

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ: ЕГО РАЗВИТИЕ

© 2008 г. Л. К. Терещенко¹, А. В. Калмыкова², В. Ю. Лукьянова³

С 2003 года начался принципиально новый этап государственного регулирования сферы технического регулирования, который направлен, с одной стороны, на недопущение на рынок опасной продукции, а с другой – на снижение административных барьеров для товаропроизводителей.

Система обеспечения безопасности продукции, процессов ее производства и обращения, унаследованная нами от плановой советской экономики, не отвечала требованиям стабильности, прозрачности, адекватности, а также уровню развития научно-технической базы. Обязательные для исполнения требования закреплялись нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами отдельных министерств и ведомств, которые принимались независимо друг от друга и не составляли единой системы, направленной на реализацию конкретных целей. Кроме того, несогласованность этих актов зачастую не позволяла сделать однозначный вывод, является ли установленное в них правило обязательным к исполнению требованием или нет. В результате контрольно-надзорные органы по собственному усмотрению решали, какие нормы следует проверять, а какие – нет, что во многом способствовало различного рода злоупотреблениям во многих сферах государственного управления. Указанные недостатки, а также необходимость рецепции российским правом норм и правил Всемирной торговой организации (ВТО) обусловили проведение реформы системы технического регулирования.

Принятый 27 декабря 2002 г. Федеральный закон “О техническом регулировании”⁴ (далее – Закон) заложил основы радикальной реформы всей системы установления обязательных требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и

утилизации, а также оценки и подтверждения соответствия⁵. Он предусматривает постепенную ликвидацию системы государственных и отраслевых стандартов и норм, предполагая разработку и принятие в течение семи лет обязательных для всех отраслей технических регламентов, которые, однако, должны содержать лишь минимальные требования к необходимому уровню безопасности продукции и связанным с ним процессам.

Проведение реформы в этой сфере обусловлено необходимостью создания благоприятных условий для функционирования и самоорганизации рыночных механизмов хозяйствования, поскольку изменение всего уклада российской экономики, произошедшее в последние годы, по мнению разработчиков закона, не может обеспечиваться и поддерживаться устаревшей системой государственной стандартизации и обязательной сертификации.

Что же представляет собой система технического регулирования? В соответствии со ст. 2 Закона техническое регулирование есть правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними 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.

Исходя из сказанного, под системой технического регулирования следует понимать систему правовых актов, в которую входят:

¹ Заместитель заведующего отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ.

² Старший научный сотрудник того же Института.

³ Старший научный сотрудник того же Института, кандидат философских наук.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.

⁵ Закон (ст. 2) трактует оценку соответствия как “прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту”. В свою очередь, под подтверждением соответствия понимается документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

а) акты, содержащие обязательные требования в отношении продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации с указанием необходимых форм и способов обязательной оценки соответствия этим требованиям, в том числе особенностей проведения государственного контроля (надзора). Речь идет о технических регламентах, принимаемых в различных формах;

б) акты, устанавливающие добровольные для применения требования в отношении продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Данную группу образуют национальные стандарты, своды правил и стандарты организаций.

Вместе с тем существует и другое понимание системы технического регулирования. Так, в соответствии с п. 3 Методических рекомендаций по разработке систем технического регулирования в отраслях и сферах деятельности, утвержденных приказом Минпромэнерго России от 23 мая 2006 г.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. Иначе говоря, система технического регулирования трактуется как совокупность объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования. Такое понимание системы технического регулирования некорректно, поскольку оно, во-первых, не позволяет всесторонне оценить место каждого технического регламента в единой системе федерального законодательства, а также учитывать положения технических регламентов, разрабатываемых по иным объектам технического регулирования, во-вторых, понимает систему технического регулирования исключительно как систему объектов технического регулирования. Это приводит к дублированию норм, к появлению в технических регламентах требований, замещающих и подменяющих нормы действующего законодательства, и, как следствие, к появлению правовых коллизий.

В свою очередь, построение системы технического регулирования как совокупности именно нормативных актов, устанавливающих требова-

ния безопасности к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, невозможно без учета федеральных законов, отчасти уже регулирующих эти вопросы и принятых до вступления в силу Закона. Разработка и принятие технических регламентов не предполагают полной или частичной отмены актов действующего законодательства, устанавливающего требования безопасности в отношении отдельных видов продукции и соответствующих процессов⁷. Часть 1 ст. 4 Закона указывает, что законодательство о техническом регулировании состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Часть 2 указанной статьи устанавливает, что положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся сферы технического регулирования, применяются в части, не противоречащей Федеральному закону “О техническом регулировании”.

Анализ обозначенных иных федеральных законов, устанавливающих в числе прочих норм требования безопасности к отдельным объектам технического регулирования, показал, что они, как правило, не вступают в явное противоречие с Законом и нуждаются лишь в частичной правке, в основном в части изменения статуса документов, устанавливающих обязательные требования. Однако с их действием связана другая проблема. До настоящего времени федеральные законы и иные нормативные правовые акты в большинстве случаев не приведены в соответствие с Законом. Насчитывается более 150 федеральных законов, в которых содержится ссылка на государственные стандарты как содержащие обязательные требования безопасности, и обозначена старая система оценки соответствия продукции и процессов обязательным требованиям, тогда как одним из основных принципов стандартизации согласно ст. 12 Закона является добровольность применения стандартов. Кроме того, ряд федеральных законов указывает на обязательные требования государственных стандартов в отношении работ и услуг, хотя в настоящее время согласно за-

⁷ К таковым можно отнести следующие федеральные законы: “О качестве и безопасности пищевых продуктов” от 2 января 2000 г. (в ред. от 31 марта 2006 г.), “О пожарной безопасности” от 21 декабря 1994 г. (в ред. от 2 февраля 2006 г.), “О безопасности гидротехнических сооружений” от 21 июля 1997 г. (в ред. от 9 мая 2005 г.), “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 г. (в ред. от 9 мая 2005 г.), “О радиационной безопасности населения” от 9 января 1996 г. (в ред. от 22 августа 2004 г.), “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами” от 19 июля 1997 г. (в ред. от 29 июня 2004 г.) и т.д.

⁶ Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. 2006. № 6.

конодательству о техническом регулировании на последние обязательные требования безопасности не должны устанавливаться (ст. 1 Закона).

Разграничение сферы действия Закона с иными федеральными законами не простой вопрос. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании”» от 1 мая 2007 г.⁸ лишь несколько вопросов дополнительно было выведено из сферы технического регулирования, а именно: социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда; применение мер по предотвращению возникновения и распространения массовых инфекционных заболеваний человека, профилактике заболеваний человека, оказанию медицинской помощи (за исключением случаев разработки, принятия, применения и исполнения обязательных требований к продукции, в том числе лекарственным средствам, медицинской технике, пищевой продукции); применение мер по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов курортов, водных объектов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха (п. 3, 4 ст. 1 Закона).

В отношении последнего заметим, что действующее законодательство не оперирует терминами “водные объекты курортов” и “водные объекты, отнесенные к местам туризма и массового отдыха”, поэтому не совсем понятно, что в данном случае имелось в виду.

Полагаем, что целесообразно также выведение из сферы действия Закона и таких вопросов, как ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, санитарно-эпидемиологические меры, а также более четкое разграничение сферы технического регулирования и законодательства об охране окружающей среды.

Закон предусматривает постепенный отказ от подзаконного правового регулирования отношений, возникающих при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований, предъявляемых к продукции и процессам ее производства и обращения, замену “тотального” контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов установлением лишь минимальных требований к уровню безопасности и в целом создание новой системы технического регулирования. Ее центральным звеном должен стать принципиально новый элемент – технический регламент. Именно технический регламент согласно ст. 2 Закона является нормативным правовым актом, устанавливающим обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам произ-

водства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Действующее российское законодательство устанавливает ряд требований к форме, содержанию и процедуре разработки, отличающих технические регламенты от иных нормативно-правовых актов:

Форма акта. Согласно ст. 2 Федерального закона “О техническом регулировании” технический регламент принимается международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; федеральным законом, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ.

Разработчиком проекта регламента может быть любое лицо, и именно это лицо определяет предмет правового регулирования соответствующего технического регламента. Какие-либо механизмы предварительной оценки целесообразности разработки того или иного регламента Законом не предусмотрены.

Законом не определено соотношение формы технического регламента и его содержания, круга регулируемых им вопросов. Иначе говоря, любой технический регламент может иметь любую из предусмотренных Законом форм, в первую очередь форму федерального закона. В ряде случаев это представляется не вполне оправданным. Так, например, принятие специального технического регламента “О безопасности подшипников”, разработка которого предусмотрена Программой разработки технических регламентов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 ноября 2006 г.⁹ (в ред. распоряжения Правительства РФ от 29 мая 2006 г.), в форме федерального закона, представляется нецелесообразным, даже с учетом того, что такая деталь, как подшипник, широко используется в различных машинах и механизмах.

В отличие от самого Закона, Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании”» уже не рассматривает федеральный закон в качестве приоритетной формы принятия технического регламента. Согласно указанному Федеральному закону в отношении технических регламентов, полностью или частично разрабатываемых за счет средств федерального бюджета, форма их принятия определяется Правительством РФ, в отношении так называемых “инициативных регламентов” решение принимает разработчик само-

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 19. Ст. 2293.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 46. Ч. II. Ст. 4541; 2006. № 23. Ст. 2552.

стоятельно. Какие-либо критерии, позволяющие определить оптимальную форму принятия конкретного технического регламента, на сегодняшний день в законодательстве о техническом регулировании отсутствуют.

В связи с этим актуален следующий вопрос: в настоящее время большинство проектов технических регламентов разработано в форме федеральных законов. В случае изменения их формы должны ли они повторно проходить процедуру публичного обсуждения?

Порядок разработки технического регламента, принимаемого в форме постановления Правительства РФ, урегулирован ст. 9 Закона. Указанный порядок предусматривает проведение следующих мероприятий:

опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме;

проведение публичного обсуждения проекта технического регламента и составление перечня полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц с кратким изложением содержания данных замечаний и результатов их обсуждения;

доработка проекта технического регламента с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц;

опубликование уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Закон не устанавливает каких-либо изъятий из указанного порядка разработки проекта технического регламента, в том числе при разработке проектов технических регламентов в форме Постановления Правительства РФ при наличии разработанного проекта технического регламента в форме федерального закона. При решении вопроса о необходимости повторного прохождения процедур публичного обсуждения необходимо учитывать следующее:

– разрабатывается новый нормативный правовой акт;

– существуют особенности изложения норм в зависимости от вида нормативного правового акта;

– содержание и структура технического регламента могут различаться в зависимости от того, в форме какого нормативного правового акта он будет приниматься.

Исходя из сказанного, необходимо говорить об обязательном соблюдении всех процедур разработки и утверждения проектов технических регламентов вне зависимости от того, были ли они проведены в отношении аналогичного проекта технического регламента, разрабатываемого в форме иного нормативного правового акта.

Как известно, юридическая наука трактует федеральный закон как “юридический акт, принятый высшим представительным органом государственной власти в особом порядке либо непосредственным волеизъявлением народа (например, в порядке референдума) и регулирующий наиболее важные общественные отношения”¹⁰. Однако до настоящего времени грань между отношениями (“наиболее важными” или “важнейшими”), которые должны быть урегулированы с помощью норм, содержащихся в законах, и отношениями, которые должны быть опосредованы с помощью норм, содержащихся в иных нормативно-правовых актах, однозначно не проведена. В этих условиях нельзя не согласиться с мнением М.Н. Марченко¹¹ о необходимости выработки единых принципов выделения сфер жизни и отношений, которые должны быть урегулированы только с помощью законов как на общетеоретическом уровне, так и на уровне отдельных отраслей законодательства. Применительно к законодательству о техническом регулировании речь должна идти об установлении критериев идентификации объектов технического регулирования, для которых требования безопасности должны устанавливаться исключительно федеральными законами, а также о создании более четких механизмов предварительной оценки целесообразности разработки того или иного регламента и согласования позиций заинтересованных лиц. Юридически грамотное решение указанных вопросов имеет принципиальное значение не только для теории правотворчества, но и для правоприменительной практики.

Содержание акта. Согласно ст. 2 Закона технический регламент – это документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, связанным с требованиями к ней процессам проектирования, включая изыскания, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации). Таким образом, технический регламент – это исчерпывающий перечень требований, которые государство предъяв-

¹⁰ Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. М., 2005.

¹¹ См.: Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 131.

ляет к тому или иному виду объекта технического регулирования.

Очевидно, что закрепление норм о безопасности той или иной продукции или процессов, связанных с ее реализацией, производством, эксплуатацией, хранением, переработкой, утилизацией, связано с необходимостью установления в них норм технического плана. При этом речь идет о технической норме в производственно-технологическом смысле, т.е. о правилах, которые, во-первых, регламентируют процессы производства, принципы построения и действия различного рода механизмов, а во-вторых, определяют порядок обращения человека с природными материалами, различного рода веществами, разными вещами, а также орудиями личного пользования и орудиями производства.

Юристами-правоведами высказывались различные мнения относительно природы технической нормы. Одни утверждали, что любые правила, регламентирующие жизнедеятельность общества, в том числе и технические нормы, являются социальными нормами, другие говорили о существовании чисто технических норм, третьи признавали социальную значимость технической нормы.

Технический регламент призван устанавливать обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (ст. 2), но не требования к конструкции и исполнению этих объектов (за исключением случаев, если из-за отсутствия требований к конструкции и исполнению с учетом степени риска причинения вреда не обеспечивается достижение целей технического регулирования) (п. 4 ст. 7 Закона). Это означает, что основное содержание технического регламента должны составлять не “технические требования”, а технико-юридические нормы, не установление точных (либо интервально определяемых) параметров и характеристик каждой единицы продукции¹², а регламентация “технических действий”, т.е. целенаправленной деятельности человека (проектировщика, изготовителя, продавца продукции, государственного инспектора и т.д.), призванной обеспечить соответствие объектов технического регулирования предъявляемым к ним требованиям безопасно-

сти. Поэтому установленным Законом принципам построения новой системы технического регулирования наиболее полно соответствует трактовка технических норм как положений, регулирующих отношения между людьми в процессе воздействия на природу, на вещи, в процессе производства. Соблюдение необходимых правил поведения при обращении с той или иной продукцией, пользовании ею составляет обязанность человека не по отношению к этой вещи, а по отношению к другим людям, обществу и государству, которым вовсе не безразлично, соблюдаются эти правила или нет. Поэтому в тех случаях, когда общество и государство особо заинтересованы в соблюдении тех или иных технических требований, они придают им силу правовых норм, закрепляя в юридических актах и сами требования, и технические правила (способы воздействия человека на природные материалы, различного рода вещества, а также механизмы производства, предметы труда и их результаты, полученные благодаря этому воздействию). Получив закрепление в правовом акте, технические нормы приобретают юридическую силу и становятся технико-правовыми нормами. Они отвечают всем признакам

- исходят от государства;
- выражают государственную волю;
- объективируются в специальных нормативных актах, издаваемых компетентными органами;
- регулируют общественные отношения;
- их соблюдение обеспечивается возможностью государственного принуждения.

При этом взаимосвязь собственно технических норм и норм социальных, в том числе правовых, при регламентации вопросов безопасности продукции и процессов ее производства и обращения очевидна.

Поэтому роль правового регулирования в системе технического регулирования проявляется в двух аспектах:

- в закреплении в технико-юридических нормах определенных обобщенных технических требований;
- в обеспечении правовыми средствами соблюдения этих требований.

Это означает, что наряду с технико-юридическими нормами содержание технического регламента составляют и иные правовые нормы.

Известно, что одним из специфических признаков правовых норм, отличающих их от норм морали и других социальных норм, а также от содержащихся в некоторых актах государственных органов призывов и обращений, является обеспечение выполнения правовых норм при помощи инструментов государственного принуждения.

¹² Существующая в настоящее время практика разработки технических регламентов на основе “распаковки” действующих государственных и отраслевых стандартов и иных нормативно-правовых и нормативно-технических документов приводит к установлению чрезмерно детализированных требований к продукции и процессам производства вплоть до организации и технологии производственных процессов. Следствием этого может стать чрезмерная зарегулированность экономической деятельности в стране и невозможность реализации принципа соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, ее материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития (ст. 3 Закона).

Правовая норма, рассчитанная на жизненные обстоятельства, при которых существует выбор различных линий поведения, предписывает участникам общественных отношений, которые могут поступать по-разному, требуемый, должный вариант (образ действий). Причем предписывает именно под давлением государственного принуждения, применяемого для восстановления нарушенных прав (где это возможно) или для наказания нарушителя обязанности, запрета. Более того, институционализация права заключается именно в единстве нормативной основы правопорядка и специального аппарата, способного обеспечить осуществление (включая охрану, защиту, восстановление) правовых норм посредством правоотношений. И потому нельзя не согласиться с мнением А.С. Пиголкина¹³ о том, что специальные правовые средства, обеспечивающие соблюдение требований нормативного правового акта (меры поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т.д.), должны быть предусмотрены в нем в качестве обязательного компонента. И потому совершенно логичным и оправданным представляется изменение нормы п. 3 ст. 7 Закона, согласно которой правила и формы оценки соответствия, имеющие своей целью удостоверить соответствие объекта технического регулирования предъявляемым к нему требованиям, могли содержаться в техническом регламенте. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании”» вопросы оценки и подтверждения соответствия стали обязательным элементом технического регламента.

Процедура разработки и принятия акта. Статья 9 Федерального закона “О техническом регулировании” устанавливает особую процедуру (этапы которой были указаны выше) разработки, принятия, изменения и отмены технического регламента, главным звеном которой являются возможность его разработки любым лицом и широкое обсуждение регламента общественностью.

Указанные особенности технического регламента как нормативного правового акта с технико-юридическим содержанием позволяют констатировать: юридическая природа технического регламента производна от того, что он является официальным односторонним письменным актом документом, выражающим волю государства “об установлении правила поведения, о его изменении или отмене”¹⁴ и независимо от формы принятия обладающим высокой юридической силой.

Такой документ соответствует всем признакам нормативного правового акта: является официальным документом, порядок разработки и принятия которого специально установлен Законом, односторонним властным волеизъявлением и нормативно-правовым предписанием. Вследствие того, что технический регламент рассчитан на неоднократное применение неперсонифицированным кругом лиц, он в обязательном порядке фиксируется на бумаге в виде текста и изображения с помощью письма, а его властная сущность заключается в том, что его исполнение и соблюдение обеспечиваются специально создаваемыми и применяемыми государством средствами и институтами (включая механизмы государственного контроля и надзора), а также мерами государственного принуждения. Нарушение, неисполнение требований регламента ведет к применению государством мер административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности. Приниматься и реализовываться он должен не иначе, как в соответствии с Конституцией РФ, а его принятие не должно создавать коллизий с действующим законодательством.

Следует подчеркнуть и односторонне-волевою природу технического регламента, которая выражается в том, что вопрос о возникновении предполагаемых им правоотношений решается волей одного субъекта – государства. Несмотря на то что разработчиком регламента может быть любое лицо (п. 1 ст. 9 Закона), окончательное решение о принятии нормативного акта остается за государством в лице Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ. Обнаруживается она и в том, что для его принятия и отмены не требуется согласия или одобрения тех, на кого он распространяет свое действие, т.е. субъектов, для которых его требования обязательны (юридических и физических лиц, государственных контрольных и надзорных органов, испытательных лабораторий (центров), органов по сертификации и т.д.).

Говоря об особенностях вновь формируемой системы технического регулирования, следует подчеркнуть, что Закон оставляет в компетенции федеральных органов исполнительной власти только акты рекомендательного характера. Это означает, во-первых, запрет на издание актов в виде приказов, инструкций, распоряжений, постановлений, имеющих императивный обязательный характер. Исключением являются основания, предусмотренные для требований в отношении оборонной продукции (работ, услуг) или сведений, составляющих государственную тайну (ст. 5 Федерального закона “О техническом регулировании”). Во-вторых, допускается принятие актов в виде методических рекомендаций, руководства, пособий, содержащих своего рода ориентирующие и информационные положения. Их ис-

¹³ См.: Теория государства и права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С. 293.

¹⁴ Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967. С. 25.

пользование может быть полезным для разработчиков и иных лиц и организаций, участвующих в разработке и обсуждении технических регламентов¹⁵.

Однако принятие федеральными органами исполнительной власти в сфере технического регулирования актов только рекомендательного характера создает, на наш взгляд, препятствия для их эффективной реализации, особенно тех, которые принимаются международными договорами Российской Федерации. В целях оперативного решения вопросов реализации технических регламентов в форме международно-правовых актов необходимо предоставить возможность федеральным органам исполнительной власти издавать в сфере технического регулирования акты не только рекомендательного, но и обязательно-го характера.

Частично данная ситуация была решена посредством внесения изменений в ст. 46 Закона. Согласно п. 1.1. до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов Правительства РФ и федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий вправе вносить в установленном порядке изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, применяемые до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов, федеральные органы исполнительной власти – в нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, применяемые до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов. При этом в отношении проектов о внесении указанных изменений применяются принципы открытости, широкого обсуждения общественностью и доступности. Данное положение обеспечивается требованием о размещении в электронно-цифровой форме не позднее чем за 60 дней до дня принятия проектов актов о внесении изменений. При этом такие проекты, доработанные с учетом замечаний заинтересованных лиц, и перечень соответствующих замечаний, полученных в письменной форме, направляются в экспертную комиссию по техническому регулированию. Решения об утверждении или отклонении таких проектов принимаются на основании заключения экспертной комиссии по техническому регулированию.

В этой связи следует обратить внимание на европейскую практику технического регулирования

в которой подход к утверждению технической документации дифференцируется в зависимости от специфики объекта технического регулирования и его значимости для государственных интересов. Более того, анализ законодательства зарубежных стран показал, что в большей части государств вообще нет единых комплексных актов, посвященных техническому регулированию, а функциями по разработке и принятию технических регламентов наделены Президент, Правительство либо соответствующие отраслевые органы управления. В странах Европы и Америки выстраивается, как правило, многоступенчатая модель технического регулирования, которую схематично можно выразить следующим образом: международный стандарт¹⁶ (международная конвенция) – “рамочный” закон – нормативный правовой акт Президента или Правительства в зависимости от сферы регулирования – нормативный правовой акт министерства или ведомства, осуществляющего управление соответствующей отраслью, – стандарты различных ассоциаций – корпоративные стандарты, принятые отдельными организациями. Кроме того, при разработке технических регламентов в обязательном порядке применяются различные формы выявления мнений заинтересованных сторон, в том числе других министерств и ведомств, а также тех предприятий, которые подпадут под действие соответствующих технических регламентов.

Такой опыт уже нашел отражение в законодательстве некоторых стран СНГ (см., например, Закон Республики Беларусь “О техническом нормировании и стандартизации” от 5 января 2004 г.). В соответствии со ст. 16 Закона Республики Беларусь разработка технических регламентов, определяющих непосредственно и (или) путем ссылки на технические кодексы установившейся практики, а также на государственные стандарты Республики Беларусь обязательные для соблюдения технические требования, осуществляется республиканскими органами государственного управления в пределах предоставленных им полномочий. Причем для рассмотрения заинтересованными субъектами проектов технических регламентов и предоставления ими отзывов на них проекты технических регламентов должны быть опубликованы в официальном издании Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь. Как следует из этой и иных статей Закона Республики Беларусь, обязательные требования к объектам технического регулирования устанавливаются не только

¹⁵ Указанный выше Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании”» дополняет ст. 46 п. 1¹, наделяющим федеральные органы исполнительной власти следующими полномочиями: внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты Российской Федерации; внесение изменений и дополнений в нормативные документы.

¹⁶ При разработке технических регламентов в обязательном порядке учитываются требования международных стандартов, разработанные соответствующими международными организациями.

на уровне федерального закона, но и ведомственными актами. Это касается случаев наличия ссылки в техническом регламенте на утвержденные государственные стандарты (ГОСТы), строительные нормы и правила (СНиПы), санитарные правила и нормы (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 изменения процедур подтверждения соответствия установленным требованиям.

В отличие от западных стран российский Закон о техническом регулировании не содержит статей, полно и четко определяющих полномочия Президента, Правительства и федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере.

Очевидно, что для формирования эффективной системы технического регулирования необходимо предусмотреть и законодательно определить ответственность перед обществом органов власти за последствия принятых решений и иных действий или бездействия в области реализации полномочий в сфере технического регулирования. Это означает, что решение вопроса разграничения полномочий в сфере технического регулирования между органами исполнительной власти Российской Федерации должно осуществляться таким образом, чтобы в результате эти полномочия относились к компетенции того уровня власти, на котором они реально могут осуществляться максимально эффективно. Кроме того, необходимо создание механизмов, реализующих государственное принуждение в сфере технического регулирования. Как уже было сказано выше, одновременно со вступлением в силу Федерального закона «О техническом регулировании» действующее законодательство необходимо было привести в соответствие с положениями Закона и внести изменения в законодательные акты, устанавливающие административную и уголовную ответственность за нарушение требований качества и безопасности.

Однако до сих пор изменения не внесены, что противоречит законодательной технике, и, как следствие, нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП) и Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) не согласованы с нормами и терминологией Федерального закона «О техническом регулировании». Ни КоАП, ни УК РФ не содержат составы, устанавливающие ответственность за нарушения требований технических регламентов. Во многих статьях КоАП объективную сторону правонарушений составляет несоблюдение обязательных требований государственных стандартов (или даже технических условий). Ссылка на эти и другие документы, за

несоблюдение требований которых установлена ответственность (не только административно-правовая), должна быть в дальнейшем заменена на технические регламенты. В то же время до тех пор, пока не завершится переходный период, пока обязательные требования не будут установлены непосредственно в технических регламентах, исключать указание на эти документы было бы неверным. В переходный период должна существовать ответственность за несоблюдение обязательных требований государственных стандартов и иных документов, если в соответствующей сфере не принят и не вступил в силу технический регламент.

Таким образом, сохранение тех или иных составов в УК РФ и КоАП непосредственно зависит от того, какие нормы будут включены в технические регламенты.

Подводя итог, можно констатировать, что нерешенность в законодательстве о техническом регулировании ряда принципиальных вопросов не позволяет в полной мере раскрыть сущность и роль технического регламента в механизме реализации социально-экономической, промышленной и научно-технической политики Российского государства. И потому изменение российского законодательства, направленного на формирование эффективной, отвечающей требованиям сегодняшнего дня системы технического регулирования в Российской Федерации, должно осуществляться в нескольких направлениях, которые можно условно сгруппировать в следующие блоки:

- 1) уточнение возможных форм принятия документа, устанавливающего обязательные требования, и порядка его разработки и принятия, а также разработка критериев идентификации объектов технического регулирования, для которых требования безопасности должны устанавливаться техническими регламентами, принимаемыми в форме федерального закона;

- 2) изменение полномочий органов в области технического регулирования, а также прав и обязанностей участников процесса подтверждения соответствия;

- 3) создание механизма реализации норм Федерального закона «О техническом регулировании». Помимо принятия технических регламентов в качестве федеральных законов требуется принятие значительного числа подзаконных актов, конкретизирующих положения закона, поскольку принятый Федеральный Закон «О техническом регулировании» содержит множество отсылочных норм;

- 4) совершенствование действующего законодательства путем приведения в соответствие с Федеральным законом «О техническом регулировании» иных нормативных правовых актов.