



Техническое регулирование: актуальные проблемы

Жукова Юлия Дмитриевна

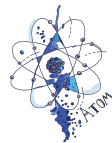
Аспирантка кафедры предпринимательского права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Лощилин Виктор Сергеевич

Аспирант кафедры предпринимательского права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Abstract

Настоящий обзор обобщает материалы круглого стола, имевшего место на факультете права Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики в марте 2011 года. На российском материале докладчики подняли ключевые вопросы, касающиеся в совокупности необходимости соблюдения баланса интересов всех участников правоотношений в сфере регулирования техники. Участниками круглого стола отмечено было положительное воздействие Закона о техническом регулировании на состояние российского малого и среднего бизнеса и положение потребителей. Современные требования к маркировке продукции стали препятствовать введению потребителей в заблуждение. Вместе с тем подверглось изучению негативное влияние, которое оказывают на состояние технического регулирования и на права потребителей такие факторы, как фактический отказ институтов государства от контроля над качеством продукции, крайняя слабость гражданских, административных и других санкций против нарушителей строительных и иных норм и стандартов. Отсутствует механизм реализации норм, которые устанавливали бы возможность разработки проектов технических регламентов любыми лицами. Институт стандартов, номинально продолжая существовать, уже давно не может выполнять функции полноценного регулятора качества товаров и услуг. Совсем не оправдывает себя замена предварительного контроля последующим. При подготовке законопроектов, касающихся технического регулирования, решающее слово остается у закрытых институтов исполнительной власти, все еще мало применяются такие действенные инструменты оценки законопроектов, как парламентские слушания. Вразрез с основами правового регулирования содержание нормативных актов разного уровня зачастую дублируется. выдвигались предложения рассматривать некоторые вопросы регулирования



в качестве неотъемлемой части сферы технологической безопасности России, а не рутинного технического регулирования. Особенно большое внимание на круглом столе было уделено вопросам создания в Российской Федерации единой иерархической системы правовых актов технического регулирования. Был достигнут консенсус относительно унификации технического регулирования в рамках Таможенного союза.

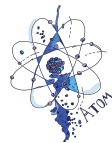
Keywords: технические регламенты, Таможенный союз, международные стандарты, иерархия нормативных актов, техническое регулирование, национальные стандарты, акты технического регулирования: стандартизация, оценка соответствия, унификация законодательства



22 марта 2011 г. на факультете права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) кафедрой предпринимательского права был проведен круглый стол, посвященный актуальным проблемам технического регулирования. В рамках данного мероприятия обсуждались вопросы, связанные с реформированием нормативной системы технического регулирования, унификацией технического регулирования в рамках Таможенного союза, эффективностью технического регулирования, обеспечением баланса экономических интересов. В обсуждении приняли участие как представители науки (сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, факультета права НИУ ВШЭ, Российской правовой академии Минюста России), так и представители органов государственной власти (Минэкономразвития России, Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации).

С приветственным словом к участникам круглого стола обратился декан факультета права НИУ ВШЭ Е.Н. Салыгин. Он отметил наличие множества кризисных моментов в сфере технического регулирования, требующих внимательного изучения. Заведующая кафедрой предпринимательского права НИУ ВШЭ профессор О.М. Олейник подчеркнула необходимость комплексного регулирования общественных отношений в данной сфере и взаимодействия специалистов различных отраслей, как теоретиков, таки правоприменителей.

С докладом выступила Л.К. Терещенко, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Она указала на отсутствие системного подхода при внесении изменений в законодательство о техническом регулировании. В докладе были затронуты такие проблемы, как существование устаревших нормативных актов в «застывшем» состоянии; невозможность внесения в них изменений принявшими их органами исполнительной власти; отсутствие механизма реализации норм, устанавливающих возможность разработки технических регламентов любыми лицами; несогласованность норм об ответственности за нарушение требований законодательства о техническом регулировании (как Кодекс Российской Федерации об административных



правонарушениях, так и Уголовный кодекс Российской Федерации по-прежнему содержат запрет нарушения требований стандартов). Также Л.К. Терещенко обратила внимание, что государство ограничило сферу своего воздействия на экономических субъектов требованиями к безопасности продукции, оставив за рамками такого воздействия ее качество. Таким образом, данный вопрос относится к сфере регулирования рынка.

Общий вывод докладчика состоял в необходимости единой концепции технического регулирования, на основании которой должны последовательно вноситься изменения в действующие нормативные правовые акты.

Далее выступил В.Г. Драганов, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — ГД РФ), первый заместитель Председателя Комитета ГД РФ по промышленности, принимавший непосредственное участие в составлении проекта Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Закон о техническом регулировании). Он отметил насущную необходимость в построении унифицированного законодательства о техническом регулировании ввиду вступления Российской Федерации в Таможенный союз. Отсутствие единой согласованной системы нормативного регулирования в странах Таможенного союза является, по мнению депутата, серьезным барьером, тормозящим процесс построения единого правового пространства. Докладчик подчеркнул, что для достижения положительного результата недостаточно одной политической воли, требуется участие предпринимателей, саморегулируемых организаций и общественных объединений в создании и гармонизации такой системы.

Также В.Г. Драганов высказался в пользу необходимости разделения технических регламентов на общие и специальные. По его мнению, и те, и другие должны приниматься исключительно в форме федеральных законов. Депутат критически отозвался по вопросу ведомственного нормотворчества в сфере технического регулирования. Согласно его позиции наиболее эффективной формой обсуждения любого проекта технического регламента являются парламентские слушания. Только они обеспечивают полноценную открытую дискуссию, в то время как иные государственные органы, на уровне которых разрабатываются такие проекты, являются

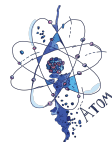


закрытыми и не способны привлечь к участию в обсуждении максимальное количество заинтересованных лиц.

Доцент кафедры предпринимательского права НИУ ВШЭ А.Я. Курбатов указал в своем докладе на необходимость обеспечения баланса интересов всех участников правоотношений в сфере технического регулирования, в том числе потребителей продукции, к которой техническими регламентами предъявляются требования. Докладчик констатировал отсутствие механизмов обеспечения такого баланса в действующем законодательстве, о чем свидетельствует ряд существенных пробелов в принятых нормативных правовых актах. В частности, А.Я. Курбатов отметил фактическое отсутствие механизма понуждения к соблюдению требований Закона о техническом регулировании вопреки базовым правилам построения правового регулирования. Потребители не защищены от введения их в заблуждение относительно качества продукции недобросовестными производителями; требования стандартов, являющихся добровольными, не обеспечиваются реальными санкциями. Как и Л.К. Терещенко, А.Я. Курбатов подчеркнул негативные последствия отказа от контроля за качеством товаров со стороны государства.

В результате отнесения стандартов к ведению непосредственно участников рынка и отсутствия механизмов воспрепятствования нарушению прав и законных интересов потребителей путем реализации не соответствующей требованиям стандартов продукции, институт стандартизации не оправдывает себя и не выступает полноценным регулятором качества товаров. В свою очередь отрицательным фактором является подмена предварительного контроля за качеством товаров последующим, малая периодичность плановых проверок (1 раз в 3 года) и недопустимо низкие размеры штрафов (штраф за нарушение строительных норм в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях составляет 100 тыс. руб.). Привлечение к гражданско-правовой ответственности становится возможным только в результате мгновенного наступления вреда жизни и здоровью потребителей некачественной продукции, в противном случае не представляется возможным установить причинно-следственную связь.

Основной вывод А.Я. Курбатова заключался в принципиальном значении основополагающих приемов правового регулирования

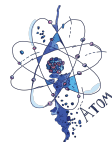


при любой модели построения системы технических регуляторов.

Директором Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России А.И. Херсонцевым был представлен доклад, посвященный ключевым проблемам оценки регулирующего воздействия технических регламентов на экономические отношения. Особое внимание в своей речи докладчик уделил переходным периодам после принятия нормативных актов в сфере технического регулирования. Разрешение данной проблемы является приоритетной задачей перед совершенствованием непосредственно содержания технических регламентов, которые, по его мнению, только воспроизводят давно существующие технические нормы. А.И. Херсонцев затронул актуальные (ввиду планирования принятия более 40 технических регламентов в текущем году) проблемы параллельного применения норм, маркировки продукции в условиях переходных периодов. Докладчик обратил внимание на трудности при подтверждении соответствия объектов технического регулирования вновь принимаемым техническим регламентам, связанные с фактическим отсутствием органов, компетентных осуществить оценку соответствия. Все это является результатом недостаточно продуманного подхода к регулированию общественных отношений в соответствующей сфере в переходные периоды.

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, подняла в своем докладе проблемные вопросы складывающейся иерархии актов технического регулирования в контексте развития нормотворческой деятельности в данной сфере в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза. В частности, докладчик затронула вопросы более высокой юридической силы технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного союза, которая ограничивает возможность внесения изменений в российские технические регламенты. При этом, по наблюдению докладчика, нормы наднациональных технических регламентов различного уровня зачастую дублируют друг друга, что противоречит самой концепции иерархии нормативных актов.

В докладе также была отмечена недопустимость разработки технических регламентов путем фактической инкорпорации существующих нормативных актов более низкого уровня в



единый документ. Это также противоречит принципу иерархичности системы технического регулирования. В качестве примера отрицательного опыта в данном аспекте был приведен технический регламент о пожарной безопасности.

Основным выводом АВ. Калмыковой стало заключение, что для построения эффективной иерархии актов технического регулирования необходимо вести их разработку с соблюдением базовых принципов нормотворчества, избегая таких негативных практик, как дублирование нормативного содержания актов разного уровня и разработка технических регламентов путем перевода зарубежных актов с тем же предметом регулирования. Была также отмечена важность выработки единой позиции Российской Федерации при ее участии в разработке технических регламентов ЕврАзЭС и Таможенного союза.

Актам технического регулирования был посвящен и доклад АВ. Юдкина, доцента Тульского филиала Российской правовой академии Минюста России, директора Тульского регионального отделения Исследовательского центра публичного права. В своем докладе АВ. Юдкин выдвинул тезис о самостоятельном месте актов технического регулирования в системе регулирования общественных отношений в целом. По мнению докладчика, только технические регламенты можно отнести к собственно правовым актам, в то время как акты в области стандартизации являются, в большинстве своем, актами организационного и технического характера. В данном аспекте докладчиком был отмечен опыт Республики Беларусь, законодательство которой выделяет технические нормативные акты в самостоятельный вид нормативных актов.

Особое внимание АВ. Юдкин обратил на разнородность существующих видов актов в области стандартизации, в частности на наличие среди них стандартов организаций (локальных нормативных актов), а также международных стандартов (способных вступать в противоречия с российскими нормативными актами). В заключение докладчик пришел к выводу о необходимости создания единой системы технического регулирования в странах Таможенного союза, а также восприятия Российской Федерацией позитивного опыта Республики Беларусь и Республики Казахстан в вопросах построения системы актов технического регулирования.

В докладе Л.А. Левиной, заместителя генерального директора НП «ИНВЭЛ», посвященном проблемам обеспечения безопасности и надежности функционирования Единой



энергетической системы Российской Федерации, также были озвучены проблемы, связанные с неопределенностью системы актов технического регулирования в области электроэнергетики. В частности, докладчик обратила внимание на наличие в данной сфере самостоятельного набора нормативных актов, созданного РАО ЕЭС России и Ростехнадзором. Однако актуализация этих актов с учетом современной практики и норм Закона о техническом регулировании идет очень медленно.

Также Л. А. Левиной был затронут вопрос об отнесении регулирования надежности и безопасности функционирования Единой энергетической системы Российской Федерации к сфере технологической безопасности, а не к сфере технического регулирования. Были озвучены существующая в данной отрасли идея создания самостоятельного кодекса, содержащего соответствующие нормы, и идея изъятия вопросов качества и безопасности электроэнергии из сферы действия технического регулирования.

Рассматривая вопрос надежности функционирования Единой энергетической системы Российской Федерации, Л. А. Левина указала на сложившиеся противоположные точки зрения специалистов по данному вопросу. По наблюдению докладчика, надежность может рассматриваться как регулируемый показатель технологической безопасности, как самостоятельное свойство энергетической системы, а также как товар или услуга, предоставляемые за отдельную плату.

В докладе Д.Ю. Петрова, председателя правления Национального института технического регулирования, было указано на положительное влияние Закона о техническом регулировании на состояние малого и среднего бизнеса в Российской Федерации. В частности, докладчик указал на содержащийся в законе запрет ведомственного нормотворчества в области технического регулирования, остановивший рост числа подзаконных актов, требующих получения разрешительных документов от хозяйствующих субъектов.

Петров Д.Ю. также отметил, что принятие Закона о техническом регулировании сыграло положительную роль в регулировании не только безопасности, но и потребительских свойств продукции. Это было достигнуто путем установления требований к маркировке продукции, направленных на недопущение введения потребителей в заблуждение.

Основной проблемой российской системы технического регулирования Д.Ю. Петров назвал отсутствие системности как в



планировании разработки технических регламентов, так и в вопросах оценки соответствия. Докладчик также обратил внимание на необходимость выработки единой позиции Российской Федерации в рамках разработки технических регламентов Таможенного союза.

В завершение круглого стола был заслушан доклад Ю.Н. Нестерчук, заместителя начальника Отдела отраслевых соглашений Департамента формирования Единого экономического пространства Минэкономразвития России. В докладе рассматривались проблемы соотношения технического регулирования и экологического законодательства применительно к требованиям к нефтепродуктам. По мнению докладчика, основная проблема в данной области заключается в несогласованности федерального и регионального нормотворчества.

Нестерчук Ю.Н. обратила внимание на недопустимость установления различных требований к нефтепродуктам федеральным законодателем и субъектами Российской Федерации (действующими на основании норм Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха») и, как следствие, применения двойной ответственности к нарушителям данных норм. Проблема также была рассмотрена с точки зрения конституционного принципа единства экономического пространства в Российской Федерации, на основании чего был сделан вывод о недопустимости установления различных требований к нефтепродуктам в различных субъектах Российской Федерации. В качестве решения, позволяющего учесть специфику региональных экологических условий, докладчиком было предложено установить различные нормы для различных субъектов Российской Федерации на федеральном уровне.

В целом круглый стол можно охарактеризовать как крайне продуктивный с точки зрения количества и разнообразия рассмотренных проблем и предложенных решений. Участниками был достигнут консенсус в вопросе необходимости построения единой системы технического регулирования на территории государств Таможенного союза, учета принципов баланса экономических интересов государства, хозяйствующих субъектов и потребителей. Приведенные докладчиками примеры из конкретных отраслей российской промышленности продемонстрировали разнообразие возникающих в сфере технического регулирования вопросов и послужили

Жукова Юлия Дмитриевна, Лоцилин Виктор
Сергеевич et al. "Техническое регулирование:
актуальные проблемы"



обоснованием общего вывода о важности комплексного подхода
к построению системы технического регулирования в
Российской Федерации.