

Кукса Т.Л.

НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДУКЦИИ И ПРОЦЕССОВ

Аннотация

Развитая система технического регулирования предполагает технические регламенты, устанавливающие конкретные, финансово и экономически обоснованные, эффективные, непротиворечивые, понятные и удобные для практического применения обязательные требования к продукции и процессам. Однако до сих пор требования, связанные с обязательными параметрами безопасности, и требования к качеству продукции и процессов имеют практически равный юридический статус и общие режимы принятия и обеспечения их соблюдения. Нормативно-технические документы до сих пор пользуются статусом обязательных правовых документов, манипуляция их требованиями позволяет ведомствам ограничивать права хозяйствующих субъектов и граждан, что явно противоречит основам конституционного строя и является существенным препятствием, сдерживающим развитие экономики России.

Настоящая статья описывает исходные цели реформы технического регулирования, результаты семилетнего периода ее проведения, а также предложения к дальнейшему развитию системы технического регулирования в Российской Федерации.

Ключевые слова: техническое регулирование; технические регламенты; требования по безопасности; нормотворчество; стандарты; декларирование продукции; санитарно-эпидемиологическое заключение; сертификат соответствия; декларация с использованием доказательств третьей стороны; регистрация продукции; государственный контроль и надзор; аккредитация.

Исходные цели реформы технического регулирования

Принятие Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – 184-ФЗ) поставило перед российским государством семилетнюю амбициозную задачу тотального пересмотра и приведения в соответствие с интересами национальной экономики сложившейся в советскую эпоху системы технического нормирования и стандартизации продукции и связанных с ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее по тексту – процессы).

Абсолютное большинство существующих сегодня барьеров для *инновационной и высокотехнологичной экономики* построено на разработанных в период XX столетия и во многом устаревших, противоречивых, дублирующих друг друга нормах, правилах и рекомендациях, содержащихся в десятках тысяч ведомственных и нормативно-технических документах: ГОСТах, СаНПиНах, СНиПах, ГН, ВСН, ГСН, ГСНр, ГЭСН, ГЭСНр, ГЭСНм, ГЭСНп, ГЭСНмр, РМГ, РНиП, РД, РДС, ИСО, ИЭСН, ИД, ПБ, ПВР, МР, НРБ, НПБ, НПРМ, ПОТ, ОНД, ОСТ, МУ, МУК, МДК, МДС, СК, СП, СН, СНБ, СТ, СТБ, СТП, ТК, ТОИ, ТСН, ФССЦ, ТТК, ФЕР, ФЕРр, ТЕРрр, ФЕРм, ФЕРп, ФЕРмр, ФЕМ, ДД и т.д. Предполагалось, что указанные документы перестанут пользоваться статусом *обязательных* для исполнения экономическими субъектами нормативов и будет разработан упорядоченный и обновленный, согласованный с бизнесом, научным и потребительским сообществом корпус технических регламентов, принимаемых в том числе посредством использования предусмотренных Конституцией Российской Федерации парламентских процедур¹.

Требования к продукции и процессам должны былиделиться на обязательные для исполнения любым участником рынка требования по безопасности и на добровольные (необязательные) требования.

Технические регламенты должны были содержать:

- *обязательные и исчерпывающие требования*, содержащие минимальные и достаточные для безопасности жизни, здоровья граждан, имущества, окружающей среды, растений и животных, гармонизированные с международными нормами и соответствующие уровню технического и экономического состояния российских производителей и потребителей;
- *правила идентификации* продукции и процессов;
- *порядок обязательного подтверждения соответствия продукции* в форме сертификации или декларирования;
- *правила информирования потребителей*, включая маркирование продукции знаком соответствия и невведения потребителя в заблуждение;
- *порядок государственного надзора и контроля*².

Национальные стандарты и своды правил должны были включить *добровольные требования* по безопасности и по качеству к продукции и процессам, *рекомендуемые* к применению в случаях, когда экономические субъекты готовы взять на себя обязательства по применению более жестких требований по безопасности и высокие требования по качеству к продукции и процессам на добровольной основе.

По замыслу предполагалось также, что на период разработки технических регламентов государственные стандарты и иные нормативно-технические документы действуют только в части, обеспечивающей безопасность жизни, здоровья граждан, имущества, окружающей среды, растений и животных, до принятия соответствующих технических регламентов.

В целом исходные цели реформы технического регулирования были направлены на:

- построение прозрачной, понятной участникам рынка системы обязательных технических требований к продукции и связанным с ней процессам;
- модернизацию российской экономики и внедрение наилучших инновационных технологий, в том числе за счет минимизации обязательных требований к способам изготовления продукции и к конкретным технологическим и конструкционным решениям;
- гармонизацию системы технического нормирования и оценки соответствия с международными нормами и правилами при сохранении интересов национальной экономики и с учетом научно-технического развития, состояния материально-технической базы российского бизнеса;
- стимулирование конкурентоспособности российской продукции и создание высокотехнологичных и безопасных производств;
- сокращение разрешительных и контрольно-надзорных полномочий на стадии проектирования и производства продукции и сосредоточение оценки соответствия и государственного контроля исполнения обязательных требований к продукции на стадии ее обращения.

Итоги реформы технического регулирования

Семилетний период реализации реформы технического регулирования в Российской Федерации ознаменовался:

- принятием и реализацией Программы разработки технических регламентов, изменившейся за период с 2005 г. по настоящее время **восемь** раз и содержащей планы по разработке 84, 181, 41, 17 и 19 первоочередных технических регламентов за счет федерального бюджета³;
- разработкой **более 150** проектов технических регламентов, профинансированных из федерального бюджета, а также **более 200** проектов технических регламентов в инициативном порядке, профинансированных бизнесом;
- принятием к февралю 2010 г. **7** технических регламентов в форме федерального закона, **9** технических регламентов в форме постановления Правительства Российской Федерации. При этом **9** технических регламентов еще не вступили в силу.

При этом наблюдаются следующие проблемы, подлежащие решению.

До настоящего времени **отсутствуют нормы прямого действия – обн-овленные, исчерпывающие**, соответствующие текущему уровню технической и материальной базы рыночных субъектов, а также интересам национальной экономики в целом, **обязательные требования**, установленные в технических регламентах **по кругу значимых для России отраслей**. Поэто-

му до сих пор применяются требования, установленные советской системой стандартизации в первой и второй половине XX столетия.

Не приняты технические регламенты в сфере электроэнергетики, металлургии, транспорта, производства и оборота лекарственных средств, химической продукции и процессов.

Некоторые принятые технические регламенты содержат **отсылочные нормы** к многочисленным требованиям не обновленных государственных и отраслевых стандартов, иных нормативно-технических документов.

К примеру, принятый от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» вступает в силу 30 июня 2010 г. Правительство Российской Федерации не позднее чем за тридцать дней до дня вступления в силу регламента должно утвердить перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Технического регламента о безопасности зданий и сооружений. При этом известно, что строительная отрасль регулируется более чем **27 тыс. нормативных документов**, а уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не позднее 1 июля 2012 г. должен осуществить актуализацию строительных норм и правил; в этой связи 1 сентября 2009 г. Минрегион России переиздал обязательный для применения СНиП 1989 г. «Общественные здания и сооружения».

Продолжают расходоваться средства из федерального бюджета на разработку национальных стандартов, значительно превышающие стоимость разработки упорядочивающих деятельность экономических субъектов **технических регламентов** – обязательных для исполнения нормативных правовых актов. По замыслу реформы, национальные стандарты должны содержать *добровольные* для применения и более жесткие требования по безопасности и качеству к объектам технического регулирования по сравнению с требованиями технических регламентов. Поэтому, по логике 184-ФЗ, они должны приниматься *после* утверждения технических регламентов, устанавливающих минимальные требования по безопасности. Однако ведомственным актом Ростехрегулирование изменило понимание 184-ФЗ, признав национальными стандартами государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г., требования которых подлежали пересмотру и учету в технических регламентах для приведения в соответствие с интересами национальной экономики⁴.

План-график размещения заказов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии на выполнение работ по техническому регулированию и стандартизации по Программе разработки национальных стандартов на 2009 г. за счет средств федерального бюджета на 2009 г. содержит два пункта: 1) разработка стандартов в области энергоэффективности и энергосбережения продукции машиностроения и электротехники; 2) разработка стандартов в области энергоэффективности и энергосбережения сырья и материалов. По заказу Ростехрегулирования были разработаны 115 стандартов в 2007 г. и 88 стандартов в 2008 г., стоимость которых составила до **24 млн. рублей** за каждый⁵. При этом ежегодно, согласно статистике Ростехрегулирования, Федеральный информационный фонд техни-

ческих регламентов и стандартов пополняется более чем на **500** стандартов; **1480** государственных стандартов было отменено за всю историю государственной стандартизации.

В целом, по данным Казначейства, Ростехрегулирование, являясь федеральным ведомством, ответственным за разработку национальных стандартов, за 2009 г. израсходовало по статье «техническое регулирование и обеспечение единства измерений» в 15 раз больше средств, чем Минпромторг России, ответственный за разработку технических регламентов⁶.

Продолжают действовать, продаваться и проверяться избыточные и противоречивые требования, установленные в государственных и отраслевых стандартах, многочисленных ведомственных правилах и нормативно-технических документах. Кроме того, распространена порочная практика, когда к фактически обязательным для применения нормативно-техническим документам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются стандартные процедуры официального опубликования и государственной регистрации в Минюсте России вопреки положениям, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009⁷.

По данным Ростехрегулирования, в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов содержится **более 230 тыс.** документов, из них: более 23 тыс. действующих государственных стандартов на гражданскую продукцию, более 2 тыс. – на оборонную продукцию, 170 тыс. – национальные стандарты зарубежных стран (данные с официального сайта Ростехрегулирования⁸).

По данным Казначейства, в 2009 г. Ростехрегулирование выделило 20 млн. руб. субсидий ФГУП «Стандартинформ» на создание и ведение Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, в 2008 г. – 19 млн. руб.⁹. При этом указанный ФГУП осуществляет продажу государственных стандартов по прејскуранту, утвержденному Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 20 марта 2009 г. № 967 (сайт ФГУП «Стандартинформ» <http://nd.gostinfo.ru/>, ссылка с сайта Ростехрегулирования <http://www.gost.ru/wps/portal/pages.OrderOfStandarts>). Стоимость документа варьируется от 135 руб. (за 4 страницы машинописного текста) до 4602 руб. (за 2000 страниц машинописного текста), доступ к электронной базе данных и продажа электронных версий документации стоит десятки тысяч рублей.

В соответствии с Административным регламентом исполнения Ростехрегулированием государственной функции по учету национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечению их доступности заинтересованным лицам¹⁰, «обеспечение на постоянной основе официального опубликования **вновь** утвержденных национальных стандартов, изменений, дополнений к ним в электронно-цифровой форме на Интернет-портале Федерального агентства в сети Интернет осуществляется в срок не более 30 дней после утверждения национальных стандартов. К официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается свободный бесплатный доступ на срок, необходимый для ознакомления с ними, – **на 1 год**».

Таким образом, национальный орган по стандартизации, несмотря на многочисленные судебные тяжбы¹¹, ведомственными актами ограничивает сроки свободного и бесплатного доступа к новым и обновленным национальным стандартам, организывает платное распространение государственных и национальных стандартов через ФГУП «Стандартинформ».

За всю историю существования Российской Федерации Минюстом России было зарегистрировано всего три Приказа МЧС России, утвердившие Правила и нормы пожарной безопасности.

Для сравнения: санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы) регистрируются в Минюсте России с 2001 г., частично размещены на официальном сайте Роспотребнадзора и в правовых базах, однако установлено требование о наличии у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей «официально изданных санитарных правил и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой ими деятельностью»¹².

Активно развивается ведомственное нормотворчество в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, увеличивается количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия, вводятся дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов многочисленным нормативам, установленным различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и иных видах безопасности. Как следствие, продукция и процессы подлежат многократной, избыточной и порой формальной оценке соответствия, сопровождающейся дорогостоящими процедурами проведения исследований, испытаний, измерений объектов. Результатами оценки являются документы, подтверждающие соответствие объекта проверки обязательным ведомственным требованиям: санитарно-эпидемиологические заключения, пожарные сертификаты, сертификаты соответствия, декларации с использованием доказательств третьей стороны и т.п.¹³. При этом подавляющее большинство исследований, испытаний, измерений объектов проверки осуществляется за счет заявителя подведомственными и/или аккредитованными организациями и/или аттестованными субъектами, уполномоченными органами исполнительной власти на проведение исследований, испытаний, измерений объектов оценки соответствия. Ведомства закрепляют также запараллеленные псевдооценочные и псевдо-разрешительные процедуры. Особенно распространенной является схема, когда наряду с обязательной сертификацией вводится требование о регистрации продукции (часто с неопределенным понятием «новая»). Таким образом, интенсивное ведомственное нормотворчество не позволяет эффективно сократить масштабы неоправданного государственного вмешательства в деятельность предпринимателей.

Подведомственной сетью Роспотребнадзора, Ростехрегулирования, Ростехнадзора, Россельхознадзора и иных ведомств продаются сотни тысяч подтверждающих безопасность документов за сроки, не позволяющие проводить реальную оценку безопасности продукции и процессов.

К примеру, оценка соответствия некоторых видов сельскохозяйственной продукции подведомственной сетью Россельхознадзора распространяется на территорию действия одного субъекта РФ, длится дольше срока годности самой продукции и стоит порой дороже самой продукции.

Более **10 тыс.** аккредитованных Ростехрегулированием органов по сертификации, лабораторий проводят ежегодно выдачу порядка **400 тыс.** сертификатов продукции, подтверждают немногим более **10 тыс.** деклараций о соответствии продукции. Одновременно, по данным Ростехрегулирования, агентством в ходе государственного контроля и надзора выявлены нарушения в 60% проверок в 2008 г., в 54% – в 2007 г.

Письмом Федеральной таможенной службы от 27 марта 2008 г. № 01-11/11534 «О направлении Списка товаров, на которые должны быть оформлены санитарно-эпидемиологические заключения или свидетельства о государственной регистрации при таможенном оформлении» установлен список из **259** видов продукции и веществ, которые должны либо пройти государственную регистрацию, либо получить подтверждение в ФГУЗ Роспотребнадзора о соответствии санитарно-эпидемиологическим требованиям. Предусмотрено несколько десятков ведомственных актов и писем ФТС России и Роспотребнадзора по применению и разъяснению указанного технического барьера.

Значительные трудности при разработке проектов технических регламентов вызывают также действующие многочисленные и разноплановые федеральные законы, регулирующие отношения по обеспечению безопасности и качества продукции как в целом, так и по отдельным ее видам («О промышленной безопасности», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», «О ветеринарии», «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» и многие другие). Это приводит к возникновению множества существенных вопросов о том, что учитывать, а что не учитывать в технических регламентах, так как разработчики не имеют информации о том, как будут изменяться эти законы в связи с реализацией реформы технического регулирования в России. Кроме того, уже после введения в действие 184-ФЗ в федеральных законах вводятся нормы, дающие федеральным органам исполнительной власти право снова издавать ведомственные нормативно-технические акты с обязательными требованиями (например, статья 9 «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

Последствия применения семи технических регламентов пока еще не изучены в достаточной мере, поскольку большинство регламентов были приняты в 2009 г. **Отсутствует унифицированная статистика** исполнения контрольно-надзорных полномочий федеральных органов государственной власти, в том числе за требованиями технических регламентов. **Не ведется учет и анализ случаев причинения вреда** вследствие нарушения обязательных требований как до введения технических регламентов, так и **после** их принятия¹⁴. Не проводится мониторинг последствий введения новых требований и реальных изменений потребительского спроса, производственных издержек по сравнению с предыдущим нормированием и регулированием отрасли.

Например, гармонизация с международными нормами либо легализация и «опубликование» некоторых существовавших до введения технических регламентов требований государственных стандартов и иных нормативов иногда подвергаются критике как со стороны производителей, так и со стороны потребителей продукции.

Переработчики молока выступают за отмену термина «молочный напиток», приведший к значительному падению продаж на разведенное сухое молоко и введенный для повышения спроса на сырое молоко.

Федеральным законом от 22.07.2009 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», введенным в действие 1 мая 2009 г., предполагается выбор между двумя видами «декларации пожарной безопасности». В одном случае в декларации указывается перечень мероприятий, направленных на выполнение нормативных требований, включая пожарные нормы и правила, установленные ведомственными актами, для конкретного объекта защиты. В другом случае подразумевается наличие в декларации оценки пожарного риска и оценки возможного ущерба имуществу третьих лиц от пожара. Независимо от вида декларации оформить ее предприятиям затруднительно, так как стоимость дополнительного «околоведомственного» сервиса варьируется от 20 000 до 200 000 руб.

Косвенный запрет на праворульные автомобили японского производства вызвал негодование владельцев праворульных машин. Технический регламент о безопасности колесных транспортных средств, еще не вступивший в действие, запрещает также выпуск в обращение транспортных средств, ранее произведенных по оборонному заказу (требование наличия VIN-номера на автомобиле), автомобилей для инвалидов (требование управления тормозной системой с помощью педали), некоторых моделей Ситроен и других производителей (требования шкалы спидометра с равными интервалами), а также ставших популярными среди грузоперевозчиков американских седельных тягачей (снижение допустимой длины транспортных средств).

Принятые технические регламенты подлежат периодическому обновлению и пересмотру в связи с изменениями внешнеторговой конъюнктуры. В целом совершенствование системы технического регулирования и научно-технический прогресс – явления взаимосвязанные и непрерывные. К примеру, некоторые Европейские Директивы, устанавливающие технические требования к продукции, включают до нескольких десятков редакций¹⁵.

Решением от 18 января 2009 г. Европейский парламент запретил 22 пестицида, которые обладают канцерогенным и мутагенным действием. В этой связи существует мнение о необходимости изменения технического регламента на соковую продукцию из фруктов и овощей в целях защиты отечественного рынка от поставок небезопасного концентрированного сырья для изготовления восстановленных соков и другой соковой продукции из Европы.

В соответствии с новой системой регулирования в области обращения химической продукции, вводимой Правилами ЕС от 18 декабря 2006 г. 1907/2006, регулирующими вопросы регистрации, испытаний, экспертизы и ограничения выпуска химических веществ (REACH), все предприятия Евросоюза, производящие или импортирующие продукцию, а также предприятия, поставляющие свою продукцию на европейский рынок в объеме

свыше одной тонны в год, будут обязаны их регистрировать в Европейском химическом агентстве, которое в настоящее время образовано в городе Хельсинки (Финляндия). Причем это касается не только химической промышленности, но и металлургии, автомобилестроения, производства строительных материалов, целлюлозно-бумажной промышленности, электроники и т.д. В переходный период – в течение 11 лет – будет протестировано свыше 30 тыс. химических веществ с целью определить, представляют они опасность для человеческого организма и окружающей среды или нет. Доказывать безопасность химических веществ отныне должны не государственные органы, а компании, которые занимаются производством, импортом и использованием таких веществ. При этом речь идет не только о предприятиях Евросоюза, производящих свыше 1 т химических веществ в год, но и о компаниях-импортерах, которые ввозят продукцию на европейский рынок. В Российской Федерации позиция федеральных органов исполнительной власти в отношении REACH различна. Однако не принято еще ни одного технического регламента в этой сфере.

Согласно многочисленным межправительственным соглашениям и решениям ЕврАзЭС и Таможенного союза¹⁶ с 1 января 2010 г. на территории России, Белоруссии и Казахстана действуют единый таможенный тариф и система нетарифного регулирования, а в июле вступит в силу общий Таможенный кодекс. До 2012 г. экономики трех стран должны перейти к функционированию в режиме единого экономического пространства. При этом предполагается гармонизация технического нормирования трех стран с некоторыми изъятиями, взаимное признание форм оценки соответствия продукции, аккредитации органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия установленным в странах требованиям. Основная проблема гармонизации и сближения технического нормирования в рамках Таможенного союза заключается в различном объеме и содержании разработанных тремя государствами технических нормативов к объектам технического регулирования за последние три года.

На сегодняшний день в Республике Казахстан за прошедшие три года принято 52 технических регламента¹⁷. Большая часть технических регламентов является документами прямого действия, есть технические регламенты, содержащие ссылки на исчерпывающий перечень обновленных казахских стандартов и советских ГОСТов.

В Республике Беларусь за прошедшие три года принято восемь технических регламентов, разработано также 554 Технические кодекса установившейся практики¹⁸.

Восемь раз изменялась редакция Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»: была сужена сфера технического регулирования за счет исключения норм по охране труда, мер по охране почвы, атмосферного воздуха и т.д., исключено разделение технических регламентов на общие и специальные, а также закрытый перечень видов безопасности, многократно изменялись переходные положения, федеральному органу исполнительной власти предоставлено право принятия технического регламента по установленной в 184-ФЗ процедуре и т.д.

Продолжает применяться административная ответственность за невыполнение требований государственных стандартов, норм и правил в нескольких десятках составов правонарушений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статьи КоАП РФ: 6.14; 8.17; 8.22; 8.23; 9.4; 9.12; 10.14; 12.2; 13.4; 13.8; 14.4; 19.19 и т.д.).

Отсутствует синхронизация положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», и, как следствие, нет нормативно закреплённой связи между следующими элементами:

- видом государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам технического регулирования;
- контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти, делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования;
- предметом контроля (надзора) или совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки;
- собственно субъектом и/или объектом проверки.

Отсутствует формализованный и нормативно закреплённый набор требований и критериев, необходимый для разграничения компетенции между уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти по объектам, субъектам и предметам проверки, в том числе за объектами технического регулирования.

Отсутствуют нормативно закреплённые единые унифицированные требования и дефиниции, применимые к проверке любого объекта технического регулирования и субъекта: документарные (камеральные), выездные проверки, плановые, внеплановые проверки, инструментальный, визуальный, документарный контроль, инспекционный, сертификационный контроль, внутриведомственный, межведомственный контроль и государственный контроль (надзор) за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и др.

Таким образом, механизм технического нормирования и тотальный характер контроля остаются крайне неэффективными, дорогими и обременительными как для потребителей и предприятий, так и для государства. Развитая система технического регулирования предполагает технические регламенты, устанавливающие конкретные, финансово и экономически обоснованные, эффективные, непротиворечивые, понятные и удобные для практического применения обязательные требования к продукции и процессам. Однако требования, связанные с обязательными параметрами безопасности, и требования к качеству продукции и процессов имеют практически равный юридический статус и общие режимы принятия и обеспечения их соблюдения. Нормативно-технические документы до сих пор пользуются статусом обязательных правовых документов, манипуляция их требованиями позволяет ведомствам ограничивать права хо-

заявляющих субъектов и граждан, что вступает в явное противоречие с основами конституционного строя и является существенным препятствием, сдерживающим развитие экономики России.

Предложения по развитию системы технического регулирования в Российской Федерации

1. Необходимо **продолжить и обеспечить разработку технических регламентов прямого действия**, подразумевающих включение исчерпывающего количества обязательных требований без отсылок к устаревшим государственным и отраслевым стандартам, ведомственным правилам и нормативно-техническим документам.

2. Необходимо **изменить очередность разработки и соотношение финансирования** разработки обязательных для применения технических регламентов и добровольных и рекомендуемых для использования национальных стандартов, обеспечив создание двухуровневой системы требований: обязательных (требования технических регламентов) и добровольных (требования национальных стандартов).

3. Необходимо **пересмотреть действующую систему формирования, финансирования и ведения Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов** за счет бюджета и за счет заявителя, **разместить в открытом и бесплатном доступе** требования обязательных для применения государственных стандартов, действующих впредь до принятия технических регламентов, передать полномочия по регистрации обязательных для применения государственных стандартов Минюсту России в соответствии с пунктом 17 Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

4. Необходимо **запретить ведомственное нормотворчество** в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, **сократить количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия**, а также **дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов**, установленные различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и иных видах безопасности.

Для этих целей необходимо провести **ревизию** принятых ведомственных нормативных правовых актов в установленной сфере, обеспечить их государственную регистрацию в Минюсте России в случае, если они ограничивают права, свободы, обязанности субъектов предпринимательской деятельности и соответствуют законодательству.

До принятия соответствующих технических регламентов каждому федеральному органу исполнительной власти в обязательном порядке к установленному сроку обеспечить **опубликование на официальном сайте** исчерпывающих перечней обязательных требований, зарегистрированных в Минюсте России нормативных правовых актов, в привязке к объектам нормирования и к формам оценки соответствия.

Запретить в перспективе накладывать предписания и взимать административные штрафы за нарушение требований ведомственных норма-

тивных правовых актов, которые не опубликованы и не зарегистрированы в Минюсте России.

По аналогии с правительственным единым перечнем продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единым перечнем продукции, подлежащей декларированию соответствия¹⁹, необходимо разработать и утвердить актом Правительства Российской Федерации **перечни продукции и процессов, подлежащих различным формам оценки соответствия**, в привязке к федеральным органам исполнительной власти, выдающим соответствующие разрешения или обеспечивающим выдачу соответствующих подтверждающих документов посредством участия подведомственных или аккредитованных организаций.

В этих целях необходимо также провести **ревизию, оценить оптимальность и целесообразность использования таких методов государственного регулирования**, как:

- однократная регистрация опасной продукции при постановке ее на производство;
- однократная регистрация особых видов продукции (лекарственных средств, биологически активных добавок, медицинской техники, продуктов, содержащих генетически-модифицированные источники);
- регистрация сертификатов соответствия и деклараций;
- приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено;
- аккредитация испытательных лабораторий и центров, а также органов по сертификации;
- контрольные испытания продукции;
- контроль соблюдения требований к процессам и т.д.

Необходимо также обеспечить условия для образования рыночных испытательных лабораторий, заменяющих участие ограниченного числа подведомственных организаций.

В целом необходимо **обеспечить снижение «разрешительной и контрольно-надзорной нагрузки» на предпринимателей** путем устранения дублирования и параллелизма в деятельности государственных органов исполнительной власти, а также постепенное сокращение разрешительных и контрольно-надзорных полномочий на стадии проектирования и производства продукции (сокращение громоздких и затратных «предрыночных» форм оценки соответствия и контроля) и сосредоточение оценки соответствия и контроля за исполнением обязательных требований к продукции на стадии ее обращения.

5. Необходимо **решить проблему несогласования технических регламентов с ранее принятыми и действующими законами**, регулирующими сходные отношения и не соответствующими концепциям реформы технического регулирования и административной реформы. Параллельно необходима ликвидация избыточного ведомственного нормотворчества в сфере технического нормирования и разработка форм оценки соответствия на уровне федерального законодательства. Представляется целесообразным существенно переработать федеральные законы, перечисленные в разделе «Итоги реформы технического регулирования» данной статьи.

6. Необходимо дальнейшая **реализация ключевого принципа современного технического регулирования: недопустимость контролирования одного требования технического регламента двумя или более контрольно-надзорными органами**. Этот принцип направлен на устранение дублирования и параллелизма в деятельности этих органов.

Указанный принцип предполагает, что в каждом техническом регламенте должны быть постатейно распределены полномочия контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы каждое требование контролировалось только одним ведомством (по такому принципу, например, расписаны составы административных правонарушений в Кодексе РФ об административных правонарушениях, где ни одно ведомство не вмешивается в компетенцию другого).

7. Необходимо **обновить составы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**.

8. Необходимо **обновить Положения о ведомствах**, контролирующих исполнение обязательных требований технических регламентов, и закрепить полномочия, конкретизирующие оценку соответствия и контроль объектов технического регулирования.

9. Необходимо **установить нормативную связь между**: видом государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам технического регулирования; контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти; делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования; предметом контроля (надзора) или совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки; собственно субъектом и/или объектом проверки.

10. Необходимо **установить единые унифицированные дефиниции**, применимые к проверке любого объекта технического регулирования и субъекта: документарные (камеральные), выездные проверки, плановые, внеплановые проверки, инструментальный, визуальный, документарный контроль, инспекционный, сертификационный контроль, внутриведомственный, межведомственный контроль и государственный контроль (надзор) за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и т.п.

11. Необходимо **разработать и обеспечить сбор унифицированной статистики** исполнения контрольно-надзорных полномочий федеральных органов государственной власти, в том числе за требованиями технических регламентов.

12. Необходимо **создание единой централизованной системы учета и анализа случаев причинения вреда** вследствие нарушения обязательных требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов²⁰.

13. Необходима **организация регулярного отраслевого мониторинга последствий введения новых требований технических регламентов** и реальных изменений потребительского спроса, производственных издержек по сравнению с предыдущим нормированием и регулированием отрасли.

14. Необходимо организовать работу по **гармонизации нетарифного и технического регулирования трех республик** – России, Казахстана и Беларуси:

- предусмотреть первоочередный перечень объектов технического регулирования, подлежащих единому техническому нормированию, четкий перечень общих обязательных требований по безопасности к определенным в перечне объектам, **изъятий**, соответствующих интересам российской экономики;
- определить перечень форм оценок соответствия продукции и процессов, перечень органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия установленным единым нетарифным и техническим нормативам, распространяющим свое действие на территории трех государств.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ По оценкам идеологов реформы технического регулирования предполагалась разработка более 560 технических регламентов, содержащих требования к десяткам тысяч объектов технического регулирования по каждой отрасли.
- ² В целях реализации технических регламентов требовалось также принятие постановлений Правительства России, утверждающих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, которые также содержались в государственных стандартах.
- ³ Программа разработки технических регламентов утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 1421-р (с изменениями от 8 ноября 2005 г., 1 февраля, 29 мая 2006 г., 28 декабря 2007 г., 25 сентября, 10 декабря 2008 г., 1 апреля, 20 августа 2009 г.).
- ⁴ Постановление Госстандарта РФ от 30 января 2004 г. № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации».

- ⁵ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 1 сентября 2009 г. № 3033 «О размещении заказов на выполнение работ по Программе разработки национальных стандартов на 2009 год за счет средств федерального бюджета на 2009 год», Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 апреля 2008 г. № 1305 «О размещении заказов на выполнение работ по Программе разработки национальных стандартов на 2008 год за счет федерального бюджета на 2008 год» (с изменениями от 30 мая 2008 г.), Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 января 2007 г. № 181 «О размещении заказов на выполнение работ по Программе разработки национальных стандартов на 2007 год для государственных нужд Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии».
- ⁶ <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>
- ⁷ Согласно пункту 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, официальной публикации и государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.
- ⁸ http://www.gost.ru/wps/portal/pages.root.Activity?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Web%20Content/GOSTRU/Activity/Analyst/Statistics
- ⁹ <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>
- ¹⁰ Утвержден приказом Минпромторга России от 6 ноября 2008 г.
- ¹¹ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200055>
- ¹² Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».
- ¹³ Большая часть форм оценки соответствия и государственного контроля (надзора) должна осуществляться с использованием процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки в ходе так называемого инструментального и визуального контроля, сопровождающихся необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды. К примеру, для того, чтобы подтвердить соответствие продукции в системе Ростехрегулирования (т.е. оформить документ о соответствии) в форме декларации или в форме сертификата, надо сначала это соответствие продукции обязательным требованиям оценить. Обычно факт соответствия (или несоответствия) устанавливается путем проведения испытания (испытаний) и оформления протокола испытаний. Оценка и подтверждение соответствия – процедуры, в которых не участвуют государственные органы. Однако в дальнейшем эти органы регистрируют (рееструют) выданные декларации и сертификаты – в системе обязательного подтверждения соответствия. Таким образом, подтверждение соответствия включает три стадии: оценку соответствия (испытания), собственно подтверждение соответствия в форме выдачи соответствующего документа (декларации, сертификата), регистрацию (реестрование) деклараций и сертификатов.

- ¹⁴ В соответствии с пунктом 12 ст. 7 Закона № 184-ФЗ уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти организует постоянный учет и анализ случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также организует информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов.
- ¹⁵ Регламент Совета (ЕЭС) № 2377/90, устанавливающий процедуру Сообщества по установлению максимальных пределов остатка лекарственных средств в пищевых продуктах животного происхождения, менялся более 100 раз.
- ¹⁶ Решение Комиссии Таможенного союза ЕврАзЭС от 27.01.2010 № 168 «Об обеспечении функционирования единой системы нетарифного регулирования таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; «Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам» между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11.12.2009; Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11.12.2009 «О взаимном признании аккредитации органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия) и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия»; Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11.12.2009 «Об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза»; «Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам» между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11.12.2009; «Соглашение Таможенного союза о карантине растений» между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 11.12.2009; Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 19 «О едином нетарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; «Таможенный кодекс Таможенного союза» (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) и т.д.
- ¹⁷ <http://www.memst.kz/ru/tr/tr.php>
- ¹⁸ <http://www.tnpa.by/index.php>
- ¹⁹ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».
- ²⁰ В соответствии с пунктом 12 ст. 7 Закона № 184-ФЗ.