



Европейская экономическая комиссия

Комитет по торговле

Рабочая группа по политике стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования

Двадцать третья сессия

Женева, 18 (вторая половина дня) – 20 ноября 2013 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Международная конференция на тему:

**Стандарты и системы нормативного
регулирования**

Справочный документ для обсуждения по рекомендации D "Ссылки на стандарты"

Резюме

Настоящий документ был подготовлен секретариатом в соответствии с просьбой Бюро в целях содействия обсуждению по рекомендации D "Ссылки на стандарты" на двадцать третьей сессии Рабочей группы и на Международной конференции на тему "Стандарты и системы нормативного регулирования".

Документ представляется для инициирования обсуждения и для выявления потенциальных вопросов для дискуссии. Делегации, возможно, пожелают высказать – в письменной форме до начала сессии или устно в ходе самой сессии – их собственные позиции по пересмотру этой рекомендации и представить обосновывающие аргументы. Секретариат обеспечит распространение всей полученной им информации.

I. Нынешний контекст рекомендации D

1. Рекомендация D была принята в 1974 году, и последний раз в нее вносились изменения в 1995 году. За прошедший период контекст претерпел значительные изменения.

a) Актуальность и выгоды метода "Ссылки на стандарты" признаны на международном уровне как в регионе ЕЭК, так и за его пределами.

b) Стандарты используются в поддержку законодательства компетентными органами в большинстве стран ЕЭК, а также других регионах мира.

c) Важным событием внутри региона ЕЭК за период с последнего пересмотра рекомендации D стало Сообщение Совета и Европейского парламента "о роли Европейской стандартизации в рамочной основе европейской политики и законодательства" от 2004 года (COM(2004) 674 final). В нем, в частности, говорится о том, что:

i) стандартизация является составной частью политики Совета и Комиссии по "совершенствованию регулирования";

ii) европейская стандартизация в поддержку законодательства на основе Нового подхода доказала свою эффективность как важного инструмента создания Единого рынка товара;

iii) "Новый подход" является особой моделью законодательства, которое позволяет надлежащим образом совмещать публичные интересы (т.е. охрана публичного здоровья и безопасности, защита потребителей и окружающей среды) с интересами частного бизнеса создавать стандарты согласно соответствующей "передовой практике". Он позволяет разрабатывать более гибкие и менее жесткие формы законодательства в тех областях, в которых в противном случае все детали должны определяться самим законодательным актом;

iv) распространение использования стандартов в областях законодательства Сообщества за пределы Единого рынка является крайне желательным с учетом, разумеется, особенностей соответствующих областей в соответствии с предложениями Комиссии по управлению и более эффективному регулированию.

2. Эти заявления и рекомендации были подтверждены Советом ЕС в его выводах по роли Европейской стандартизации от декабря 2004 года (14790/204 Rev 2).

3. В своих выводах о роли стандартизации в рамочной основе европейской политики и законодательства от марта 2002 года Совет ЕС предложил Комиссии и государствам-членам продолжить продвижение моделей нормативного регулирования, открытых для использования стандартов, таких как модели, разработанные ЕЭК ООН, с торговыми партнерами Сообщества в целях расширения международного сотрудничества и упрощения доступа к рынку. Этот призыв вновь прозвучал в выводах Совета по тому же вопросу от декабря 2004 года.

4. В своем циркуляре A-119 1998 года "Об участии федеральных органов в разработке и использовании добровольных согласованных стандартов и в деятельности по оценке соответствия" Административно-бюджетное управление Соединенных Штатов Америки подробно разъясняет, почему, когда и как регу-

лирующим органам США следует пользоваться добровольными согласованными стандартами в процессе их деятельности по регулированию http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a119.

5. По вопросам использования стандартов в поддержку законодательства было подготовлено и опубликовано несколько полезных руководств, в частности:

а) Европейская комиссия, Руководство для предприятий: Методы ссылок на стандарты с акцентом на европейское законодательство, 2002 год;

б) Стандарты Совета Канады: Руководство НСС "Основные соображения при разработке и использовании стандартов в законодательных актах, декабрь 2006 года;

в) ИСО МЭК: Использование стандартов и ссылки на стандарты в технических регламентах, сентябрь 2007 года.

Тема "ссылки на стандарты в законодательстве" все чаще рассматривается как элемент "надлежащей практики в области нормативного регулирования (НПР)" или усилий "по совершенствованию регулирования". Группа СТАРТ, разработавшая "международную модель технического согласования" еще в 2001 году рассматривала эту модель в контекст НПР. Разумеется, международная модель в значительной степени полагается на механизм ссылок на стандарты:

Параллельно с подготовкой ОЦР странам следует изучить вопрос о наличии соответствующих международных стандартов, которые могли бы рассматриваться в качестве эталона для формулирования ОЦР. В случае отсутствия таких стандартов страны могут провести консультации с соответствующими международными органами по стандартизации (МОС) через своих официальных представителей на предмет развертывания работы над новыми стандартами в порядке поддержки конкретных положений ОЦР. Предполагается, что страны, сотрудничающие в рамках подготовки ОЦР, будут оказывать поддержку соответствующей деятельности по разработке стандартов в пределах имеющихся у них ресурсов. Ожидается также, что они будут воздерживаться от деятельности, способной вступить в противоречие с проводимой работой по подготовке стандартов или поставить ее под угрозу.

(Рекомендация L ЕЭК ООН)

6. В своем сообщении "Об осуществлении Лиссабонской программы Сообщества: стратегия упрощения среды нормативного регулирования" Европейская комиссия подчеркивает, что:

***Совместное регулирование** в определенных случаях может быть более экономичным и оперативным методом для достижения определенных политических целей, чем классические законодательные инструменты. Стандартизация независимыми органами представляет собой пример получившего широкое признание инструмента совместного регулирования. Она активно поддерживается Комиссией в качестве альтернативы или дополнения к законодательству.*

7. В результате Комиссия объявляет, что она "будет содействовать продвижению более простого законодательного метода и будет наращивать свою поддержку стандартизации, которая доказала свою полезность в контексте свободного движения товаров".

8. Приведенная ниже диаграмма, взятая с веб-сайта Управления стандартов Австралии, может быть использована для иллюстрации некоторых функций, которые стандарты могут играть в контексте разработки политики в качестве вклада в повышение эффективности регулирования:



II. Дополнительные замечания

9. Хотя общий метод ссылок на стандарты широко известен и признан, этого нельзя сказать о различных методах ссылок на стандарты или, говоря шире, об использовании стандартов в поддержку законодательства. Слишком часто правительства и их регулирующие органы принимают во внимание либо только вариант **включения** (текста стандарта в текст регламента), либо **исключительную ссылку**. В обоих случаях стандарт становится частью законодательства и, соответственно, обязательным. Кроме того, правительства, как, например, в США, весьма часто обязывают агентства по регулированию при ссылках на стандарты в регламентах пользоваться только ссылками **с указанием даты** (исключительными). В зависимости от конкретной практики такая ссылка с указанием даты может даже исключать будущие поправки (после пересмотра) упоминаемого стандарта, лишая тем самым метод ссылки на стандарты нескольких типовых преимуществ.

10. Федеральный закон Российской Федерации "О техническом регулировании" предусматривает, что "международные стандарты и(или) национальные стандарты могут использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов". На практике это означает, что стандарты или части стандартов либо включаются в текст регламента, либо упоминаются исключительным образом.

11. Широкое распространение использования наиболее ограничительного метода ссылок на стандарты, который трансформирует добровольные стандар-

ты в закон, стало темой широких дискуссий и предметом рассмотрения в ряде судебных дел, в частности в США. Эти дела касались проблем платного доступа к документам и защиты авторских прав на документы, которые были разработаны в качестве "добровольных согласованных стандартов" и в конечном счете стали "законом". Для организаций по разработке стандартов (ОРС) эти дебаты и последующие судебные дела порождают угрозу для их основополагающих бизнес-моделей и моделей финансирования, которые в значительной степени опираются на коммерческую реализацию стандартов, включая стандарты, ссылки на которые используются в законодательстве. Если бы суды вынесли решение о том, что упоминаемые на исключительной основе стандарты являются законом и на этом основании должны предоставляться открыто на безвозмездной основе, это крайне негативно отразилось бы на деятельности большинства ОРС в США и других странах. Однако в большинстве судебных постановлений говорится, что

- каждый должен иметь право на доступ к стандартам, а также иметь возможность ознакомления с ними как минимум в государственных учреждениях и библиотеках в режиме "только чтение" и
- авторские права разработчиков стандартов в отношении их оригинальной авторской работы, тем не менее, должны быть защищены.

12. В результате этих судебных постановлений некоторые упоминаемые в законах стандарты в США сегодня имеются в свободном доступе в электронной форме. Однако последнее слово, очевидно, еще не сказано, и в тех случаях, когда стандарты становятся обязательными в результате ссылок на них, скорее всего давление на регулирующие органы и ОРС, с тем чтобы сделать эти стандарты доступными без ограничений и бесплатными, сохранится или даже возрастет.

13. Возможным средством компенсации этого давления (что может в конечном счете негативно отразиться на всей дисциплине стандартизации как таковой, так как обеспечить свободный бесплатный доступ призывают даже к добровольным согласованным стандартам, которые не упоминаются в законодательстве) может быть использование указательной ссылки на стандарты. Указательная ссылка на стандарты, позволяющая стандартам сохранить их добровольный статус, является неотъемлемым элементом Нового подхода и в этом качестве вносит значительный вклад в успех этого подхода и его репутацию даже за пределами ЕС. Тем не менее применение указательных ссылок на практике остается в значительной степени отличительной особенностью Европы. Одна из причин этого, возможно, кроется в приведенных ниже аргументах:

- указательная ссылка на стандарты тесно связана с Новым подходом ЕС;
- Новый подход опирается на заявление поставщика о соответствии (ЗПС) в качестве варианта оценки соответствия, который считается достаточным для многих товаров, поступающих в торговлю в массовых количествах;
- ЗПС требует наличия высокоэффективных структур надзора за рынком и мер по обеспечению высокого уровня безопасности продукции;
- необходимые инвестиции в систему надзора за рынком должны по большей части производиться правительством, поскольку функция надзора за рынком является прерогативой государства.

14. Из этого многие страны могут сделать вывод о том, что применение указательных ссылок на стандарты требует значительных инвестиций в инфра-

структуру и людские ресурсы для надзора за рынком, которые в их нынешних экономических условиях являются невозможными.

15. Не вдаваясь в подробности характера взаимосвязей между надзором за рынком и механизмом ссылок на стандарты, можно подтвердить, что создание эффективной системы надзора за рынком сопряжено с трудностями, особенно, но не только, для развивающихся стран и стран, недавно ставших на путь индустриального развития. Большинство минимальных условий, которые должны быть выполнены, действительно требует значительных инвестиций, например в мобилизацию и непрерывное обеспечение высокой квалификации рыночных инспекторов за счет государственного бюджета. А в тех случаях, когда приемлемым решением могут стать инвестиции частного сектора, например в испытательные объекты, едва ли можно гарантировать удовлетворительную окупаемость этих инвестиций из-за недостаточного спроса на испытания. Другие условия для обеспечения эффективного мониторинга рынка и контроля за соблюдением соответствующего законодательства могут потребовать значительных изменений в общей организации крупных частей инфраструктуры качества:

- Каким образом мы можем обеспечить, чтобы надзор за рынком осуществлялся полностью независимым государственным органом, свободным от конфликтов интересов?
- Является ли надзор за рынком в достаточной степени и четко отделимым от рыночной оценки соответствия третьей стороной?
- Как обеспечить достаточный доступ к независимым испытательным объектам в частном секторе?
- Как избежать конфликта интересов для органов, занимающихся оценкой соответствия и надзором за рынком?

16. Суммируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что, чем больше внимания будет уделяться эффективному надзору за рынком в дополнение к рыночной оценке соответствия третьими сторонами, тем больше будет вероятность успешного применения указательных ссылок на стандарты.

III. Выборочные публикации

- a) ANSI: "Why Voluntary Consensus Standards Incorporated by Reference into Federal Government Regulations Are Copyright Protected", undated, ANSI website;
- b) European Commission, Enterprise Guides: "Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation", 2002;
- c) European Commission: "Communication to the European Parliament and the Council on the role of European standardisation in the framework of European policies and legislation" COM(2004) 674 final;
- d) ISO/IEC: Using and referencing international standards for technical regulations, September 2007;
- e) Office of Management and Budget: Circular A-119 "Federal Participation in the Development and Use of Voluntary Consensus Standards and in Conformity Assessment Activities", 1998;

f) Российская Федерация, Федеральный закон – 184-ФЗ от 27.12.2002 "О техническом регулировании" (http://www.gost.ru/wps/portal/pages.en.Activity?WCM_GLOBAL_CONTEXT=gost/GOST/Activity/Standardization);

g) Standards Council of Canada: NSS Guide "Key considerations in the development and use of standards in legislative instruments", December 2006;

h) WTO Committee on Technical Barriers to Trade: "Compilation of Sources on Good Regulatory Practice", G/TBT/W/341, 13 September 2011.
