишь в общей форме определяет действие прежних обязательных требований до принятия соответствующих технических регламентов и не содержит четких критериев их применения, поэтому процедуры обязательного подтверждения соответствия товаров, работ и услуг обязательным требованиям в этот период не ясны как хозяйствующим субъектам, так и органам государственной власти, что вызывает трудности в практике применения законодательства в сфере технического регулирования².

В соответствии со ст. 46 Закона о техническом регулировании требования, закрепленные в государственных стандартах, обязательны к применению вплоть до принятия соответствующих технических регламентов, поскольку установлены в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений. На практике достаточно сложно оценить, насколько те или иные требования, закрепленные в государственных стандартах, отвечают указанным выше требованиям. Поэтому соответствующие органы власти издают акты разъясняющего характера, имеющие своей целью определить круг

¹ Указанный пункт был введен Законом № 385-ФЗ.

² Так, например, разъяснения о применении документов, устанавливающих обязательные требования к продукции, работам и услугам, до введения в действие технических регламентов содержатся в постановлениях ФАС Восточно-Сибирского округа от 8 января 2004 г. по делу № А33-7925/03-С6-Ф02-4539/03-С1, ФАС Северо-Кавказского округа от 6 октября 2004 г. по делу № Ф08-4658/2004-1769А, ФАС Центрального округа от 26 августа 2004 г. по делу № А62-425/2004 и др.

стандартов, обязательных к применению в период до принятия соответствующих технических регламентов¹.

При этом возникает вопрос: возможно ли применение требований государственных стандартов и правил, если они не прошли процедуру государственной регистрации в Минюсте России? Полагаем, что решать данный вопрос следует с учетом следующего.

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»² предусмотрена государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер (п. 8). При этом указанные нормативные правовые акты подлежат государственной регистрации независимо от срока их действия, а также от наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера. Проведение государственной регистрации нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, возложено на Минюст России.

В развитие Указа Президента РФ постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009³ утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, а также установлено право Минюста России давать разъяснения о применении указанных правил (абз. 2 п. 1 постановления).

В настоящее время действуют Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее — Разъяснения), утвержденные приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88⁴. Пунктом 15 Разъяснений установлено, что представле-

¹ См., например, письмо Госстроя России от 22 декабря 2003 г. № ЛБ-8381/9 // Бюллетень строительной техники. 2004. № 1.

² СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663 (с послед. изм.).

³ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895 (с послед. изм.).

⁴ БНА. 2007. № 23 (с послед. изм.).

нию на государственную регистрацию не подлежат технические акты (ГОСТы, СНИПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм (пп. «г» п. 15 Разъяснений).

Следует отметить, что и ранее акты технического характера, принятые федеральными органами исполнительной власти, не подлежали государственной регистрации в Минюсте России [см. п. 3.4 письма Минюста России от 3 июня 1993 г. № 08-09/307 (фактически утратил силу в связи с признанием утратившим силу постановления Правительства РФ от 8 мая 1992 г. № 305), п. 15 Разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 17 апреля 1998 г. № 42 (утратил силу в связи с изданием приказа Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217), приказом Минюста России от 14 июня 1999 г. № 217].

Вместе с тем необходимо обратить внимание на некорректность формулировки п. 15 Разъяснений, поскольку технические нормы, получившие закрепление в нормативном правовом акте, приобретают таким образом юридическую силу и становятся технико-правовыми нормами.

Подобные нормы, не теряя своего юридико-технического характера, обладают качественными признаками правовой нормы: содержат общеобязательные предписания, исходят от государства и выражают его волю, имеют постоянный или временный характер, рассчитаны на многократное применение неограниченным кругом лиц, закрепляются в специальных нормативных правовых актах и обеспечиваются возможностью государственного принуждения. Таким образом, любая техническая норма, получившая закрепление в нормативном правовом акте государственного органа, принятого им в рамках своей компетенции, является правовой нормой. В этом смысле ссылка Минюста России на содержание правовых норм в технических нормативных документах некорректна.

Таким образом, стандарты, принятые до вступления в силу Закона о техническом регулировании, подлежат применению, даже если они не прошли государственную регистрацию в Минюсте России.

Еще одна проблема связана с процедурой обязательного подтверждения соответствия продукции в период до принятия соответствующего технического регламента. Некорректность формули-

ровки п. 2 ст. 46 Закона о техническом регулировании позволяет некоторым субъектам делать выводы, что обязательная сертификация в этот период на вновь выпускаемую продукцию осуществляться не будет. По этому вопросу необходимо отметить следующее. Анализ нормы, содержащейся в п. 2 ст. 46 закона, в отрыве от остального текста закона, в частности от ст. 23, может привести к ошибочным выводам.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 23 Закона о техническом регулировании объектом обязательного подтверждения соответствия может быть только **продукция**, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации. Указанная формулировка вызывает вопросы в правоприменительной практике. Субъекты, на которых ложится данная обязанность, не указаны, поскольку в разных правовых ситуациях это могут быть разные субъекты: производитель (при этом неверно связывать выпуск продукции с ее реализацией); покупатель импортной продукции, ввозимой в соответствии с таможенными режимами, предусматривающими выпуск товаров в свободное обращение на внутреннем рынке; продавец.

Суть рассматриваемой нормы заключается в том, что если продукция производится или ввозится на территорию Российской Федерации для собственного потребления, а не для выпуска на внутреннем рынке (в обращение), то эта продукция не подлежит обязательной сертификации. В остальных случаях выпуску продукции в обращение должно предшествовать обязательное подтверждение соответствия (если в отношении данной продукции установлено такое требование).

При рассмотрении вопроса об обязательном подтверждении соответствия в период до принятия соответствующего технического регламента необходимо также взаимосвязанно рассматривать и другие пункты ст. 46 Закона о техническом регулировании.

Так, п. 1 этой статьи предусматривает, что до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства и обращения, установленные нормативными правовыми актами РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупрежде-

ния действий, вводящих в заблуждение приобретателей; обеспечения энергетической эффективности. Пунктом 2 ст. 4 Закона о техническом регулировании устанавливается, что в рассматриваемой сфере применяются положения не только данного закона, но и иных федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, не противоречащих закону. Таким образом, нормы федеральных законов в части установления требований к продукции и процессам производства и обращения, а следовательно, и положения, определяющие подтверждение соответствия указанных объектов технического регулирования этим требованиям и устанавливающие порядок контроля за их соблюдением, продолжают действовать.

В настоящее время в соответствии с иными федеральными законами одним из требований, предъявляемых к продукции и процессам производства и обращения, является прохождение обязательной сертификации. Положения об обязательной сертификации содержатся, например: в ст. 10 Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности»¹ в отношении космической техники, включая космические объекты, объекты космической инфраструктуры, создаваемой в научных и социально-экономических целях; в ст. 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»² в отношении железнодорожного подвижного состава и специального железнодорожного подвижного состава, их составных частей, контейнеров, специализированного оборудования и элементов инфраструктуры, элементов верхнего строения железнодорожного пути необщего пользования, примыкающего к железнодорожным путям общего пользования, и сооружений, расположенных на них, специальных программных средств, используемых для организации перевозочного процесса; в ст. 11 Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»³ в отношении продукции, полученной с применением методов генно-инженерной деятельности, и др.

Пункты 3 и 4 ст. 46 Закона о техническом регулировании, предусматривающие положения о переходе от обязательной сертификации

¹ РГ. 1993. 6 окт.

² СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

³ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

к декларированию соответствия отдельных видов продукции, также свидетельствуют о том, что подтверждению соответствия подлежит продукция, которая выпускается в оборот в течение переходного периода. Для реализации данного пункта в постановление Правительства РФ от 7 июля 1999 г. № 766 «Об утверждении Перечня продукции, подлежащей декларированию соответствия, Порядка принятия декларации о соответствии и ее регистрации»¹ были внесены изменения (от 24 мая 2000 г., 29 апреля 2002 г., 8 мая 2002 г., 10 февраля 2004 г., 17 декабря 2005 г., 15 декабря 2008 г., 27 декабря 2008 г.). Также 30 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия»², предусматривающий внесение изменений в более чем 20 федеральных законов в части возможности применения декларирования соответствия наряду с обязательной сертификацией.

Вопросы подтверждения соответствия неразрывно связаны с аккредитацией организаций, осуществляющих проведение сертификации продукции. В соответствии с п. 3 ст. 31 Закона о техническом регулировании аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ на основании национальных стандартов, принятых с учетом международных норм. На сегодняшний день действует постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия»³.

Следует отметить, что изданные до вступления в силу Закона о техническом регулировании нормативные правовые акты различного уровня, несомненно, необходимо привести в соответствие с ним. На сегодняшний день более 300 актов, в том числе и федеральных законов, нуждаются в изменении в связи с принятием указанного закона. В основном подлежат изменению положения, определяющие юридическую силу документов, устанавливающих обязательные тре-

¹ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3746 (с послед. изм.).

² СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 21.

³ СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1221.

бования безопасности, объекты, для которых требования безопасности являются обязательными, и формы подтверждения соответствия. Приведение действующих нормативных правовых актов, в том числе и актов федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с нормами Закона о техническом регулировании не будет нарушать его п. 3 ст. 4.

Одна из причин реформирования сферы технического регулирования — необходимость учета требований, связанных с предполагаемым вступлением России во Всемирную торговую организацию (далее — ВТО), что потребовало внесения изменений в действующее законодательство и принятия новых нормативных правовых актов.

Направления реформирования существующего законодательства были закреплены в Плане мероприятий по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами и правилами Всемирной торговой организации, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2001 г. № 1054-р¹. В рамках выполнения данного плана был принят целый ряд новых федеральных законов, в том числе и Закон о техническом регулировании.

Данный закон испытал большое влияние норм ВТО. Это касается самой классификации мер технического регулирования, принципов, установленных законом и др.

Одно из требований при вступлении России в ВТО — наличие единой системы технического регулирования. Принятие Закона о техническом регулировании отчасти решило этот вопрос. Так, Закон о техническом регулировании заменил собой Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»² и Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации»³. С принятием соответствующих технических регламентов ряд федеральных законов больше не будет определять техническое регулирование в соответствующей области. Таким образом, цель создания единой системы технического регулирования в определенной степени была достигнута.

Представляется необходимым отметить и расхождение норм Закона о техническом регулировании и соглашений ВТО. Так, цели технического регулирования и принятия технических регламентов,

¹ СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3511 (с послед. изм.).

² РГ. 1993. 25 июня.

³ РГ. 1993. 25 июня.

указанные в Законе, не направлены на обеспечение национальной безопасности, что не согласуется с положениями Соглашения по техническим барьерам в торговле ВТО от 15 апреля 1994 г.

Можно констатировать существенные расхождения в законодательной базе и правоприменительной практике в сфере технического регулирования со странами ЕС и СНГ, что уже создает технические барьеры в торговле и разрушает единое экономическое пространство.

В рамках европейского подхода к техническому регулированию законодательно устанавливаются основополагающие (существенные) требования к безопасности продукции без детализации способов достижения ее безопасности. Конкретные требования к продукции устанавливаются в стандартах, которые применяются на добровольной основе. Кроме того, требования к процессам производства продукции находятся вне сферы технического законодательства, а регулируются другими отраслями права.

Такой подход позволяет динамично развиваться наиболее наукоемким базовым отраслям промышленности (машиностроение, металлургия, электроника, электротехника и др.), используя инновационные технологии, без ущерба для жизни и здоровья персонала, окружающей среды. Оценка соответствия существенным требованиям европейских директив осуществляется самим поставщиком (производителем), при необходимости — с участием уполномоченного правительством соответствующего государства — члена ЕС органа.

Обобщение результатов арбитражной практики ВТО позволяет сделать следующий вывод: требования к производственным аспектам производителя, не влияющие непосредственно на обязательные характеристики продукции, в том числе по охране окружающей среды, по охране труда и т.д., не являются предметом Соглашения о технических барьерах в торговле ВТО¹.

Основные положения технического регулирования, применяемые в странах ЕС с 1985 г. и именуемые как «новый подход», сводятся к следующему:

- презумпция соответствия продукции требованиям европейских директив (технических регламентов) при условии соответствия гармонизированным с ними стандартам;

¹ См.: Отчет ВТО по мировой торговле (2005) // <<http://www.wto.org>>.

- государственное регулирование сфер, которые приобрели в последние годы общенациональный характер: охрана жизни и здоровья населения, обеспечение безопасности продукции, защита среды обитания;
- в директиве (техническом регламенте) устанавливаются только существенные требования; конкретные требования и методы испытаний устанавливаются в национальных стандартах, направленных на подтверждение соответствия директиве (техническому регламенту). Стандарты принимаются на основе консенсуса всех заинтересованных сторон в рамках согласительного совещания представителей министерств и ведомств, предприятий-изготовителей, саморегулируемых организаций, научных организаций — технических комитетов по стандартизации;
- в случае отсутствия стандартов их разработка поручается национальным органам по стандартизации с учетом существенных требований нормативных актов — технических регламентов.

Данный подход не противоречит положениям Соглашения по техническим барьерам в торговле ВТО, в соответствии с которым «технический регламент — регламент, содержащий технические требования либо непосредственно, либо путем ссылки на стандарт, документ технических условий или свод правил, либо путем включения в себя содержания этих документов» (Руководство ИСО/МЭК 2:2004).

Существует ряд международных документов, устанавливающих принципы взаимосвязи и соотношения стандартов и технических регламентов. Рекомендации для правительств Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН относительно политики в области стандартизации (приложение Д) устанавливают, что «правительствам стран — членом ЕЭК следует, по возможности, использовать в законодательных документах ссылки на национальные стандарты, региональные стандарты или, предпочтительно, на международные стандарты, если таковые существуют, и поощрять более широкое применение метода „ссылки на стандарты“».

В течение последних лет в странах СНГ приняты новые законодательные акты в области технического регулирования: законы Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О тех-

ническом нормировании и стандартизации»¹ и от 5 января 2004 г. № 269-З «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации»²; закон Республики Казахстан от 9 ноября 2004 г. № 603-ІІ «О техническом регулировании»³, закон Республики Молдова от 24 апреля 2003 г. № 186-ХV «Об оценке соответствия продукции»⁴; законы Украины от 17 мая 2001 г. № 2408-ІІІ «О стандартизации»⁵ и от 17 мая 2001 г. № 2406-ІІІ «О подтверждении соответствия»⁶ и др. Большинство стран СНГ внедряют европейские принципы и подходы в своем техническом законодательстве. Так, в соответствии со ст. 16 Закона Республики Белоруссия разработка технических регламентов, устанавливающих непосредственно и (или) путем ссылки на технические кодексы установившейся практики и (или) государственные стандарты Республики Беларусь обязательные для соблюдения технические требования, осуществляется республиканскими органами государственного управления в пределах предоставленных им полномочий. Как следует из этой и иных статей Закона Республики Белоруссия, обязательные требования к объектам технического регулирования устанавливаются не только на уровне федерального закона, но и ведомственными актами. Это происходит в случаях наличия ссылки в техническом регламенте на утвержденные ГОСТы, СНИПы и СанПиНы и иные акты подобного рода. Такая ситуация значительно упрощает как саму процедуру разработки технического регламента, так и изменение технического параметра, обусловленного развитием науки и техники. Кроме того, наличие такой нормы позволяет более плавно осуществлять переход к новым требованиям безопасности и изменениям процедур подтверждения соответствия.

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Белоруссия. 2004. № 4. 2/1011.

² Национальный реестр правовых актов Республики Белоруссия. 2004. № 5. 2/1018.

³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 21. Ст. 124.

⁴ Официальный монитор Республики Молдова. 2003. № 141–146.

⁵ Ведомости Верховной Рады. 2001. № 31. Ст. 145.

⁶ Ведомости Верховной Рады. 2001. № 32. Ст. 169.

Метод ссылки на стандарты также исключает необходимость ежегодного многократного внесения изменений в законодательные акты.

На этих принципах приняты 14 технических регламентов на Украине и целый ряд регламентов в Армении, Казахстане. Что же касается Российской Федерации, то Закон о техническом регулировании не предусматривает возможности применения отсылочных норм.