

Докукин А.В. Периодизация этапов развития технического регулирования в России [Электронный ресурс] // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Научный интернет-журнал. 2014. – № 1(17). Режим доступа http://iea.gostinfo.ru/files/2014_01/2014_01_07.pdf

УДК 340.133

ПЕРИОДИЗАЦИЯ ЭТАПОВ РАЗВИТИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ.

Докукин А.В., ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ», доктор экономических наук

В статье рассмотрены основные этапы развития технического регулирования в России. Выделены три основных этапа (советский; переходный; новый этап технического регулирования) в новом этапе выделены четыре подэтапа (распаковки, нового подхода, применения иностранных стандартов, Таможенного союза). Сделаны выводы о переходном характере существующего этапа, в рамках которого сосуществуют старые российские технико-правовые нормы и новые нормы Таможенного союза.

Ключевые слова: техническое регулирование, стандартизация, Таможенный союз, новая практика

UDC 340.133

PERIODIZATION OF THE STAGES OF DEVELOPMENT OF TECHNICAL REGULATION IN RUSSIA

Dokukin A.V., FSUE «STANDARTINFORM», Doctor of Economics

The article describes the main stages of development of technical regulation in Russia. Three main stages (the Soviet; transition, a new stage of technical regulations) in a new phase identified four sub-steps (unpacking, a new approach, the use of foreign standards, the Customs Union). Conclusions about the nature of the existing transitional phase, in which coexist old Russian technical and legal rules and the new rules of the Customs Union.

Keywords: technical regulation, standardization, customs union, a new practice

Первый этап планомерного развития системы стандартизации в России связано с взятым Советской властью курсом на индустриализацию.

Впервые уголовная ответственность «за выпуск недоброкачественной продукции и за несоблюдение стандартов» была установлена постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 ноября 1929 г.

В последующем установленная ответственность усиливалась (постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 8 декабря 1933 г. «Об ответственности за выпуск недоброкачественной продукции», Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 июля 1940 г. «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями»; Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. ст. 152, ст. 157; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1984 г. «Об административной ответственности за нарушение правил по стандартизации и качеству продукции, выпуска в обращение и содержания средств измерений и пользования ими»).

Таким образом, для данного периода характерно применение как административной, так и уголовной ответственности за нарушение качественных показателей продукции.

Масштабность и разветвленность системы стандартизации и государственного надзора объясняются той особой ролью, которую она играла в плановой экономике, подменяя собой рыночные механизмы.

Целесообразность изготовления той или иной продукции в определенных объемах устанавливалась плановыми органами, наделенными директивными полномочиями и выступавшими в роли посредников между изготовителями и потребителями. Особенно это касалось продукции производственно-технического назначения. Поскольку в условиях фактического отсутствия конкуренции не существовало рыночных стимулов к повышению качества продукции, то перед стандартизацией той поры была поставлена задача установления определенного, нужного обществу уровня качества, поэтому в стандартах давалась полная характеристика продукции.

Государственный надзор выполнял в плановой экономике роль обратной связи, которую в условиях рыночной экономики выполняет механизм балансирования спроса и предложения в условиях конкуренции.

Переход страны на рыночные отношения потребовал пересмотра ряда позиций в области стандартизации.

Отсчет нового этапа развития технического регулирования в России, по мнению авторов учебника «Техническое регулирование» [1], начался с принятия в 1992 г. Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» [2]. Основные принципы технического регулирования на данном этапе были установлены в 1993 г. Законом Российской Федерации «О стандартизации» [3].

Новый этап был отмечен введением в практику технического регулирования мер, характерных для рыночной экономики: обязательными стали только требования безопасности, совместимости и взаимозаменяемости, а также экологические требования.

В 2003 году Закон «О стандартизации» был признан утратившим силу, а правовые основы стандартизации были определены в новом Федеральном законе «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ [4] (далее ФЗ ТР; если не оговорено особо – последняя действующая редакция), который и определил современный этап технического регулирования в России.

Современный этап развития системы технического регулирования берет свое начало с момента принятия ФЗ ТР. Основными причинами его принятия, инициировавшего реформу системы стандартизации и ее преобразование в двухуровневую систему технического регулирования были как внутренние – потребность в выстраивании логичной структуры технического регулирования, отвечающей рыночным требованиям, упорядочении правовой неопределенности, возникшей после разделения требований стандартов на добровольные и обязательные, выработке целостной системы балансирования интересов всех участников рынка на базе развития рыночной инициативы, так и внешние – необходимость гармонизации своего законодательства в данной

области с мировым для ведения переговоров о вступлении в ВТО, укреплении торговых связей с Евросоюзом и другими промышленно развитыми державами.

Данный закон существенно изменил все аспекты системы технического регулирования в России, начиная от введения самого понятия «техническое регулирование» и заканчивая такими вопросами, как технические регламенты, стандарты, процедуры подтверждения соответствия, аккредитации, контроля и надзора.

Понятие технического регулирования определяется в ФЗ ТР следующим образом (ст. 2): «правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия».

Базовой идеей нового этапа явилось выделение двух уровней нормативных документов: технических регламентов, задающих обязательные требования по безопасности продукции, и стандартов, исполняемых на добровольной основе.

При этом в настоящем этапе развития технического регулирования можно выделить четыре подэтапа.

Первый – с момента принятия указанного Федерального закона до внесения в него поправок от 2007 года. На данном подэтапе реформа технического регулирования развивалась медленными темпами, особенно в части принятия новых технических регламентов, призванных заменить собой требования по безопасности старых стандартов. Анализ причин этого показал,

что в подавляющем большинстве проектов технических регламентов (ТР), находящихся на стадии разработки, была принята концепция предписывающего регламента прямого действия, жестко задающего количественные требования по безопасности, формируемые методом «распаковки» действующих нормативных документов, выделения из них всех требований по безопасности, относящихся к сфере действия проекта регламента, и создания путем их механической компиляции технических регламентов с прямыми нормами.

Данный процесс, во-первых, нарушал внутреннюю логику технических требований, формируемых конкретными стандартами, и, во-вторых – консервировал научно-технический прогресс, поскольку принятие технического регламента, подробно излагающего все требования к безопасности, в форме и по процедуре федерального закона, равно как и внесение в него поправок занимает длительный срок, требуя при этом от членов законодательных органов власти анализа и закрепления различных технических подробностей.

Необходимость обеспечения стабильности норм регламента накладывает определенные ограничения на способы задания требований безопасности в регламентах[5]. Чем более конкретны и подробны эти требования, тем выше риск необходимости их скорого изменения по мере развития техники и технологий. Это обуславливает требование гибкости и оперативности, которому должны отвечать нормы регламента как нормативного правового документа, содержащего технические нормы, детерминированные соответствующим уровнем развития техники в стране и в мире в целом. Как отмечается в работе А. Уэбба [6], в отраслях общего машиностроения продукция обновляется на 60% в течение пятилетнего периода, а в электронной промышленности новая продукция появляется каждые год-два. Это значит, что на мировом рынке каждый год появляется продукция с новыми функциями (опциями), требования к которой изменяются. Поэтому, как подчеркивает ряд авторов (в частности, таково

мнение консолидированной редакторской статьи [7]) наличие большого числа детализированных требований в ТР 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 чисто технические новшества могут ждать своей очереди несколько лет, что обязательно отрицательно скажется на безопасности и конкурентоспособности соответствующей отрасли экономики.

Указанными недостатками системы, основанной на изложении технических подробностей обязательных требований к продукции в технических регламентах, был продиктован переход ко второму подэтапу развития технического регулирования, законодательная основа которому была создана в 2007 году с принятием существенных поправок к Федеральному закону [8].

Данный этап соответствовал опыту европейской «новой практики» в техническом регулировании.

Функционирование системы, базирующейся на «презумпции соответствия», описано в ряде ФЗ ТР. Базовой является ст.16.1, где указывается:

«1. Национальным органом по стандартизации не позднее чем за тридцать дней до дня вступления в силу технического регламента утверждается, публикуется в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и размещается в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований принятого технического регламента.

...

4. Применение на добровольной основе стандартов и (или) сводов правил, включенных в указанный в пункте 1 настоящей статьи перечень

документов в области стандартизации, является достаточным условием соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В случае применения таких стандартов и (или) сводов правил для соблюдения требований технических регламентов оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия таким стандартам и (или) сводам правил. Неприменение таких стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов. В этом случае допускается применение предварительных национальных стандартов, стандартов организаций и (или) иных документов для оценки соответствия требованиям технических регламентов».

Таким образом, применение гармонизированных стандартов для подтверждения соответствия требованиям технических регламентов является достаточным, но не необходимым условием.

Подробности функционирования данного принципа раскрыты в ст. 24 «Декларирование соответствия»

В законе предусматривается и случай, когда по тем или иным причинам производитель не хочет подтверждать соответствие продукции с помощью гармонизированных стандартов.

Третий подэтап – усиление роли международных технико-правовых норм – начался с принятием поправок Федеральным законом от 30.12.2009 №385-ФЗ, которым в ст.13 ФЗ ТР «Документы в области стандартизации» были добавлены следующие виды документов - международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов; а так же их надлежащим образом заверенные переводы на русский язык.

Таким образом, с началом 2010 года было узаконено прямое применение зарубежных стандартов в России.

С этого времени в перечень документов в области стандартизации, применением которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований соответствующего технического регламента, могут быть включены не только национальные стандарты и своды правил, но также международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств. Единственным условием является необходимость их регистрации в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов.

Развитие тенденции усиления роли международных технико-правовых норм нашло свое отражение в поправках, принятых Федеральным законом от 21.07.2011 №255-ФЗ.

Если до принятия указанных поправок технический регламент, принятый международным договором (в том числе договором с государствами - участниками Содружества Независимых Государств), подлежащим ратификации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключаемым в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассматривался как исключение и описывался в Статье 10. «Особый порядок разработки и принятия технических регламентов», то этими поправками было закреплено приоритетное значение регламентов, принятых международным договором, а регламенты, принятые в других формах, получили временное значение:

Статья 9. «Порядок разработки, принятия, изменения и отмены технического регламента

Технический регламент может быть принят международным договором Российской Федерации...

До вступления в силу технического регламента, принятого международным договором Российской Федерации..., технический регламент может быть принят федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации...

Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию в соответствии с положениями настоящего Федерального закона».

Это связано с формированием единого экономического пространства и устранением любых таможенных барьеров между Россией, Беларусией и Казахстаном. Единое экономическое пространство предполагает идентичность требований безопасности к продукции, выпускаемой в каждой стране Таможенного Союза, одинаковые процедуры подтверждения (оценки) соответствия, взаимное признание компетентности органов по сертификации продукции и испытательных лабораторий. В 2010 году страны договорились о том, что будут разработаны единые Технические регламенты Таможенного Союза и после их вступления в силу утратят действие национальные Технические регламенты стран. С учетом существующей практики, в том числе европейской, соответствующими Решениями Комиссии Таможенного союза в отношении указанных технических регламентов установлены переходные периоды.

Список использованных источников и литературы

1. Техническое регулирование: Учебник для вузов // Под ред. В.Г. Версана, Г.И. Элькина. – М.: Экономика, 2008.
2. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РФ, 1992. – № 15. – Ст. 766.
3. Закон Российской Федерации «О стандартизации» от 10.06.1993 №5154-1 // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. – № 25. – Ст. 917.
4. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 5140.
5. Аронов И., Теркель А., Рыбакова А. Еще раз о презумпции соответствия // Стандарты и качество, 2007. – № 7.
6. Alan Webb. Managing Innovative Projects. NY-London, Chapman & Hill, 1994.
7. Техническое регулирование: требуются радикальные изменения // Стандарты и качество. – 2006. – № 10.

8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании»» от 01.05.2007 г. № 65-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 19. – Ст. 2293.