

УДК 339.544

Е. Ю. Сидорова,
д. э. н., доцент, зав. кафедрой маркетинга,
внешнеторговой деятельности и учета
на предприятиях, Поволжский институт управления
имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС
при Президенте РФ), Россия
Е. И. Мазилкина,
к. э. н., доцент, доцент кафедры маркетинга,
внешнеторговой деятельности и учета
на предприятиях, Поволжский институт управления
имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС
при Президенте РФ), Россия

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Аннотация

В статье рассматриваются модели национальных систем технического регулирования товарных рынков на американском и европейском континентах в условиях развития международных торгово-экономических отношений. Делается вывод о существовании двух базовых моделей, описывающих роль государства в техническом регулировании: американской и общеевропейской, основанной на принципах Нового подхода.

На основе анализа передового зарубежного опыта приводится сравнительная характеристика систем технического регулирования стран – участниц Евразийского экономического союза. Исследуются организационно-правовые основы технического регулирования и роль Евразийской экономической комиссии в разработке и распространении нормативной документации.

Ключевые слова: международная экономическая интеграция, государственное регулирование товарных рынков, нетарифные барьеры в торговле, техническое регулирование, ЕАЭС.

JEL-коды: D45, F13, F15, H19.

Аңдатпа

Мақалада халықаралық сауда-экономикалық қатынастарды дамыту жағдайында американдық және еуропалық құрылықта тауар нарығын техникалық реттеу жүйесінің үлгілері қарастырылады. Мемлекеттің техникалық реттеудегі рөлін сипаттайтын екі негізгі үлгілердің болуы туралы қорытынды жасалады: Жаңа кезеңнің қағидаттарына негізделген американдық және жалпы еуропалық.

Алдыңғы шетелдік тәжірибені талдау негізінде Еуразиялық экономикалық одаққа қатысушы елдердің техникалық реттеу жүйесінің салыстырмалы сипаттамасы келтіріледі. Техникалық реттеудің ұйымдық-құқықтық негіздері және Еуразиялық экономикалық комиссияның нормативтік құжаттаманы әзірлеу мен таратуағы рөлі зерттеледі.

Тірек сөздер: халықаралық экономикалық ықпалдастық, тауар нарығын мемлекеттік реттеу, саудадағы тарифтік емес кедергілер, техникалық реттеу, ЕАЭО.

JEL-коды: D45, F13, F15, H19.

Abstract

The article discusses the model of national systems of technical regulation of the commodity markets on the American and European continents in the development of international trade and economic relations. The conclusion about the existence of two basic models describing the role of the state in technical regulation: American and European, based on the principles of the New approach.

Based on the analysis of advanced foreign experience gives a comparative analysis of systems of technical regulation of the participating countries of the Eurasian economic Union. We investigate the organizational and legal bases of technical regulation and the role of the Eurasian economic Commission in the development and dissemination of normative documents.

Key words: International economic integration, government regulation of commodity markets, non-tariff barriers to trade, technical regulations, European-Asian Union.

JEL codes: D45, F13, F15, H19.

Международная торговля играет важную роль в развитии современной системы экономических связей. Другие виды экономических связей либо сопутствуют торговым (транспортные перевозки, страхование грузов, финансовые расчеты), либо включают элементы торговли (научно-техническое и производственное сотрудничество). Традиционно базовые двусторонние договоры, обеспечивающие правовую основу для многообразных экономических сделок, именуются торговыми.

В системе международных экономических отношений торговля становится наиболее интенсивно развивающейся формой. Заинтересованность стран в расширении своей внешней торговли обусловлена несколькими причинами: потребностью сбыта национальной продукции на внешних рынках, необходимостью получения определенных товаров из других регионов, стремлением извлечь высокую прибыль за счет международного разделения труда, рационализации национального производства.

С целью совершенствования механизма международной торговли создаются специальные международные экономические организации и региональные экономические интеграционные группировки. Среди международных экономических организаций наиболее авторитетной является Всемирная торговая организация (ВТО) со своими правовыми нормами и торговыми традициями. Каждый член данной организации берет на себя обязательства по выполнению основных нормативных требований, среди которых снятие технических барьеров в процессе реализации торговых сделок странами – участниками ВТО.

Актуальность данного требования обусловлена применением тарифных и нетарифных (технических, ветеринарных, лицензионных) мер государственного регулирования внешней торговли.

В рамках данной статьи будет рассмотрен один из инструментов государственного регулирования внешней торговли – применение технического регулирования в условиях региональной экономической интеграции.

С 1 января 2015 года на постсоветском пространстве начал функционировать Евразийский экономический союз, деятельность которого ориентирована на совместную сбалансированную макроэкономическую, бюджетную и конкурентную политику, а также структурные реформы рынков труда, капиталов, товаров и услуг стран-участниц. В его состав вошли Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Кыргызская Республика и Республика Армения. Был создан новый наднациональный орган – Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) с собственной компетенцией и правом самостоятельной подготовки и принятия решений. К компетенции Комиссии отнесена деятельность в сфере технического регулирования, а именно утверждение технических регламентов и других документов, необходимых для выпуска продукции в обращение на территории ТС, ведение Единого реестра органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС. Сформирован консультативный комитет по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

Следовательно, в каждой из стран-участниц техническое регулирование осуществляется на двух уровнях. На наднациональном уровне базовыми документами являются технические регламенты и иные нормативные документы, разработанные и утвержденные ЕЭК. На национальном уровне сфера технического регулирования координируется государственными органами законодательной и исполнительной власти, основываясь на национальном законодательстве. Несмотря на то, что для всех стран – участниц Евразийского экономического союза действуют единые технические регламенты, сама система технического регулирования реализуется по-разному. В связи с этим возникает проблема, обусловленная отсутствием единого подхода к трактовке самого понятия «техническое регулирование», которое рассматривается как:

– правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации,

хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия в Российской Федерации [1];

- правовое и нормативное регулирование отношений, связанных с определением, установлением, применением и исполнением обязательных и добровольных требований к продукции, услуге, процессам, включая деятельность по подтверждению соответствия, аккредитации и государственный контроль за соблюдением установленных требований, за исключением санитарных и фитосанитарных мер в Республике Казахстан [2];

- правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных и добровольных требований к объектам технического регулирования и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия в Кыргызской Республике [4].

В Республике Беларусь отсутствует понятие «техническое регулирование», замененное на «систему технического нормирования и стандартизации», под которой понимают совокупность технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, субъектов технического нормирования и стандартизации, а также правил и процедур функционирования системы в целом [3].

Аналогичная ситуация складывается и относительно сертификации, рассматриваемой как:

- форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров в Российской Федерации [1];

- процедура, посредством которой орган по подтверждению соответствия письменно удостоверяет соответствие продукции, услуги установленным требованиям в Республике Казахстан [2];

- форма подтверждения соответствия, в ходе которого орган по сертификации документально удостоверяет, что продукция или процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации, утилизации, работы и услуги соответствуют установленным требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводам правил или условиям договора в Кыргызской Республике [4].

В Законе Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» от 5 января 2004 г. № 262-З отсутствует определение и описание процедуры сертификации [3].

Однако в национальных законах встречаются и единичные дефиниции.

В Законе Кыргызской Республики «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике» от 22 мая 2004 года № 67 [4]:

- одобрение – разрешение, выданное в порядке, установленном техническими регламентами, на выпуск продукции в обращение или на использование по заданному назначению или в заданных условиях;

- презумпция соответствия – положение, при котором применение международных, региональных, национальных стандартов и/или сводов правил рассматривается как соблюдение существенных (общих) требований технических регламентов;

В Законе Республике Беларусь [3]:

- техническое нормирование – деятельность по установлению обязательных для соблюдения технических требований, связанных с безопасностью продукции, процессов ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказания услуг;

- технический кодекс установившейся практики (далее – технический кодекс) – технический нормативный правовой акт, разработанный в процессе стандартизации, содержащий основанные на результатах установившейся практики технические требования к процессам разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции или оказанию услуг;

В Законе Республики Казахстан «О техническом регулировании» от 9 ноября 2004 г. № 603-ІІ [2]:

– аудит (в сфере подтверждения соответствия) – систематический, независимый документированный анализ деятельности аккредитованных органов по подтверждению соответствия и (или) испытательных лабораторий (центров), а также проводимый по инициативе заявителя контроль соответствия сертифицированной продукции, услуги, процессов, систем менеджмента качества установленным требованиям.

Вторая проблема связана с различными подходами к формированию государственной системы технического регулирования. Для исследования данной проблемы обратимся к мировому опыту.

На сегодняшний день в мировой практике реализуются две модели государственной системы технического регулирования: американская и общеевропейская. Рассмотрим каждую из них.

Первая реализуется на американском континенте.

В США отсутствует единый нормативный акт, касающийся вопросов технического регулирования. Разработкой технических регламентов занимаются соответствующие федеральные министерства и ведомства. Кроме федерального уровня, регламенты могут разрабатываться на уровне отдельных штатов. Отдельные штаты вправе самостоятельно принимать собственные регламенты, в которых нередко предъявляются более жесткие требования по сравнению с национальными. Например, на рынке продуктов питания техническое регулирование осуществляется несколькими организациями – Администрацией продуктов питания и лекарственных препаратов, Службой инспекции безопасности продуктов питания (продукты, содержащие более 3 % сырого мяса животных и птиц, и контроль за импортом мяса и птицы) и Службой сельскохозяйственного маркетинга (яичная продукция, контроль за свежими овощами и фруктами), Агентством по защите окружающей среды (контроль за уровнем пестицидов в продуктах питания, лекарственных препаратах и косметических товарах). В некоторых штатах разработаны и действуют локальные нормативные акты, регулирующие производство молока.

В Канаде разработкой технических регламентов занимаются соответствующие федеральные министерства и ведомства. Например, рынок продуктов питания и лекарственных препаратов регулирует Министерство здравоохранения, а рынок потребительских товаров – Министерство здравоохранения и Министерство промышленности. В ведении провинций остается техническое регулирование в сферах строительства, дополнительных требований к продуктам питания на рынке розничной торговли, энергетики (относительно электробезопасности и газопотребляющего оборудования), региональных стандартов чистоты исходных материалов в текстильных товарах.

В Бразилии в сфере технического регулирования основным координационным органом является Национальный институт метрологии, стандартизации и качества промышленной продукции, но организационные и контролирующие функции исполняют несколько министерств.

Техническое регулирование в Колумбии координируется профильными министерствами и ведомствами.

В Панаме система технического регулирования координируется Генеральным бюро стандартов и промышленных технологий при Министерстве торговли и промышленности, а непосредственно сами технические регламенты принимаются профильными органами.

В Эквадоре технические регламенты разрабатываются профильными министерствами [6].

В отличие от американской модели, общеевропейская модель основывается на опыте национальных систем технического регулирования отдельных стран Европейского Союза и является централизованной. Гармонизация процедур технического регулирования в ряде европейских стран способствовала свободному перемещению товаров и развитию единого общеевропейского рынка. В 1985 году был принят Новый подход к технической

гармонизации, стандартам и оценке соответствия, который был направлен на создание условий свободного перемещения товаров на всем пространстве ЕС при обеспечении необходимого уровня их безопасности.

Основные принципы Нового подхода состоят в следующем [7]:

- в директивах на продукцию задаются обязательные для выполнения общие (существенные) требования безопасности;
- задача установления конкретных характеристик возлагается на европейские стандарты, добровольные для применения и разрабатываемые в установленном порядке следующими организациями: СЕН, СЕНЭЛЕК, ЕТСИ;
- продукция, выпущенная в соответствии с гармонизированными (с директивой ЕС) европейскими стандартами, рассматривается как соответствующая общим (существенным) требованиям директивы (принцип презумпции соответствия);
- если изготовитель продукции не желает воспользоваться гармонизированным стандартом или такого стандарта нет, то он должен доказать соответствие продукции общим (существенным) требованиям директивы, как правило, с помощью третьей стороны;
- перечень гармонизированных с Директивой европейских стандартов публикуется в официальном издании (журнале) совета ЕС;
- продукция может поступать на рынок ЕС только после процедуры оценки соответствия;
- надзор за рынком обеспечивают государственные органы.

В рамках Европейского Союза техническое регулирование осуществляется тремя органами: Европейским комитетом по стандартизации, Европейским комитетом по электротехническим стандартам, Европейским институтом телекоммуникационных стандартов.

Регламенты и стандарты, разработанные общеевропейскими органами, имеют верховенство над национальными нормативными актами. При отсутствии общеевропейских стандартов национальные стандарты признаются не только в том государстве, где они созданы, но и в других странах Европейского Союза. На национальном уровне функции координации в сфере технического регулирования осуществляют, в частности, в Великобритании – Британский институт стандартов, во Франции – Французская ассоциация стандартизации, в Германии – Германский институт стандартов, в Бельгии – Бельгийский институт стандартов, в Дании – Ассоциация стандартизации Дании, в Швеции – Шведский институт стандартов, в Польше – Польский комитет стандартизации и т. д.

Анализ национальных систем технического регулирования позволяет сделать вывод, что американская модель, получившая распространение на территории стран американского континента, делегирует полномочия в сфере разработки и контроля исполнения технических регламентов профильным министерствам и ведомствам, а также отдельным территориальным единицам, входящим в состав государства. Общеевропейская модель основывается на том, что должен существовать один государственный орган, ответственный за разработку технических регламентов и осуществляющий контроль за рынком.

Изучение национального законодательства в сфере технического регулирования стран – участниц Евразийского экономического союза позволило выявить некоторые отличительные особенности.

В Российской Федерации с 1 июля 2003 года действует Федеральный закон № 184 «О техническом регулировании». В законе отсутствует понятие государственной системы технического регулирования и органов, ее образующих. В нем прописывается, что технический регламент принимается федеральным законом в порядке, установленном для принятия федеральных законов. Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации. Государственной организацией, принимающей заявки на одобрение конкретного технического регламента, является государственный орган «Ростехрегулирование», который контролирует исполнение данного Закона [1].

Согласно Закону Республики Казахстан «О техническом регулировании» от 09.11.2004 № 603-III государственная система технического регулирования Республики Казахстан представляет собой совокупность государственных органов, физических и юридических лиц, осуществляющих работы в области технического регулирования в пределах своей компетенции, а также нормативных правовых актов, стандартов.

Структуру государственной системы технического регулирования составляют: Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган, государственные органы в пределах своей компетенции, орган по аккредитации, экспертные советы в области технического регулирования при государственных органах, Информационный центр по техническим барьерам в торговле, санитарным и фитосанитарным мерам, технические комитеты по стандартизации, органы по подтверждению соответствия, лаборатории, эксперты-аудиторы по подтверждению соответствия, определению страны происхождения товара и аккредитации, государственный фонд технических регламентов и стандартов [2].

Закон Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» № 262-З от 5 января 2004 года определяет, что государственное регулирование и управление в области технического нормирования и стандартизации осуществляются Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Государственным комитетом по стандартизации Республики Беларусь, Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь и иными государственными органами в соответствии с законодательством Республики Беларусь [3].

В Кыргызской Республике действует Закон «Об основах технического регулирования» № 67 от 22 мая 2004 года. В нем также отсутствует понятие единой государственной системы технического регулирования. Уполномоченный орган по техническому регулированию не вправе осуществлять функции по государственному контролю (надзору) за выполнением требований технических регламентов, а только обеспечивает выполнение обязательств Кыргызской Республики в соответствии с Соглашением по техническим барьерам в торговле Всемирной торговой организации. Министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти и местного самоуправления вправе издавать в области технического регулирования акты только рекомендательного характера [4].

В Республике Армения закон о техническом регулировании пока отсутствует. Возможно, это обусловлено переходным периодом, необходимым для приведения национального законодательства в соответствие с нормами Таможенного союза и Евразийского экономического союза.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательство Республики Казахстан, Республики Беларусь, Кыргызской Республики и Российской Федерации в сфере технического регулирования ориентировано на гармонизацию с международной практикой, согласно которой национальные нормативные документы по стандартизации должны быть приведены в соответствие с положениями Соглашения Всемирной торговой организации «О технических барьерах в торговле».

Общим признаком казахстанской, кыргызской, белорусской и российской систем технического регулирования является их двухуровневая структура. Верхний нормативно-правовой уровень образуют технические регламенты, контроль и надзор за соблюдением которых осуществляют центральные государственные органы. Нижний нормативно-технический уровень включает комплекс стандартов, технических условий, методической и справочной информации, разработкой и использованием которой в той или иной форме занимаются все без исключения участники хозяйственной деятельности.

В сфере реализации механизма технического регулирования между системами четырех государств нет принципиальной разницы в том, какую цель преследуют и какие функции выполняют государственные органы. За государственными органами сохраняются рычаги принуждения (законотворчество, государственный контроль и надзор), позволяющие государству стоять на страже общественных интересов. Различия проявляются в том,

какими путями достигается решение задач, поставленных перед органами исполнительной власти. Например, казахстанская модель тяготеет к американской, в то время как российская, белорусская и кыргызская модели – к европейской идеологии «Нового подхода».

Разница между этими моделями прослеживается в полномочиях занятия законотворчеством в области технического регулирования (под законотворчеством в данном случае подразумевается создание подзаконных актов в виде технических регламентов).

В российской, белорусской и кыргызской системах технического регулирования исполнительная ветвь власти не может сочетать в себе законодательные и надзорные функции. Поэтому закон запрещает отраслевым органам исполнительной власти (министерствам и ведомствам) заниматься техническим законотворчеством (за исключением Президента и Правительства России, которым дано ограниченное право в экстренных случаях выпускать технические регламенты). Таким образом, российский закон перекладывает функцию технического законотворчества на центральный орган законодательной власти, заставляя законодателей заниматься несвойственным им занятием (обсуждение и принятие подзаконных актов инженерно-технического содержания), в то время как власть исполнительных органов ограничивается надзором и контролем. Еще одной отличительной чертой российской, кыргызской и белорусской моделей является положение о том, что «разработчиком технического регламента может быть любое лицо». С одной стороны, это требование можно рассматривать как большое достижение в деле демократизации законотворческого процесса. С другой стороны, это создает опасность злоупотребления в виде лоббирования частных интересов крупного бизнеса и монополий, использующих право законодательной инициативы для разработки выгодных им регламентов и блокирования невыгодных.

В казахстанской модели законодательная ветвь власти наделяет исполнительную ветвь ограниченными законодательными полномочиями. На основе законов, принимаемых законодательной властью, органы исполнительной власти формулируют, выпускают, изменяют и отменяют в пределах своей компетенции «обязательные правила и нормы» в виде нормативных правовых актов (технических регламентов).

Отличительной чертой всех регламентов является то, что за исключением требований безопасности, они не содержат требований к конструктивным, технологическим, эксплуатационным и иным свойствам продукции или процесса, если эти свойства не связаны с обеспечением безопасности продукции или процесса. Активное участие государства в разработке технических регламентов обеспечивает возможность сохранения главенства общественных интересов (а именно, обеспечение безопасности и охрана здоровья людей и окружающей среды) над интересами частного бизнеса, которые зачастую могут идти вразрез с интересами общества [8].

В целях совершенствования механизма технического регулирования в странах Евразийского экономического союза представляется целесообразным:

- осуществить гармонизацию национальных законодательств в сфере технического регулирования;
- составить единый глоссарий юридических терминов;
- законодательно закрепить понятие «государственная система технического регулирования», чтобы в каждой стране действовал компетентный орган, ответственный за контроль исполнения технических регламентов с целью формирования эффективного механизма реализации системы технического регулирования на всем пространстве ЕАЭС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 О техническом регулировании: Закон Российской Федерации № 184-ФЗ // *garant.ru* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12129354/>
- 2 О техническом регулировании: Закон Республики Казахстан от 9 ноября 2004 г. № 603-II // *online.zakon.kz* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1051485

3 О техническом нормировании и стандартизации: Закон Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З //pravo.by [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10400262>

4 Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Республики от 22 мая 2004 года № 67// cbd.minjust.gov.kg [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1453><http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1453>

5 Лафитский В. И. Техническое регулирование в зарубежных странах [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://juristlib.ru/book_3111.html

6 О техническом регулировании в странах – членах ЕС // smkprosto.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://smkprosto.ru/index.php/berezhlivoe-proizvodstvo/85-o-tehnicheskome-regulirovanii-v-stranakh-chlenakh-es>

7 Сравнительный анализ систем технического регулирования Казахстана, России и США // znaytovar.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.znaytovar.ru/gost/2/Sravnitelnyj_analiz_sistem_tex.html

Дата поступления статьи в редакцию 08.10.2015