

КОНЦЕПЦИЯ

проекта Федерального закона «О стандартизации»

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся

В связи с курсом на модернизацию экономики, развитие гражданского общества, а также, учитывая присоединение России к ВТО и участие страны в интеграционных процессах на постсоветском пространстве, особую остроту приобретают вопросы законодательной поддержки института национальной стандартизации.

Для того, чтобы обеспечить реализацию потенциальных социально-экономических выгод стандартизации, включая содействие сектору малого и среднего бизнеса, а также интересам работников, потребителей и охраны окружающей среды, необходима государственная политика в этой сфере.

Разработка документов по стандартизации, как правило, инициируется рынком, осуществляется на основе консенсуса и публичного обсуждения в рамках технических комитетов по стандартизации. Таким образом, эти документы обладают признаками «общественного (публичного) продукта». Однако, так как стандарты оказывают существенное влияние на экономику (около одного процента ВВП) и социальную сферу страны, необходимо государственное регулирование стандартизации.

Достичь преимуществ, которые дает стандартизация, невозможно в рамках системы технического регулирования, поскольку сфера функционирования национальной системы стандартизации намного шире, сферы технического регулирования, определенной Федеральным законом «О техническом регулировании».

Стандартизация, безусловно, является инструментом для системы технического регулирования, но одновременно это инструмент для

повышения конкурентоспособности промышленности, развития социальной сферы (в том числе социальной ответственности бизнеса), медицины, сферы услуг, информационных технологий и связи, создания и развития признанной обществом избирательной системы.

В настоящее время в связи с функционированием Таможенного союза сфера технического регулирования формируется и развивается на наднациональном уровне Таможенного союза.

На национальном уровне, также как и в ЕС, остались следующие области регулирования: стандартизация, аккредитация и государственный контроль (надзор).

В отношении двух последних сфер действуют или находятся в разработке соответствующие федеральные законы (проект федерального закона «Об аккредитации» и Федеральный закон от 26.12. 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). В то же время применительно к стандартизации отсутствует специальный правовой акт, регулирующий все основные аспекты деятельности в этой сфере.

Основной идеей законопроекта является установление системного правового регулирования отношений, возникающих в сфере стандартизации, что предполагает:

приведение национальной системы стандартизации в соответствие с международными соглашениями и иными нормативными документами в области стандартизации наднационального уровня в целях совершенствования и оптимизации структуры национальной системы стандартизации;

уточнение видов документов в области стандартизации на основе рекомендаций Международной организации по стандартизации;

обеспечение возможности применения в нормативных правовых актах Российской Федерации и иных документах ссылок на документы в области

стандартизации с учетом практики государств - членов Всемирной торговой организации и основных торговых партнеров Российской Федерации (в соответствии с Концепцией развития национальной системы стандартизации в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.09.2012г. №1762-р);

совершенствование процедур планирования работ по стандартизации, разработки, утверждения, проверки, пересмотра, отмены и внедрения документов в области стандартизации;

сокращение сроков утверждения национальных стандартов;

усиление роли стандартизации для технического переоснащения, модернизации производства, внедрения инновационных технологий;

стимулирование участия организаций и предприятий промышленности в работах по стандартизации, в том числе на принципах частного-государственного партнерства;

приведение правовых норм в соответствие с Соглашением Всемирной торговой организации по техническим барьерам в торговле на основе применения Кодекса добросовестной практики применительно к разработке, утверждению и применению стандартов (приложение № 3 к Соглашению Всемирной торговой организации по техническим барьерам в торговле);

совершенствование деятельности технических комитетов по стандартизации, а также организаций, выполняющих работы в области стандартизации;

обязательность применения документов в области стандартизации для оценки соответствия продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, при закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

совершенствование правового регулирования в области государственного управления, оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти в области стандартизации в конкретных секторах экономики;

совершенствование организации размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд в части более широкого использования национальных стандартов как инструмента соблюдения технических требований к закупаемой продукции (работам, услугам) или ее отдельным видам;

совершенствование правового регулирования корпоративных отношений, предусматривающих формирование модели, стимулирующей предприятия малого и среднего предпринимательства к участию в работах по стандартизации.

Актуальность и своевременность задачи формирования законодательства в области стандартизации обусловлена ярко обозначившимся в последние годы разрывом между потребностями экономики в действенной национальной системе стандартизации, и ее законодательным обеспечением. По мере интенсификации интеграционных процессов в рамках ЕЭП в сфере регулирования безопасности продукции будут применяться технические регламенты Таможенного союза, и с целью их обслуживания – межгосударственные стандарты. Таким образом, большинство норм Федерального закона «О техническом регулировании», посвященных национальной стандартизации, окажутся неприменимыми.

Учитывая социальную значимость стандартизации, ее влияние на качество и конкурентоспособность продукции и экономики страны в целом, на защиту окружающей среды, а также недостаточную эффективность регулирования в сфере стандартизации, разработка специального закона «О стандартизации» является актуальной и своевременной.

Целью разработки законопроекта является обеспечение комплексного развития законодательства Российской Федерации в области стандартизации, повышение эффективности механизма правового регулирования в этой сфере за счет приведения национальной системы стандартизации в соответствие с международными соглашениями и иными нормативными документами наднационального уровня, совершенствования процедур планирования

работ по стандартизации, упрощения процедур и сокращения сроков утверждения национальных стандартов, упрощения нормотворческой деятельности за счет установления возможности ссылок на национальные стандарты в нормативных правовых актах Российской Федерации, усиления роли стандартизации для технического переоснащения, модернизации производства, внедрения инновационных технологий, совершенствование деятельности технических комитетов по стандартизации, а также обеспечение обязательности применения документов в области стандартизации для оценки соответствия продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, при закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

В результате принятия законопроекта будут созданы законодательные механизмы, обеспечивающие динамичное развитие национальной системы стандартизации, отвечающие международным требованиям, способствующие повышению конкурентоспособности отечественной продукции и услуг, повышению качества жизни.

В законопроекте будет учтена практика применения Федерального закона «О техническом регулировании» в части отдельных положений, относящихся к стандартизации, показавших свою эффективность, что позволит обеспечить преемственность норм законодательства.

Законопроект будет учитывать положения Концепции развития национальной системы стандартизации (одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 г. N 1762-р).

В законопроекте будут определены принципы проведения работ в области стандартизации, основными из которых являются: открытость, прозрачность и планирование работ, достижение при разработке и принятии стандартов консенсуса всех заинтересованных сторон, недопустимость создания препятствий производству и обращению продукции, выполнению

работ и оказанию услуг в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей стандартизации.

В законопроекте будут закреплены цели и основные направления государственной политики в области стандартизации, организационная структура национальной системы стандартизации, включающая, в том числе федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области стандартизации, национальный орган по стандартизации, технические и проектные комитеты по стандартизации, совещательные органы по стандартизации (отраслевые и межотраслевые советы по стандартизации), порядок планирования работ в области стандартизации, виды документов по стандартизации, организация их разработки и применения на территории Российской Федерации, формы международного сотрудничества, положения, направленные на обеспечение государственных финансовых гарантий деятельности в области стандартизации, источники финансирования работ по стандартизации, включая внебюджетное финансирование.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения, возникающие при осуществлении деятельности по стандартизации. Субъектами правоотношений в рамках деятельности по стандартизации являются: федеральные органы исполнительной власти, национальный орган по стандартизации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий в области стандартизации, технические комитеты по стандартизации, проектные технические комитеты по стандартизации, научные организации по стандартизации, совещательные органы по стандартизации (общественный совет по стандартизации при национальном органе по стандартизации,

отраслевые и межотраслевые советы в области стандартизации, формируемые при общероссийских общественных организациях), организации и другие субъекты, деятельность которых связана с работами в области стандартизации.

Необходимость специального выделения стандартизации как предмета правового регулирования обусловлена значимостью стандартизации для государства и общества, которая обеспечивает качество и конкурентоспособность продукции, работ и услуг, защиту окружающей среды, охрану труда, социальную ответственность бизнеса, модернизацию экономики и внедрение инноваций, содействие избирательному процессу, социальную защиту населения, доступную среду и др.

Иным способом, без специального федерального закона, не удастся сформировать адекватную государственную политику в сфере стандартизации и, самое главное, претворить её в жизнь. Соответственно будет упущена возможность реализовать позитивные эффекты современной стандартизации.

Законодательное оформление получают такие важные аспекты, как задачи и принципы государственного управления в сфере стандартизации, полномочия федеральных органов исполнительной власти и других участников деятельности по стандартизации, структура национальной системы стандартизации, организация разработки документов по стандартизации, издание, распространение и применение документов по стандартизации, формы международного сотрудничества, что до сих пор не нашло отражения в Федеральном законе «О техническом регулировании».

Действие норм законопроекта будет распространяться на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, национальный орган по стандартизации, общественные организации по стандартизации, а также иные субъекты хозяйственной деятельности, участвующие в деятельности по стандартизации.

Законопроектом будут определены права и обязанности участников национальной системы стандартизации Российской Федерации.

Установленные в настоящее время Федеральным законом «О техническом регулировании», иными законодательными актами и подзаконными нормативными правовыми актами, регламентирующими отношения в сфере стандартизации, права и обязанности лиц, на которых будет распространяться действие норм законопроекта, будут уточнены и систематизированы.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Законопроект представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в сфере стандартизации. Он направлен на реализацию положений статьи 71 пункт «р» Конституции Российской Федерации, определяющих предмет законопроекта как находящийся в ведении Российской Федерации.

Данный законопроект в соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005г), относится к разделу «020.030.000 Общие вопросы государственного управления в сфере экономики, социально-культурного и административно-политического строительства» и подразделу «020.030.060 Качество продукции. Стандартизация. Сертификация. Маркировка».

В связи с принятием законопроекта подлежит изменению Федеральный закон от 27.12.2002г. №184-ФЗ «О техническом регулировании» в части норм, относящихся к вопросам стандартизации. Помимо этого, в целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в области стандартизации в связи с будущим федеральным законом подлежат изменению отдельные законодательные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере

стандартизации. Кроме того, принятие законопроекта потребует внесения изменений в ряд постановлений Правительства Российской Федерации, главным образом, об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти, и приведения в соответствие с новыми законодательными положениями ведомственных нормативных правовых актов.

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования в области стандартизации

3.1. Правовое регулирование в области стандартизации в Российской Федерации

После признания в 2003 году утратившим силу Закона РФ «О стандартизации» правовое регулирование в данной сфере осуществляется на основании положений Федерального закона от 27.12.2002г. №184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изменениями).

Этот закон, исходя из целей технического регулирования, совершенно обоснованно сузил сферу применения технических регламентов – только потенциально опасная продукция и процессы, влияющие на безопасность продукции,- и, тем самым, вывел из стандартизации сферы, которые являются приоритетными в зарубежной и международной практике стандартизации. Так, согласно ФЗ «О техническом регулировании», действие стандартизации не распространяется, в частности, на социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические и другие меры в области охраны труда, профилактики заболеваний человека, оказания медицинской помощи, а также по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов. В то же время эти виды деятельности традиционно являются объектами стандартизации.

Национальная система стандартизации является также базой, на которую опирается не только система технического регулирования, но и системы регламентации промышленной безопасности, ядерной и

радиационной безопасности, экологической безопасности (правовой основой которых являются ФЗ «О промышленной безопасности», ФЗ «Об использовании атомной энергии», ФЗ «Об охране окружающей среды»), система административного и муниципального управления, система поддержки государственной социально-экономической политики, включающая развитие качества и конкурентоспособности продукции, работ и услуг, управление социальной сферой, охрану труда и здоровья, сбережение ресурсов, системы управления отраслями экономики, системы обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности Российской Федерации. Более тридцати федеральных законов и нормативных правовых актов опираются на национальную систему стандартизации.

Эффективное функционирование национальной системы стандартизации в Российской Федерации возможно только в случае её соответствия запросам экономики на адекватной правовой основе. Этого невозможно достичь в рамках системы технического регулирования, поскольку сфера функционирования национальной системы стандартизации намного шире, чем предусмотрено в рамках ФЗ «О техническом регулировании».

Национальная система стандартизации и система технического регулирования отличаются между собой по сфере регулирования, целям, принципам, участию государства, перечню документов систем, составу и роли участников, механизмам функционирования, формам международной деятельности. С точки зрения объектов регулирования система технического регулирования охватывает только потенциально опасную продукцию и процессы, влияющие на безопасность продукции, в то время как система стандартизации включает такие объекты как услуги, системы менеджмента, включая выборные технологии, социальную ответственность бизнеса, охрану труда, терминологию и др.

Включение в систему технического регулирования национальной системы стандартизации приводит к недостаткам функционирования обеих систем.

В ФЗ «О техническом регулировании» положения, регламентирующие отношения в области стандартизации, носят бессистемный, фрагментарный характер. Цели и принципы стандартизации механически и не в полном объеме заимствованы из утратившего силу закона «О стандартизации», без учета возможностей стандартизации в новых условиях функционирования экономики и социальной сферы, международной интеграции страны. В данном федеральном законе стандартизация рассматривается в основном только как инструмент, «обслуживающий» технические регламенты, что значительно ограничивает возможности стандартизации и не отвечает современным запросам экономики и международным тенденциям развития стандартизации.

В результате, в действующем законодательстве оказались неурегулированными в полной мере следующие вопросы:

цели и принципы стандартизации, которые отличаются от целей и принципов технического регулирования;

роль стандартизации как ключевого фактора поддержки государственной социально-экономической политики и эффективного инструмента обеспечения конкурентоспособности экономики;

механизмы государственной политики в сфере стандартизации, привлечения органов государственной власти к работам по стандартизации, обеспечения координации этих работ;

стандартизация в сферах, не подпадающих под действие ФЗ «О техническом регулировании»: в области охраны труда, экологии, социальных отношений, туристических, медицинских услуг, избирательных технологий и др.;

применение документов по стандартизации в регулятивной сфере для упрощения нормотворческой деятельности за счет использования ссылок в нормативных правовых актах;

функции технических комитетов по стандартизации как ключевого звена национальной системы стандартизации;

участие общественных организаций в деятельности по стандартизации;

информационное обеспечение стандартизации с учетом международного сотрудничества, издание и распространение документов по стандартизации;

участие субъектов хозяйственной деятельности в работах по стандартизации;

участие Российской Федерации в работах по межгосударственной (региональной) стандартизации, осуществляемой в соответствии с Соглашением Правительств стран СНГ от 1992 г. «О проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации»;

участие Российской Федерации в деятельности международных организаций и систем стандартизации (ИСО, МЭК, МСЭ, Кодекс Алиментариус, ЕЭК ООН и т.д.). Соответствующие акты Правительства РФ предусматривают только финансирование ежегодных взносов в эти организации.

Внесение изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» в части стандартизации не решит указанных проблем. Масштаб изменений в этом случае нарушит пропорции между основным объектом правового регулирования Федерального закона и новыми нормами, относящимися к стандартизации.

Эффективное функционирование национальной системы стандартизации возможно только при наличии соответствующей нормативной правовой базы для её деятельности, которой должен стать Федеральный закон «О стандартизации».

3.2. Международный и зарубежный опыт правового регулирования в сфере стандартизации

Анализ зарубежной практики правового регулирования стандартизации на национальном уровне показывает, что большинство стран имеют в своем законодательстве отдельные законы о стандартизации (Австрия, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Израиль, Китай, Республика Корея, Мексика, Новая Зеландия, Япония, Армения, Беларусь, Молдова, Украина и др.), законы о создании и правовом статусе национальной организации по стандартизации, договоры (меморандумы о взаимопонимании) между правительствами и национальными организациями по стандартизации. При этом законы большинства развитых стран, регулирующие такие социально-экономические сферы, как обеспечение здоровья населения, охрана труда, контроль и охрана окружающей среды, защита интересов и прав потребителей, туристические услуги и др., используют для конкретизации своих требований национальные стандарты.

Роль стандартизации, как эффективного инструмента реализации социально-экономической политики, обеспечения безопасности, снижения технических барьеров в торговле в последние годы существенно возрастает, что подтверждается повышением внимания к стандартизации на международном и национальном уровнях. Об этом свидетельствуют рекомендации и документы международных организаций ОЭСР, АТЭС, ИСО/МЭК; рекомендации для правительств ЕЭК ООН относительно политики в области стандартизации; ежегодный отчет ВТО (2005 г.) «Торговля, стандарты и ВТО»; документ Еврокомиссии «Методы ссылочных стандартов в законодательстве с акцентом на Европейское законодательство. Инициативные руководства»; закон США о передаче и совершенствовании национальных технологий (1996 г.); Национальная стратегия стандартизации США, одобренная Конгрессом США; Руководство Совета по стандартизации Канады по разработке и использованию стандартов в правовых актах (2006 г.) и др.

1 июня 2011 года Европейская комиссия объявила о ряде мер по реформированию европейской системы стандартизации (ESS) под девизом «Больше стандартов при меньших сроках разработки». Требование Европейской комиссии реформировать европейскую систему стандартизации с тем, чтобы сделать ее более восприимчивой к инновациям и способной стимулировать конкурентоспособность европейской продукции, включено в Программу достижения европейских целей на 2020 (Europe 2020 Strategy).

Согласно этому документу, Европейская комиссия усиливает влияние на деятельность европейских и национальных органов по стандартизации, ежегодно определяя приоритеты европейской стандартизации, контролируя уменьшение сроков разработки и утверждения стандартов в инновационных областях (экологический дизайн, интеллектуальные энергосети, энергоэффективность, нанотехнологии). Предусмотрено внесение изменений в европейскую Директиву по общей безопасности, направленных на усиление роли стандартов и сокращение сроков их разработки.

Стандартизация позволяет существенно сократить сроки внедрения новой продукции и технологий за счет распространения и применения уже разработанных типовых (наилучших) практик и технологий. Например, национальный орган по стандартизации Франции (AFNOR) полагает, что «стандартизация представляет собой специфическую форму трансфера технологий».

Еще одна особенность современной стандартизации связана с тем, что стандарты содействуют распространению инновационных решений. Как отмечает известный немецкий специалист в области стандартизации и интеллектуальной собственности д-р Кнут Блинд (Кафедра инновационной экономики, Берлинский технологический университет): «Стандарты и патенты являются важнейшими показателями технологического развития, основной движущей силой роста современной экономики, основанной на информации и знаниях. ...В то время как патенты ограничивают использование технологий, ...стандарты направлены на то, чтобы сделать

технологии доступными в глобальных масштабах.». Специалисты DIN (национальный орган по стандартизации Германии) считают, что «в отличие от патентов к стандартам обеспечен свободный доступ, аккумулированное знание в которых создает такой эффект, как распространение инноваций. Это, в свою очередь, содействует экономическому росту».

Как показывают данные международной организации по стандартизации ИСО, стандартизация содействует развитию малого и среднего бизнеса за счет предложения стандартных апробированных решений и повышения доверия к продукции небольших предприятий. Поскольку малые и средние фирмы ограничены в ресурсах, они, для организации бизнеса, обращаются к действующему фонду стандартов, который играет значительную роль в распространении новых идей и технологий.

По данным ВТО, увеличение уровня гармонизации стандартов на 10% приводит к увеличению объемов торговли на 3%. По данным экспертов Германии, Франции, Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии и других стран в масштабах национальной экономики совокупный эффект от проведения стандартизации составляет около 1% валового внутреннего продукта (ВВП), а ее вклад в экономический рост превышает соответствующие показатели от внедрения патентов и лицензий. В Великобритании вклад технологических преобразований составляет около половины ВВП, при этом вклад стандартов в сами технологические преобразования составляет более 25% (2,5 млрд. фунтов стерлингов). Опыт зарубежных компаний показывает, что вложения в стандарты дают на 1 единицу затрат от 20 до 40 единиц прибыли.

Комплексные исследования о влиянии стандартизации на экономику отдельных предприятий, проведенные ИСО в 2010 – 2011 г.г. в Индонезии, Сингапуре, Таиланде, Вьетнаме, Бразилии, Колумбии, Перу, Ботсване, ЮАР, Германии, показало, что внедрение стандартов позволяет увеличить прибыль

предприятия на 2,5%; для предприятий малого и среднего бизнеса показано, что применение стандартов повышает конкурентоспособность предприятий.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего федерального закона

Наличие современного законодательства, обеспечивающего полноценное правовое регулирование отношений в области стандартизации, является необходимым условием эффективного функционирования и развития отечественной экономики.

Обеспечение системного и функционально более полного регулирования отношений в области стандартизации, направленное на реализацию пункта «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации, повышение конкурентоспособности отечественной экономики в условиях присоединения России к ВТО за счет создания эффективной национальной системы стандартизации, являются насущной потребностью современного этапа развития.

Будущий федеральный закон позволит сформировать эффективный механизм правового регулирования стандартизации, значительно укрепит защиту интересов отечественных предприятий в рамках принятых обязательств Российской Федерации как члена ВТО. Приведение в соответствие с новым законодательным актом о стандартизации норм действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов различного уровня будет способствовать упорядочиванию системы законодательства в области стандартизации, совершенствованию ее структурно-функциональных связей и оформлению ее как единой, внутренне согласованной системы. В условиях неэффективного функционирования национальной системы стандартизации бюджет страны недополучает значительные средства.

Использование стандартов при подготовке нормативных правовых актов, при проведении государственных закупок вместе с другими шагами,

направленными на стимулирование применения стандартов могли бы сделать стандартизацию одним из действенных инструментов модернизации российской экономики, развития государства и общества.

В целом будущий закон станет важным фактором ускорения социально-экономического развития России за счет диверсификации экономики, преодоления технологического отставания, модернизации российской экономики и повышения ее конкурентоспособности на основе применения инструментов стандартизации.