

Сергей ПУГАЧЕВ
Sergey PUGACHEV

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ»: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

FEDERAL LAW “ON TECHNICAL REGULATION”: TWENTY YEARS LATER

DOI 10.35400/0038-9692-2022-12-255-22

The author summarizes the results of the reform of technical regulation in the Russian Federation, pointing to many systemic problems in this area that hinder the development of industry, trade and the implementation of national projects.

В декабре 2002 г. в сфере установления, применения и исполнения требований к продукции, работам и услугам произошла революция: был принят Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании». По идее авторов он должен был коренным образом изменить всю систему технического регулирования в стране: снизить административное и экономическое давление на производителей, устранить технические барьеры в торговле, повысить эффективность защиты рынка от опасной продукции. Закон также был призван содействовать вступлению страны во Всемирную торговую организацию (ВТО) и сближению российских подходов в сфере технического регулирования с международными правилами.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — ФЗ ОТР) был разработан в рамках Программы поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации: грант № 016/4-03 от 1 апреля 2002 г. на тему «Аналитическое обеспечение реформы деятельности государственных контрольных и надзорных органов (системы технического регулирования)». Единственной организацией-донором по данному гранту было Агентство США по международному развитию (USAID).

Авторы ФЗ ОТР отвергли разработанные Госстандартом России изменения к действовавшим на тот момент законам о стандартизации и о сертификации продукции и услуг. Причем данные изменения были одобрены экспертами международных организаций как соответствующие требованиям ВТО. Более того, указанные законы прекратили свое действие одновременно с вступлением в силу ФЗ ОТР. Все актуальные законодательные и подзаконные акты (более 120 законов и свыше 700 постановлений Правительства РФ), устанавливающие



Ключевые слова: реформа технического регулирования, федеральный закон, технические регламенты, национальный суверенитет, национальная безопасность.

Keywords: technical regulation reform, federal law, technical regulations, national sovereignty, national security.

обязательные требования в области технического регулирования, в соответствии со ст. 4 необходимо было привести в соответствие с ФЗ ОТР.

ОЖИДАНИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

В силу своей широчайшей области распространения ФЗ ОТР, с одной стороны, привлек огромное внимание научно-технической общественности и промышленности, а с другой — оказался практически не работающим. Действительно, идеализированная картина появления исчерпывающих, самодостаточных технических регламентов (ТР) — правил, по которым можно выпускать продукцию, строить объекты недвижимости, развивать технологические процессы, подтверждать соответствие продукции и проводить государственный контроль и надзор за ними (авторы планировали разработать около 600 ТР прямого действия — в соответствии с классификатором отраслей народного хозяйства), — полностью провалилась.

Начиная с момента принятия закона, специалисты неоднократно отмечали, что существенные противоречия внутри самого ФЗ ОТР, отсутствие четкой методической базы разработки ТР, значительные расхождения с международными (в т.ч. ВТО) и европейскими подходами к установлению обязательных требований, а также игнорирование самого важного инструмента технического регулирования — стандартизации не позволят в установленный срок разработать необходимое количество ТР и, более того, приведут к серьезным проблемам реализации закона.

Сфера технического регулирования была искусственно, необоснованно расширена и распространена на области, не имеющие международных аналогов (в т.ч. противоречащие положениям ВТО), такие как охрана труда, охрана окружающей среды, профилактика заболеваний и др., не связанные с конечной безопасностью продукции.

Несмотря на то что Правительство РФ трижды (в декабре 2003 г., декабре 2004 г. и апреле 2006 г.) рассматривало состояние дел по реализации закона на своих заседаниях, а его реализация проводилась в соответствии с Программой разработки ТР (распоряжение Правительства РФ от 6 ноября 2004 № 1421-р с девятью изменениями вплоть до марта 2010 г.), закон, имеющий существенные концептуальные недостатки, стал серьезным тормозом на пути развития промышленности, торговли и реализации национальных проектов.

В процессе реализации указанной Программы разработано более 230 проектов ТР. Первые регламенты были приняты лишь в 2008 г., т.е. спустя 6 лет после принятия ФЗ ОТР. При этом большинство проектов в соответствии с принципами «идеологов от технического регулирования» устанавливали чрезмерно детализированные требования к продукции и процессам производства вплоть до организации и технологии производственных процессов, во многом основываясь на ведомственных нормативах и инструкциях, применявшихся в стране в 1970—90-х гг. По сути, ТР превращались в огромные производственные инструкции, которые сковывали

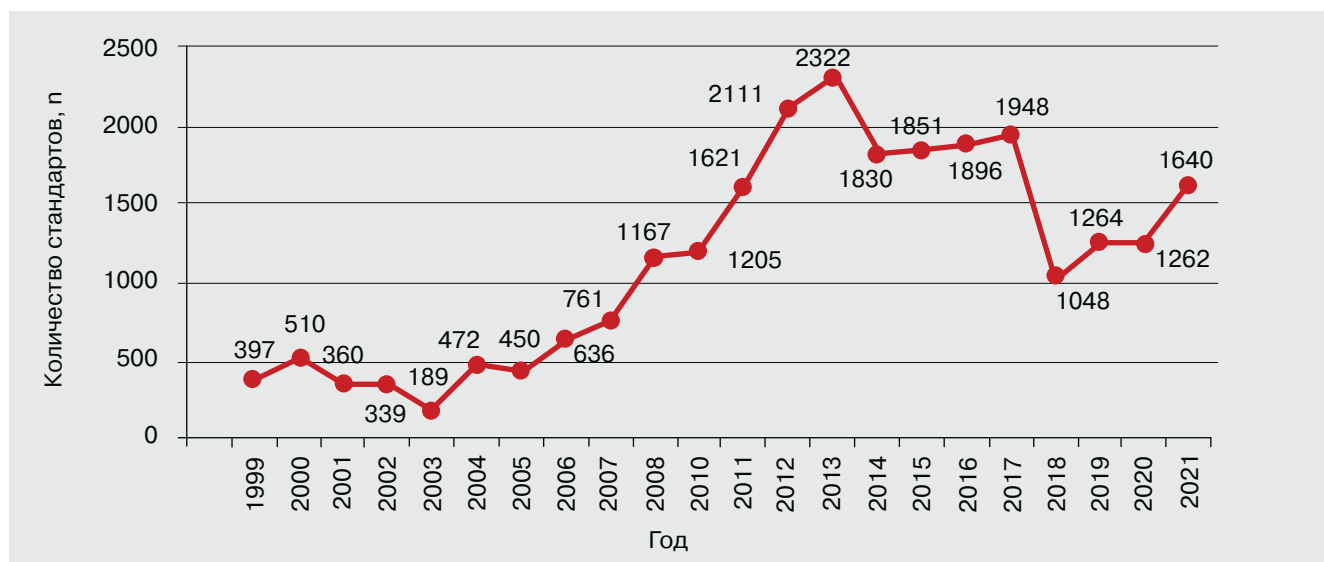
инициативу производителей, создание прогрессивных способов обеспечения безопасности. При разработке ТР прямого действия использовалась устаревшая модель формирования технического законодательства — предписывающие регламенты прямого действия с исчерпывающими требованиями, которые консервировали научно-техническое отставание отечественной промышленности. Широко практикуемый авторами ФЗ ОТР метод «распаковки» действующих нормативных документов и создания путем механической компиляции ТР с прямыми нормами нарушал целостность и взаимоувязанность национальной системы стандартизации — фактически ее разрушал.

Анализ, проведенный в рамках Организации экономического сотрудничества и развития и Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, показывает, что «применение несоответствующих регламентов может привести к значительному росту издержек и неэффективности деятельности как отдельного сектора, так и всей экономики... Непосредственные результаты несоответствующего регулирования в конкретном секторе могут привести к увеличению расходов, более высоким ценам, неправильному распределению ресурсов, отсутствию новаторских предложений по совершенствованию продукции и неудовлетворительному качеству услуг».

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 27 января 2011 г. № 86-р все программы по разработке ТР утратили силу. Письмом Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 5376п-П7 в Госдуму РФ внесено предложение прекратить работы по разработке национальных ТР, находящихся на рассмотрении в комитетах Госдумы РФ, в связи с разработкой ТР Таможенного союза. Тем самым заодно был закрыт вопрос о системном анализе причин срыва выполнения шести правительственных программ разработки ТР (начиная с 2004 г.), на реализацию которых были потрачены существенные средства. За 7 лет реформы было принято всего 22 российских ТР, из них продолжают действовать только 6 регламентов.

Отсутствие полноценного регулирования стандартизации в ФЗ ОТР и признание утратившим силу закона РФ о стандартизации фактически привели к ликвидации законодательной базы в данной сфере, утрате интереса промышленности и бизнеса к стандартизации и в результате — к существенному сокращению количества разрабатываемых в стране национальных стандартов (см. рис.).

ФЗ ОТР ввел существенный конфликт интересов: производитель (поставщик, продавец) продукции получил возможность разрабатывать обязательные для себя самого требования. Но изготовитель объективно заинтересован в снижении расходов и увеличении прибыли. На практике это привело к массовым и необоснованным отступлениям в регламентах от действующих национальных и международных стандартов с целью недобросовестного лоббирования и закрепления доминирующего положения отдельных компаний на рынке. При этом



Динамика разработки национальных и межгосударственных стандартов в России в 1999—2021 гг.

в соответствии с Соглашением по техническим барьерам в торговле (ТБТ) ВТО необходимо обеспечить только участие всех заинтересованных сторон в обсуждении ТР. Все страны, в т.ч. входящие в Содружество Независимых Государств (СНГ), имеют централизованную систему разработки ТР как «документов органов власти». Госдума направила по этому поводу специальное обращение к Председателю Правительства РФ (постановление Государственной Думы от 17 ноября 2004 г. № 1165-IV ГД).

В соответствии с законом в стране оказались фактически «заморожены» на семилетний срок все нормативные и нормативно-правовые документы, устанавливающие требования к безопасности и регулирующие промышленный и потребительский рынок (всего более 170 тыс. документов), а органы власти были не вправе принимать обязательные решения в сфере технического регулирования в закрепленных за ними областях, в т.ч. для обеспечения безопасности граждан. В этих условиях резко снизилась эффективность государственного регулирования безопасности в промышленности, строительстве, энергетике, на транспорте.

На протяжении ряда лет высшие руководители страны крайне критически оценивали данный закон. На заседании 13 апреля 2006 г. Председатель Правительства РФ М.Е. Фрадков отозвался о результатах проводимой реформы технического регулирования следующим образом: «Проведена супероперация в интересах наших глобальных конкурентов... Предстоит разобраться, кто вверг нас в эту пучину с такой степенью некомпетентности...» Президент России Д.А. Медведев на заседании Президиума Государственного Совета по вопросу инновационного развития транспортного комплекса в Ульяновске 24 ноября 2009 г. охарактеризовал ситуацию так: «И в отношении технического регулирования... Здесь беда какая-то просто, я просто не знаю, что делать с этим... Может быть, отказаться от этого закона? Он не работает... Если нужно будет отменить закон, пожалуйста, я его отменю».

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОН О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

За прошедшие годы было подготовлено и направлено множество коллективных обращений к руководству страны, написаны сотни критических статей в отношении закона. Три председателя Госстандарта (Г.Д. Колмогоров, С.Ф. Безверхий, Г.П. Воронин) обращались с открытым письмом к Президенту России Д.А. Медведеву [1], в котором не только критически оценивали реформу технического регулирования, но и предлагали принять закон о стандартизации. Автор данной статьи также опубликовал в различных СМИ несколько десятков статей с предложениями по изменению ФЗ ОТР и принятию закона о стандартизации [2—12]. Необходимо было не только исправлять ФЗ ОТР, но и обеспечивать законодательную базу стандартизации, аккредитации, государственного контроля и надзора.

Разработчики ФЗ ОТР одновременно с 1 июля 2003 г. заменили государственные стандарты на национальные, при этом идеологи закона абсолютно не торопились с разработкой механизмов принятия национальных стандартов, специально пропуская вперед будущие ТР-законы. Более того, они совершенно «забыли» об огромной номенклатуре продукции, выпускаемой и маркированной в соответствии с ГОСТ, о необходимости пересмотра российскими предприятиями миллионов чертежей и других рабочих документов, выпущенных по ГОСТ, что требовало огромных затрат времени и денежных средств.

В целях разрешения этой проблемы пришлось в оперативном порядке принимать и регистрировать в Минюсте России постановление Госстандарта России от 30 января 2004 г. № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации», в котором со дня принятия ФЗ ОТР государственные и межгосударственные стандарты были признаны национальными. Таким образом была обеспечена преемственность работ по стандартизации и сохранена аббревиатура ГОСТ.

На протяжении всех 20 лет с момента принятия ФЗ ОТР он находится в постоянном процессе изменений: было принято 31 изменение к закону. Причем их уровень и значимость в ряде случаев носят диаметрально противоположный характер. В данной статье мы дадим оценку только отдельным изменениям.

Все это время наблюдается или массовый исход из-под сферы действия закона (взаимоувязанная сеть связи, промышленная безопасность, экология, охрана труда и т.д.), или откровенное игнорирование его положений (смежное законодательство). И ситуация с областью действия ФЗ ОТР окончательно запутывается с принятием ряда изменений. Как можно исключить из закона регулирование отношений, связанных с разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны окружающей среды (ч. 4 ст. 1 ФЗ ОТР), и одновременно принимать технические регламенты в целях охраны окружающей среды (ч. 1 ст. 6 ФЗ ОТР)? Аналогичная проблема возникает с выведением из сферы действия закона требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики и т.д. По всем этим направлениям ТР могут и должны в ряде случаев устанавливать требования к процессам производства, связанным с требованиями к продукции.

В 2007 г. были внесены концептуальные изменения в ФЗ ОТР¹, поддержанные крупнейшими объединениями промышленности и бизнеса — Торгово-промышленной палатой (ТПП) РФ и Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), а также научно-технической общественностью. В них были приведены в строгое соответствие с Соглашением ТБТ ВТО как само определение «технического регламента», так и область действия ТР, сняты ограничения по формам принятия ТР, принят ряд принципиальных положений, связанных с их содержанием, и, наконец, исключено понятие «исчерпывающие» применительно к обязательным требованиям, включаемым в ТР (в результате неправильной трактовки этого положения регламенты превращались в неработоспособные многотомные фолианты).

В указанных изменениях был реализован принцип презумпции соответствия, который состоит в том, что применение на добровольной основе национальных стандартов и (или) сводов правил, включенных в соответствующий перечень, обеспечивает выполнение требований ТР. Введение презумпции соответствия полностью переменяло отношение к стандартизации. Фактически в целях обеспечения эффективной государственной политики в области технического регулирования были запущены реформирование национальной системы стандартизации и разработка ее собственной законодательной базы.

Для внесения концептуальных изменений в ФЗ ОТР потребовалось 4,5 года упорной работы. Можно написать

¹ Федеральный закон от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании».



ЗАКОН О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИМЕЕТ СУЩЕСТВЕННЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НЕДОСТАТКИ И ПРЕПЯТСТВУЕТ УКРЕПЛЕНИЮ СУВЕРЕНИТЕТА РОССИИ В НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ



мемуары о том, как это проходило и каких потребовало усилий на всех этапах рассмотрения законопроекта. Ведь авторы и апологеты закона в его первой редакции занимали все необходимые административные посты в профильных министерствах и законодательных органах.

Целый ряд принятых изменений вообще не выдерживает никакой критики. Например, законом 2009 г.² допускается применение в РФ требований национальных ТР Беларуси, Казахстана и Директив Европейского союза (ЕС), которые становятся обязательными до введения в действие национальных ТР, а также использование международных, региональных и зарубежных стандартов для обеспечения соблюдения требований ТР при условии их формальной (учетной) регистрации на основании предоставления перевода.

Данные изменения создали условия для дальнейшего ухудшения ситуации в техническом регулировании и формирования предпосылок к потере суверенитета России в нормативно-технической сфере. Акты иностранных государств (союзов государств) являются составными частями их правовых систем. Использование этих актов невозможно в отрыве от собственных систем законодательства и приведет к неоднозначному толкованию соответствующих норм, что недопустимо в области безопасности. При этом выбор заявителем альтернативных режимов на практике означает выбор различных уровней безопасности, что вообще неприемлемо в регуляторной практике и не имеет аналогов в мире. Принципиальная позиция законодателей в ЕС — полный контроль над разработкой и актуализацией стандартов. Последняя редакция Программы разработки ТР (утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 марта 2010 г. № 300-р) предусматривала принятие в качестве российских ТР десяти директив (регламентов) ЕС. Необходимо отметить, что, по имеющейся информации, данная норма закона ни разу не применялась за прошедшие 13 лет, несмотря на принятые в соответствии с ФЗ ОТР в качестве российских регламентов зарубежные акты. Вместе с тем она сохраняется и в настоящее время. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 9 марта 2010 г. № 132 отдельные части трех ТР Республики Казахстан (по безопасности лакокрасочных материалов и растворителей, пестицидов, синтетических

² Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании».

моющих средств и бытовой химии) продолжают действовать в РФ в качестве обязательных.

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

С 2011 г. в рамках Таможенного союза, а с 2015 г. — Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на основе межгосударственных договоров ведется разработка и принятие на наднациональном уровне ТР ЕАЭС. Созданная система технического регулирования ЕАЭС основана на положениях Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

На данный момент утверждено 52 ТР ЕАЭС и 8 ТР ЕАЭС находятся в разработке. Действующий комплекс ТР охватывает свыше 88% взаимопоставляемой продукции. В ЕАЭС принято более 250 решений, обеспечивающих эффективное функционирование системы технического регулирования, включая ряд регламентирующих документов (порядков, рекомендаций, планов, типовых и единых форм и т.д.). В качестве доказательной базы утверждены перечни стандартов к 45 ТР ЕАЭС, включающие более 15,5 тыс. позиций, в т.ч. более 10 тыс. межгосударственных ГОСТ. Приняты программы разработки межгосударственных стандартов к 45 ТР ЕАЭС на основе международных и региональных стандартов (из 3093 запланированных к разработке межгосударственных стандартов разработано 1798).

В России продолжают действовать 6 ТР РФ, принятых в 2008—2010 гг. Их количество неуклонно сокращается, новые не разрабатываются. За 20 лет в результате изменения российского законодательства в сфере технического регулирования приняты и реализуются Федеральные законы от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее — ФЗ-162) и от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (далее — ФЗ-412). Обновлено законодательство об обеспечении единства измерений.

Вместе с тем сопоставительный анализ показывает, что, несмотря на стремление стран СНГ сблизить свои законодательства в области технического регулирования, все еще остаются существенные различия. Отличаются даже цели технического регулирования: в России это защита жизни и здоровья человека, охрана окружающей среды и предупреждение введения в оборот в заблуждение, в других государствах устанавливаются обязательные требования, в т.ч. в целях обеспечения национальной безопасности (Беларусь, Казахстан, Молдова), защиты (рационального использования) естественных ресурсов (Беларусь), повышения конкурентоспособности продукции (Беларусь, Казахстан), устранения технических барьеров в торговле (Казахстан). Причем все страны реализуют одно и то же Соглашение ТБТ ВТО.

Объекты и область действия технического регулирования также существенно расходятся. В ряде стран СНГ в соответствии с Соглашением ТБТ ВТО обязательные требования устанавливаются к оказанию услуг (Беларусь,

Казахстан, Молдова). Есть разница и в процедурах разработки ТР: если согласно ФЗ ОТР любое лицо может быть разработчиком проекта ТР, то в законах Казахстана и Беларуси предусмотрена централизованная разработка регламентов органами власти.

На различных общественных площадках (форумах) в ходе публичного обсуждения состояния дел в сфере технического регулирования на протяжении многих лет отмечается целый ряд системных проблем. Представители российского бизнеса, в т.ч. профильные комитеты ТПП РФ и РСПП, неоднократно рассматривали недостатки технического регулирования в ЕАЭС и РФ, проводили анализ правоприменительной практики принятых ТР. Выявлены и структурированы проблемы по всем направлениям на уровнях СНГ, ЕАЭС и РФ — общим количеством около 100 (подробный анализ на данную тему был опубликован в начале этого года [13]). По результатам их рассмотрения подготовлены и направлены в Евразийскую экономическую комиссию и федеральные органы исполнительной власти предложения по развитию системы технического регулирования ЕАЭС и РФ.

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Для успешного ответа на «технологическую революцию», проходящую в мире, необходимо использовать систему технического регулирования и стандартизации. Этот важный элемент инфраструктуры экономики обеспечивает общество основным массивом текущих и перспективных технических требований к продукции, услугам, техническим системам, а также формирует и реализует правила их доступа на рынок.

Необходимо, чтобы в стране функционировала адекватная современная модель в сфере технического регулирования, отличительными чертами которой должны стать ее проактивный характер, стройность, гибкость, динамизм, открытость, учет баланса интересов всех сторон, эффективное обеспечение безопасности, поощрение технологического экспериментирования, опережающее риск-ориентированное регулирование.

На заседании итоговой коллегии Росстандарта в июне 2021 г. заместитель Председателя Правительства РФ Ю.И. Борисов отметил необходимость создания Концепции развития системы технического регулирования в стране. В соответствии с поручением Правительства РФ (протокол совещания от 9 марта 2022 г. № ЮБ-П7-9пр) в настоящее время разработана «дорожная карта» развития системы технического регулирования в Российской Федерации (находится на финальной стадии утверждения).

На протяжении всего времени реформирования системы технического регулирования в РФ с начала 1990-х гг. отсутствовал системный комплексный взгляд на ее развитие. До настоящего времени не сформирована целостная государственная политика в области технического регулирования как составляющая промышленной политики. «Дорожная карта» должна представить



НЕОБХОДИМО, ЧТОБЫ В СТРАНЕ ДЕЙСТВОВАЛА АДЕКВАТНАЯ СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ — ВАЖНОГО ЭЛЕМЕНТА ИНФРАСТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ, КОТОРЫЙ ОБЕСПЕЧИВАЕТ УСТАНОВЛЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ



на среднесрочную перспективу предложения по обновлению законодательства РФ и договорно-правовых актов ЕАЭС в данной сфере в целях разрешения существующих системных проблем и обеспечения развития системы технического регулирования [13, 14].

Анализ опыта ЕС в рассматриваемой области показывает, что в российской практике европейские принципы «нового подхода» были внедрены отрывочно и несистемно. Не были учтены такие взаимоувязанные принципы и составные части европейской системы технического регулирования, как: инструменты ответственности изготовителя за выпуск некачественной и опасной продукции, институт нотификации органов по оценке соответствия, базовые принципы государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированных подходов, эффективно функционирующая система формирования «мандатов» на разработку стандартов, гармонизированных с директивами (регламентами) ЕС, специальные требования к разделам гармонизированных стандартов, отражающих требования директив (регламентов) и т.д.

Одним из важнейших направлений «дорожной карты» является развитие законодательства о техническом регулировании. Предусматривается подготовка изменений в ФЗ ОТР в части уточнения полномочий федерального органа по техническому регулированию по следующим видам деятельности:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере технического регулирования;
- координация и контроль реализации национальных планов внедрения ТР ЕАЭС;
- контроль (мониторинг) внедрения, оценки научно-технического уровня ТР и проблем их правоприменения;
- анализ и управление уровнем риска объектов технического регулирования;
- регулярный мониторинг барьеров, изъятий и ограничений в сфере технического регулирования на национальном уровне в государствах — членах ЕАЭС, ведение соответствующего перечня.

Также планируются следующие изменения:

- введение специальных процедур принятия ТР (вне-сентя в них изменений) в виде федеральных законов;
- установление возможности применения документов в сфере стандартизации и оценки соответствия в электронном виде;
- реформирование системы добровольного подтверждения соответствия.

Одной из наиболее острых проблем в области государственного контроля (надзора) (гл. 6 ФЗ ОТР) является то, что с вступлением в силу с 1 июля 2021 г. изменений

в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ³ в стране фактически прекращен государственный контроль и надзор за объектами регулирования тринадцати ТР ЕАЭС, а также за обращением продукции, включенной в постановление Правительства РФ от 23 декабря 2021 г. № 2425.

ФЗ ОТР фактически не регулирует такие вопросы, как перечень разрабатываемых регламентов, порядок их обсуждения и принятия, организация разработки документов, составляющих доказательную базу, проведение обязательной сертификации (декларирования), подтверждение соответствия ввозимой продукции обязательным требованиям и т.д. Все эти направления регулируются уже на другом уровне (ЕАЭС, СНГ) и другими актами (ФЗ-162 и ФЗ-412). Сам факт приоритетного применения международных обязательств (договоров, соглашений, регламентов) уже установлен⁴, и дублирование данных положений в ФЗ ОТР не требуется.

ОБЩИЕ ИТОГИ

С момента вступления в действие ФЗ ОТР прошло уже 20 лет, и можно сделать выводы по результатам его реализации.

Закон во многом не учитывает ни интересы реального сектора экономики, ни международный опыт: в стране продолжают работать многочисленные правила, процедуры и документы, установленные (принятые) до вступления в силу закона, функционирует смежное законодательство в области безопасности. ФЗ ОТР содержит неразрешимые существенные внутренние противоречия (например, область действия закона, основные понятия, особенности технического регулирования, цели принятия регламентов и др.), которые создают проблемы реализации закона и приводят к конфликту со смежным законодательством.

Неоднократно вносились предложения по радикальному изменению ФЗ ОТР в соответствии с международной практикой и требованиями ВТО — по исключению конфликта интересов, связанного с разработкой ТР любым лицом (в т.ч. изготовителем продукции), введению централизованной системы разработки ТР, уточнению целей принятия ТР в части обеспечения национальной (промышленной, экономической) безопасности, введению института уполномоченных (назначенных) органов по подтверждению соответствия и т.д.

³ Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах».

Эти изменения до настоящего времени не приняты и даже не рассматриваются, что тормозит развитие системы технического регулирования в стране. Предложения по изменению закона в части реформирования системы добровольной сертификации продукции (работ и услуг) непозволительно долго находятся на стадии рассмотрения в Госдуме Федерального Собрания РФ, в результате снижается доверие к этому важнейшему инструменту технического регулирования.

Существует мнение о том, что необходимость в ФЗ ОТР в принципе отпала, т.к. решение основных вопросов технического регулирования в сфере разработки ТР, обеспечения их доказательной базы, аккредитации, подтверждения соответствия осуществляется в рамках Договора о ЕАЭС.

Поскольку реформа технического регулирования проводилась несистемно и непоследовательно, возможно, стоит вернуться на 20 лет назад, вспомнить предложения Госстандарта и заменить ФЗ ОТР законами о стандартизации (ФЗ-162), об аккредитации (ФЗ-412), об обязательных требованиях⁵, о государственном контроле⁶, о сертификации⁷, о технических барьерах в торговле (был разработан Госстандартом, но не принят), правовыми и нормативными актами ЕАЭС (приняты и действуют). Тем более что данные предложения уже практически реализованы.



ЛИТЕРАТУРА

1. Колмогоров Г.Д., Воронин Г.П., Безверхий С.Ф. Открытое письмо Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву // Стандарты и качество. — 2010. — № 1. — С. 4—5.
2. Пугачев С.В. Стандартизация: место и роль в системе технического регулирования // Стандарты и качество. — 2003. — № 10.
3. Пугачев С.В. Закон «О техническом регулировании»: итоги, планы, новые задачи // Компетентность. — 2004. — № 3.
4. Пугачев С.В. Стандартизация в рамках реформы технического регулирования // Стандарты и качество. — 2004. — № 10. — С. 8—11.
5. Пугачев С.В. Изменения необходимы // Стандарты и качество. — 2005. — № 7. — С. 18—23.
6. Пугачев С.В. Состояние и проблемы реализации федерального закона «О техническом регулировании» // Стандарты и качество. — 2006. — № 4. — С. 22—29.
7. Пугачев С.В. Техническое регулирование на постсоветском пространстве: состояние, проблемы и перспективы // Стандарты и качество. — 2007. — № 3. — С. 34—37.
8. Пугачев С.В. ВТО и техническое регулирование — российская интерпретация // Центр нормативно-технической документации. — 2007. — № 3.
9. Пугачев С.В. Пять лет реформе технического регулирования в России: итоги // Стандарты и качество. — 2008. — № 7. — С. 26—33.
10. Пугачев С.В. России необходим закон о стандартизации. Международный опыт. Статус стандартов // Журнал автомобильных инженеров. — 2008. — № 2. — С. 4—13.
11. Пугачев С.В., Костылева О.Ф. Введение в действие технических регламентов на пищевую продукцию:

вопросы и предложения // Стандарты и качество. — 2009. — № 6. — С. 28—33.

12. Пугачев С.В. Закон, который изжил себя // Стандарты и качество. — 2011. — № 11. — С. 56—59.

13. Пугачев С.В., Павлов Д.В. Система технического регулирования в РФ: проблемы и перспективы развития // Стандарты и качество. — 2022. — № 2. — С. 26—32.

14. Бурмистров В.А., Солнцева Е.А. Развитие технического регулирования в условиях санкционного давления // Стандарты и качество. — 2022. — № 8. — С. 14—18.

REFERENCES

1. Kolmogorov G.D., Voronin G.P., Bezverkhii S.F. Open letter to the President of the Russian Federation D.A. Medvedev. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2010, no. 1, p. 4-5 (in Russian).
2. Pugachev S.V. Standardization: place and role in the system of technical regulation. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2003, no. 10 (in Russian).
3. Pugachev S.V. The law "On technical regulation": results, plans, new tasks. *Kompetentnost'* [Competence], 2004, no. 3 (in Russian).
4. Pugachev S.V. Standardization within the framework of technical regulation reform. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2004, no. 10, p. 8-11 (in Russian).
5. Pugachev S.V. Changes are needed. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2005, no. 7, p. 18-23 (in Russian).
6. Pugachev S.V. Status and problems of implementation of the Federal Law "On technical regulation". *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2006, no. 4, p. 22-29 (in Russian).
7. Pugachev S.V. Technical regulation in the post-Soviet space: state, problems and prospects. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2007, no. 3, p. 34-37 (in Russian).
8. Pugachev S.V. WTO and technical regulation — Russian interpretation. *Tsentr normativno-tehnicheskoy dokumentatsii* [Center for Regulatory and Technical Documentation], 2007, no. 3 (in Russian).
9. Pugachev S.V. Five years of technical regulation reform in Russia: results. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2008, no. 7, p. 26-33 (in Russian).
10. Pugachev S.V. Russia needs a law on standardization. International experience. Status of standards. *Zhurnal avtomobil'nykh inzhenerov* [Journal of Automotive Engineers], 2008, no. 2, p. 4-13 (in Russian).
11. Pugachev S.V., Kostyleva O.F. Introduction of technical regulations for food products: questions and suggestions. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2009, no. 6, p. 28-33 (in Russian).
12. Pugachev S.V. A law that has outlived its usefulness. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2011, no. 11, p. 56-59 (in Russian).
13. Pugachev S.V., Pavlov D.V. The system of technical regulation in Russia: problems and prospects of development. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2022, no. 2, p. 26-32 (in Russian).
14. Burmistrov V.A., Solntseva E.A. Development of technical regulation in the conditions of external sanctions pressure. *Standarty i kachestvo* [Standards and Quality], 2022, no. 8, p. 14-18 (in Russian).



Сергей Васильевич ПУГАЧЕВ — кандидат экономических наук, председатель Комитета по техническому регулированию, стандартизации и качеству продукции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, член Общественного совета при Росстандарте

Sergey Vasilyevich PUGACHEV — Candidate of Economic Sciences, Chairman of the Committee on Technical Regulation, Standardization and Product Quality, Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation; Member of the Public Council at Rosstandart

⁵ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

⁷ Закон РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» — отменен.