

О техническом регулировании

УДК 331.91(083.76):340.13.004

© Коллектив авторов, 2004

О ПРИМЕНЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ

Е.В. КЛОВАЧ, А.С. ПЕЧЕРКИН, В.И. СИДОРОВ, доктора технических наук, В.К. ШАЛАЕВ, канд. хим. наук (ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»)

Авторы ряда публикаций в журнале «Стандарты и качество», посвященных техническому регулированию, обсуждают возможность использования при разработке проектов технических регламентов международного опыта технического регулирования, положений директив ЕЭС или ссылок на стандарты [1, 2]. Возможность ссылок на стандарты в технических регламентах обосновывается [1] определениями Руководства [3], в котором есть специальный раздел, посвященный таким ссылкам.

Предпосылкой обсуждения возможности подобного использования является, на наш взгляд, уверенность авторов публикаций в том, что Федеральный закон «О техническом регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании) направлен, прежде всего, на гармонизацию отечественного технического регулирования с международным. Действительно, как и в Руководстве [3], в Законе о техническом регулировании технические регламенты выступают в роли документов технического характера. В Законе о техническом регулировании определена возможность использования или частичного использования международных и (или) национальных стандартов для разработки проектов технических регламентов, а также приоритет правил, установленных международным договором Российской Федерации в сфере технического регулирования, перед правилами, предусмотренными Законом о техническом регулировании. В уведомлениях о разработке проектов технических регламентов должны указываться разрабатываемые требования, отличающиеся от положений соответствующих международных стандартов или обязательных требований, действующих на территории Российской Федерации. Ни о каких других международных документах, в том числе о директивах ЕЭС, которые по определению не являются международными стандартами, Закон о техническом регулировании не упоминает. В настоящее время международных договоров Российской Федерации в сфере технического регулирования нет, поэтому гармонизация может осуществляться только путем использования международных и (или) национальных стандартов. Для этого целесообразно включать в технические регламенты требования к объектам технического регулирования, установленные в международных и (или) национальных стандартах.

Закон о техническом регулировании не в меньшей степени, чем на гармонизацию, направлен на ограничение

нормотворчества в сфере технического регулирования, в том числе проводимого федеральными органами исполнительной власти. Об этом свидетельствуют положения, установившие добровольность применения национальных стандартов, невозможность для федеральных органов исполнительной власти издавать в сфере технического регулирования акты обязательного характера, необязательность не включенных в технические регламенты требований к объектам технического регулирования, правилам и формам оценки соответствия, к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, а также правил идентификации. Об этом же свидетельствует то, что технические регламенты должны содержать исчерпывающие требования к характеристикам объектов технического регулирования, имеющие прямое действие, т.е. они не должны ссылаться на другие документы.

Порядок разработки и применения технических регламентов в Законе о техническом регулировании отличается от международного именно в той мере, в какой этот закон ограничивает нормотворчество в сфере технического регулирования. В Российской Федерации обязательные требования к объектам технического регулирования могут содержаться в технических регламентах, принятых федеральными законами или указами Президента Российской Федерации, или постановлениями Правительства Российской Федерации. Согласно Руководству [3], разработку или принятие регламентов, в том числе технических, осуществляют регламентирующие органы власти — органы, имеющие юридические полномочия и права. Такие органы власти могут быть региональными, национальными или местными. Определение понятия «орган власти» в Руководстве [3] сформулировано максимально широко, и в Российской Федерации ему могут соответствовать как федеральные органы власти, так и органы власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления, а также органы исполнительной, законодательной или судебной власти. Ему не могут соответствовать Президент Российской Федерации, который является не органом власти, а главой государства, и главы субъектов Российской Федерации. Технические регламенты в Законе о техническом регулировании понимаются более широко, чем в Руководстве [3], поскольку их принимают не только органы власти, но и глава государства, и одновременно более узко, так как их не могут принимать органы

судебной власти и другие, кроме Правительства Российской Федерации, органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Технические регламенты в Российской Федерации принимаются не на том уровне, который возможен согласно Руководству [3], поэтому неудивительно, что некоторые его определения никак не соотносятся с порядком разработки технических регламентов, установленным в Законе о техническом регулировании.

В частности, это относится к использованию в технических регламентах ссылок на стандарты, что, как ранее уже отмечалось [4], противоречит Закону о техническом регулировании. Такие ссылки широко применялись в нормативных технических документах федеральных органов исполнительной власти, например в документах по промышленной и пожарной безопасности, по безопасности электроустановок. Эти документы полностью соответствуют определению технического регламента в Руководстве [3] и представляют собой документы того же уровня принятия, что и государственные (теперь национальные) стандарты, принимаемые точно такими же федеральными органами исполнительной власти. В этом отношении система технического регулирования, существовавшая до вступления в силу Закона о техническом регулировании, была ближе к международной, чем установленная этим законом. Ссылки на документы более низкого уровня принятия (например, в законе — на конкретный стандарт или в стандарте — на конкретную инструкцию изготовителя по эксплуатации изделия) не применяются. Ссылки на стандарты допустимы только в тех технических регламентах (в смысле, употребляемом Руководством [3]), которые являются документами того же (или более низкого) уровня принятия, что и сами стандарты, но не в технических регламентах (в смысле, употребляемом Законом о техническом регулировании), которые принимаются федеральными законами или указами Президента Российской Федерации, или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Закон о техническом регулировании не запрещает использовать в технических регламентах положения директив ЕЭС или любых других международных документов. Более того, технический регламент должен соответствовать международным нормам и правилам, иначе Правительство Российской Федерации начнет процедуру внесения в него изменений или его отмены. Это не значит, однако, что технический регламент должен соответствовать нормам и правилам, содержащимся в любых (это нецелесообразно) или во всех (это невозможно) международных документах, связанных с конкретными объектами технического регулирования. Как отмечалось выше, в уведомлении о разработке проекта технического регламента должны указываться разрабатываемые требования, которые отличаются от положений соответствующих международных стандартов, т.е. соответствие требований технического регламента положениям (нормам и правилам) международных стандартов является приоритетным для подтверждения их соответствия международным нормам и правилам. Именно это соответствие должно рассматриваться при публичном обсуждении и экспертизе проектов технических регламентов. Можно полагать, что ссылки ав-

торов проекта технического регламента на его соответствие директивам ЕЭС не будут такими же убедительными для экспертных комиссий, как ссылки на соответствие международным стандартам.

Положения директив ЕЭС, наверное, можно использовать в технических регламентах. Эти директивы могут оказаться полезными при определении объектов технического регулирования, для которых следует разрабатывать технические регламенты. С другой стороны, в силу наднациональности директив ЕЭС устанавливаемые в них требования носят достаточно общий, абстрактный характер, так как предполагается, что выполнение требований международных стандартов эквивалентно выполнению требований этих директив, даже если сами требования в директивах не содержатся. В Российской Федерации выполнение требований стандартов не эквивалентно выполнению требований технических регламентов, если эти требования не установлены непосредственно в технических регламентах. При невозможности ссылок на стандарты, включение в технические регламенты общих (не количественных) требований приведет к неопределенности при оценке соответствия продукции этим требованиям.

Рассмотрим в качестве примера одно из существенных требований Директивы 89/336/ЕЭС, процитированное в публикации [2] и состоящее в том, что аппараты должны быть изготовлены таким образом, чтобы создаваемые ими электромагнитные помехи не превышали уровня, обеспечивающего функционирование радио- и телекоммуникационного оборудования и других аппаратов в соответствии с назначением. Пусть это требование включено в общий технический регламент по вопросу электромагнитной совместимости и установлена обязательность подтверждения соответствия этому требованию. Изготовитель конкретного аппарата, желающий подтвердить его соответствие этому требованию, должен будет сформировать доказательственные материалы, свидетельствующие о том, что создаваемые аппаратом любые электромагнитные помехи не превышают какой-то уровень, обеспечивающий функционирование любого радио- и телекоммуникационного оборудования и других всевозможных аппаратов в соответствии с их назначением в любых (всевозможных) условиях их функционирования на любых (всевозможных) расстояниях от данного аппарата. Если изготовитель намерен включить в доказательственные материалы протоколы исследований (испытаний) и измерений, проведенных в аккредитованной испытательной лаборатории (центре), тогда этой лаборатории (центру) придется исследовать (испытывать) и измерять все то, что описано выше, и все равно останется вероятность, что какое-то оборудование или другой аппарат не испытаны или что учтены не все условия их функционирования в соответствии с назначением, или что уровень выбран неправильно. Понятно, что оценить соответствие требованию, сформулированному таким образом, практически невозможно.

Пусть в предполагаемом техническом регламенте в качестве формы оценки соответствия установлен государственный контроль (надзор) на стадии обращения продукции. Здесь откроется широкое поле для субъективизма и злоупотреблений. Поскольку оценить соответствие не конкретному (не количественному) требованию невоз-

можно, никакой изготовитель (продавец) никогда не сможет убедить орган государственного контроля (надзора), что рассматриваемый аппарат соответствует требованию технического регламента, если указанный орган этого не захочет. Более того, никакой суд не сможет принять объективное решение по спорному вопросу при отсутствии конкретных показателей, соответствие которым следует оценивать.

Рассмотренный пример свидетельствует о том, что использовать в технических регламентах положения директив ЭЭС следует с большой осторожностью с учетом норм Закона о техническом регулировании, при необходимости выбирая из этих директив максимально конкретные (количественные) требования. Нужно представлять, что технические регламенты ни в коей мере не являются аналогами директив ЭЭС, скорее они представляют собой аналоги международных или национальных (в том числе отечественных) стандартов, принятые на более высоком уровне.

Скрытое [1], а иногда и явно высказываемое [2] в публикациях желание изменить Закон о техническом регулировании свидетельствует о неудовлетворенности их авторов этим законом, которая, по-видимому, обусловлена отличиями отечественного технического регулирования от международного и очевидным временным характером Закона о техническом регулировании в существующей редакции. Эти отличия, прежде всего, заключаются в отмеченном выше различном статусе технических регламентов. Статус и содержание технического регламента в Российской Федерации отличаются и от статуса и содержания технического регламента в Соглашении по техническим барьерам в торговле Всемирной торговой организации (далее — Соглашение), в соответствии с которым технические регламенты принимаются центральными или местными правительственными органами, неправительственными органами, имеющими юридическое право вводить технические регламенты. Под неправительственными органами, которые в Соглашении всегда упоминаются после местных правительственных органов, явно понимаются не органы законодательной или судебной власти, а некие сообщества лиц, связанных общими интересами в определенной сфере экономики (в отечественной стандартизации таковыми были инженерные общества и другие общественные объединения).

В отличие от технических регламентов, указанных в Соглашении, технические регламенты в Законе о техническом регулировании устанавливают требования к характеристикам не только продукции или связанных с ней процессов производства, но и других процессов (эксплуатация, хранение, перевозка, реализация и утилизация). Соглашение признает техническими регламентами только документы, устанавливающие характеристики продукции или связанные с ней процессы и методы производства и принятые органами исполнительной власти (как центральными, так и местными) и общественными объединениями, но не документы, устанавливающие характеристики иных, кроме производства, процессов, и не документы, принятые органами законодательной власти или главой государства.

Сфера технического регулирования в России шире этой сферы в мировом сообществе и имеет тенденцию

к еще большему расширению. Так, в Федеральном законе «Об электроэнергетике» определено, что технические регламенты принимаются по вопросам качества электрической и тепловой энергии, установления нормативов резерва энергетических мощностей, а также деятельности субъектов электроэнергетики, т.е. по вопросам, не предусмотренным Законом о техническом регулировании, и для объектов, не являющихся объектами технического регулирования (согласно Закону о техническом регулировании, энергия не является продукцией, так как не имеет материально-вещественной формы). В силу упомянутого выше приоритета международных договоров после присоединения России к Всемирной торговой организации в полном объеме начнут действовать правила в сфере технического регулирования, установленные Соглашением, а не Законом о техническом регулировании. Это означает, что технические регламенты, принятые федеральными законами или указами Президента Российской Федерации, как и технические регламенты, устанавливающие характеристики иных, кроме производства, процессов, могут не признаваться техническими регламентами в рамках Всемирной торговой организации.

О временном характере Закона о техническом регулировании свидетельствует и определенный в нем срок принятия технических регламентов, ограниченный 2010 г. Можно надеяться, что в 2010 г. технический прогресс не остановится и будут появляться новые технологии и продукция, не нашедшие отражения в уже принятых технических регламентах. Это потребует принятия документов, регулирующих безопасность новых объектов технического регулирования, что запрещено Законом о техническом регулировании после 2010 г. Данный закон несомненно будет изменяться в соответствии с требованиями времени, поэтому предложения по внесению в него изменений в перспективе могут оказаться полезными. Однако более продуктивными будут предложения по выполнению этого закона в том виде, в каком он действует, что является совсем не простой задачей, с учетом ограниченных сроков принятия технических регламентов и отсутствия опыта их разработки в соответствии с Законом о техническом регулировании. Целесообразно сосредоточить усилия не на обсуждении возможностей применения международного опыта технического регулирования, а на обсуждении способов включения в технические регламенты требований международных и (или) национальных стандартов.

Список литературы

1. *Сорокин Е.П.* О ссылках на стандарты в технических регламентах // Стандарты и качество. — 2004. — № 3. — С. 26–32.
2. *Кармашев В.С.* Положения Директивы 89/336/ЕЭС — в технический регламент по электромагнитной совместимости // Стандарты и качество. — 2004. — № 3. — С. 38–42.
3. *Руководство ИСО/МЭК 2:1996.* Стандартизация и смежные виды деятельности. — Общий словарь.
4. *О подтверждении соответствия требованиям технических регламентов / А.С. Печеркин, В.И. Сидоров, Е.В. Кловач и др. // Безопасность труда в промышленности.* — 2003. — № 12. — С. 11–13.