

З.К. ОКЕАНОВА*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Ключевые слова: техническое регулирование, сертифицированная продукция, международные подходы, безопасность продукции, идентификация требований

27 декабря 2002 г. принят Федеральный закон № 184–ФЗ «О техническом регулировании»¹, явившийся одним из наиболее революционных законодательных актов начала XXI в.

Согласно оценкам, задачами реформы технического регулирования явились:

- построение прозрачной, понятной участникам рынка системы обязательных технических требований к продукции и связанным с ней процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации работ;
- устранение избыточных административных барьеров, включая неэффективные и затратные формы подтверждения соответствия;
- идентификация подходов к оценке безопасности продукции с международными требованиями;

© Океанова З.К., 2012

* Доктор экономических наук, профессор кафедры экономики Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [oceanovaz@yandex.ru]

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.

– предотвращение вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов по производству и реализации продукции в большей мере, чем требуется с учетом имеющейся степени риска причинения вреда.

Закон имеет огромное социально-экономическое значение, поскольку ориентирован на регулирование отношений, связанных с разработкой, принятием, применением и исполнением обязательных требований к продукции и связанным с ней проектированием, производством, хранением, перевозкой, реализацией и утилизацией работ, оценкой соответствия.

К настоящему времени определен достаточно широкий круг продукции, на которую распространяется действие Закона: ряд товаров потребительского и промышленного назначения, прежде всего пищевые продукты, работы, услуги, применение мер по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов, курортов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха и пр.

Закон разработан с учетом опыта работы в данной области стран с развитой рыночной экономикой, требований международных экономических организаций, включая Всемирную торговую организацию, Нового и Глобального подходов к техническому регулированию, реализуемых в ЕС, правил и рекомендаций общепризнанных международных организаций. Является важным условием интеграции России в мировой экономический процесс. Вступил в силу с 1 июля 2003 г., юридически закрепив основы проведения реформы технического регулирования в России.

Основной параметр – *технический регламент*, принимаемый уполномоченными структурами, устанавливающий обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования.

Целями технических регламентов, согласно ст. 6 Федерального закона, являются:

- защита жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей;
- обеспечение энергетической эффективности.

Принятие технических регламентов в иных целях не допускается.

При этом под *безопасностью* продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее – безопасность) понимается состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Формой подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов является *декларация о соответствии* – документ,

удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов.

Согласно установленному порядку на сертифицированной продукции выставляется *знак соответствия* – обозначение, служащее для информирования приобретателей о соответствии объекта сертификации требованиям системы сертификации или национальному стандарту.

Технический регламент должен соответствовать определенным требованиям:

– содержать исчерпывающий перечень продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых устанавливаются его требования, и правила идентификации объекта технического регулирования для целей применения технического регламента;

– содержать требования к характеристике продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), но не к конструкции и исполнению, за исключением случаев, если из-за отсутствия таковых не обеспечивается достижение целей технического регламента;

– технические регламенты применяются равным образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции или осуществления связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

– технический регламент не может содержать требования к продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан, накапливаемый при длительном использовании этой продукции и зависящий от других факторов, не позволяющих определить степень допустимого риска. В этих случаях технический регламент должен содержать требование, касающееся информирования приобретателя о возможном вреде и о факторах, от которых он зависит.

Технические регламенты с учетом степени риска причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность: излучений, биологическую, механическую, термическую, химическую, электрическую, пожарную, промышленную, ядерную и радиационную безопасность, взрывобезопасность, электромагнитную совместимость при обеспечении безопасности работы приборов и оборудования, другие виды безопасности, соответствующие целям настоящего Федерального закона.

В законе отмечается, что требования технического регулирования должны быть минимально необходимыми и не создавать препятствий нормальной предпринимательской деятельности.

Важные задачи технического регулирования:

– обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг) на российском и международном рынках;

– единство измерений;

- рациональность использования ресурсов, взаимозаменяемость технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов);
- проведение анализа продукции (работ, услуг);
- добровольное подтверждение соответствия продукции (работ, услуг);
- сопоставимость результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных;
- исполнение государственных заказов;
- техническая и информационная совместимость;
- содействие приобретателям в компетентном выборе продукции, работ, услуг;
- создание условий для обеспечения свободного перемещения товаров по территории Российской Федерации, а также для осуществления международного экономического, научно-технического сотрудничества и международной торговли.

Техническое регулирование осуществляется в соответствии с принципами:

- 1) применения единых правил установления требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- 2) соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития;
- 3) независимости органов по аккредитации, органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей;
- 4) единой системы и правил аккредитации;
- 5) единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- 6) единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок;
- 7) недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации;
- 8) недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;
- 9) недопустимости совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию;
- 10) недопустимости внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;
- 11) недопустимости одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

При выборе режима технического регулирования ориентир делается на ряд параметров – национальных и международных, имеющих важное значение.

Национальный стандарт применяется на добровольной основе равным образом и в равной мере независимо от страны и/или места происхождения продукции (работ, услуг).

Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия национальному стандарту.

Вместе с тем по отношению к определенным видам продукции (работ, услуг) устанавливаются обязательные технические регламенты. Например, в соответствии с требованиями энергетической эффективности к осветительным устройствам, электрические лампы, используемые в цепях переменного тока в целях освещения, подлежат обязательной идентификации со дня вступления в силу соответствующих технических регламентов.

Что касается международной практики – если международным договором в сфере технического регулирования установлены иные правила, по общей методологии применяются правила международного договора, а в случаях, если из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта, применяются правила международного договора и принятые на его основе российские акты.

Исключения составляют случаи, если их применение невозможно вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям Российской Федерации, техническим и (или) технологическим особенностям или по иным основаниям, например, если в соответствии с установленными процедурами Российская Федерация выступала против принятия международного стандарта или его отдельного положения.

Поскольку одной из причин принятия закона явилась подготовка Российской Федерации к вступлению в ВТО, обратимся к международной практике.

В государствах – членах ВТО обязательные требования к продукции устанавливаются в технических регламентах, утверждаемых органами власти. При этом национальные стандарты являются добровольными для применения и могут представлять доказательственную базу соответствия продукции требованиям технического регламента.

В Европейском Союзе обязательные для применения требования к продукции устанавливаются в директивах, являющихся актами законодательства ЕС. Для ликвидации технических барьеров, препятствующих свободному обращению продукции, разработаны механизмы, ориентированные на их ликвидацию. Особо значимы Новый подход к техническому нормированию и стандартизации и Глобальный подход к подтверждению соответствия. Согласно их принципам продукция может поступать на европейский рынок, только если удовлетворяет соответствующим основным требованиям и получила оценку соответствия, определенную в применимых к ней директивах. Обязательное подтверждение соответствия продук-

ции требованиям директив осуществляется в формах декларирования соответствия и сертификации.

При выборе режима технического регулирования требования к продукции и процессам, установленные в соответствии с другим режимом, для целей оценки соответствия не применяются.

Законом определены процедуры заявки, рассмотрения, принятия, контроля технических регламентов.

В исключительных случаях при возникновении обстоятельств, приводящих к непосредственной угрозе жизни или здоровью граждан, окружающей среде, животным и растениям, для обеспечения безопасности продукции или связанных с ней процессов необходимо незамедлительное принятие соответствующего нормативного правового акта о техническом регламенте Президентом. В экстремальной ситуации он вправе издать технический регламент без его публичного обсуждения.

После принятия Федерального закона «О техническом регулировании» разработана значительная законодательная база о механизмах технического регулирования, принят ряд важных законодательных актов и технических регламентов, в частности:

Федеральные законы и другие нормативные акты:

– по проблемам электроэнергетики:

Федеральный закон 26 марта 2003 г. № 35–ФЗ «Об электроэнергетике»; Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261–ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– безопасности:

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390–ФЗ «О безопасности»;

Федеральный закон от 31 ноября 2011 г. № 347–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии»;

Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и др.;

– о принятии технических регламентов:

о безопасности низковольтного оборудования (Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 347–ФЗ);

на молоко и молочную продукцию (Федеральный закон от 12 июня 2008 г. № 88–ФЗ);

на масложировую продукцию (Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 90–ФЗ);

о требованиях пожарной безопасности (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123–ФЗ);

на соковую продукцию из фруктов и овощей (Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178–ФЗ);

о безопасности зданий и сооружений (Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384–ФЗ);

о безопасности колесных транспортных средств (постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 720);

– целый ряд законодательных актов *по регулиującym механизмам*:

Федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102–ФЗ «Об обеспечении единства измерений»;

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294–ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

о федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию (постановление Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500);

об утверждении положения о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию (постановление Правительства РФ от 21 августа 2003 г. № 513);

о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии (постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294);

об утверждении правил финансирования за счет средств федерального бюджета расходов в области технического регулирования (постановление Правительства РФ от 15 декабря 2004 г. № 791);

– международные соглашения:

«О проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер» (Соглашение от 25 января 2008 года правительств государств – членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС));

«О создании информационной системы евразийского экономического сообщества в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер» (Соглашение от 12 декабря 2008 г.);

– решения:

«О техническом регулировании в таможенном союзе» (решение Комиссии таможенного союза Евразийского экономического сообщества от 18 июня 2010 г. № 319);

– приказы:

Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 17 июня 2009 г. № 529 «Об утверждении стратегии обеспечения единства измерений в России до 2015 г.»;

и другие.

Разработка законодательства и принятие технических регламентов по ряду продуктов и процессам является несомненным прогрессом. Сформированная нормативная база в значительной мере идентична с зарубежными параметрами. Вместе с тем трудно сказать, что с принятием столь важного законодательства благополучие общества реально улучшилось.

Несмотря на принятие значительного блока законов по электроэнергетике – об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, о безопасности низковольтного оборудования и др. реальной безопасности для перехода на использование новых электроосветительных

приборов не создано. Не решены вопросы производства, использования, утилизации ламп накаливания. Надежды на энергосберегающие ртутные лампы оказались несостоятельны, а попытки их внедрения затратными, небезопасными для экологии, населения при нерешенности вопроса утилизации.

Безусловно позитивны решения в области технического регулирования молока и молочной продукции и др. Цели технического регламента на молоко и молочную продукцию весьма позитивны: 1) защита жизни и здоровья граждан; 2) предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей, и обеспечение достоверной информации о наименовании, составе и потребительских свойствах молока и молочной продукции. Понятно желание потребителей покупать именно такую продукцию. Однако в большинстве случаев цены на технически регулируемую продукцию оказываются достаточно высокими, не доступными для большинства потребителей. Следовательно, экономический и правовой параметры не корреспондируют, экономический параметр не способствует широкому использованию технического параметра, который также должен быть обоснованным, иначе технический регламент окажется доступным лишь для ограниченного числа населения. При этом возникнет необходимость обеспечения безопасности потребления продукции для широкого круга потребителей другими механизмами.

В условиях интеграционных процессов проблема технического регулирования выходит за рамки страны, становясь параметром не только ее конкурентоспособности, но и выживания.

Материал поступил в редакцию 06.04.12.