



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

ПО ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ МОДЕЛЬНЫХ ОГОВОРК О ПЕРЕХОДНОМ ПЕРИОДЕ ДЛЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, КОТОРЫМИ ВВОДЯТСЯ (ИЗМЕНЯЮТСЯ, ОТМЕНЯЮТСЯ) ТРЕБОВАНИЯ К ПРОДУКЦИИ И (ИЛИ) К ПРОЦЕДУРАМ ОЦЕНКИ (ПОДТВЕРЖДЕНИЯ) СООТВЕТСТВИЯ ПРОДУКЦИИ, ВЫПУСКАЕМОЙ И (ИЛИ) НАХОДЯЩЕЙСЯ В ОБРАЩЕНИИ

Настоящий документ подготовлен в целях получения Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России мнений представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности, экспертного сообщества, иных заинтересованных лиц по поставленным в нем вопросам. Указанные мнения будут обобщены и проанализированы в целях их использования в рамках деятельности Минэкономразвития России по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Отзывы в рамках данных публичных консультаций могут быть направлены в форме документа, составленного в свободной форме (электронная версия в формате RTF или MS Word Document). Желательно в отзывах указывать номера вопросов, на которые дается ответ. Наличие ответов на все вопросы не является обязательным. Конкретные и аргументированные ответы, включая ссылки на документы, описание количественных издержек (где применимо), наиболее предпочтительны. Предпочтительно, чтобы ответы не были анонимными. В то же время, Департамент оставляет за собой право указать автора ответа при обобщении поступивших отзывов.

Отзывы могут быть направлены в Департамент оценки регулирующего воздействия не позднее 25 марта 2011 года по адресу: Belskaya@economy.gov.ru.

1. Введение

Реформа технического регулирования, экономический рост и связанные с ним повышенные запросы общества к качеству жизни повлекли за собой интенсификацию процессов государст-

венного регулирования в области обеспечения безопасности продукции. Эти факторы вкупе с созданием в 2010 году Таможенного союза Евразийского экономического сообщества и формированием Единого экономического пространства привели к тому, что в 2011 году ожидается принятие большого числа технических регламентов и связанных с ними обязательных для применения нормативных документов.

При разработке указанных документов будет использоваться существующий опыт регулирования, лучшие зарубежные практики нормирования продукции. Унификация неизбежно приведет к частичному изменению существующих требований, как содержательных, к самой продукции, так и процедурных, связанных с правилами допуска такой продукции к обращению на рынке. Поскольку одной из целей унификации является создание максимально комфортного инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности, при разработке, принятии и введении в действие новых правил следует помнить, что производственный сектор является весьма чувствительным к любым нормативным изменениям, тем более требующим переналадки или замены оборудования, смены технологий и поставщиков, отзыва и переработки продукции, ее переупаковки и тому подобное. Для крупных серийных производителей одномоментный переход на выпуск продукции, соответствующей новым требованиям, как правило, вообще не возможен. Известны случаи, когда подобные производители понесли дополнительные избыточные расходы в связи с изменением законодательства, даже когда целью такого изменения являлось смягчение требований к

производству, процедурам подтверждения соответствия.

Одним из способов решения проблемы является включение в технические регламенты и подобные документы оговорки о переходном периоде. В то же время, не всегда такая оговорка на практике приводит к планируемым результатам. В связи с этим представляется актуальной разработка на основе анализа существующего негативного опыта и с учетом мнения экспертов и предпринимательского сообщества модельной оговорки о переходном периоде, которая могла бы использоваться в разрабатываемых технических регламентах Таможенного союза и ЕврАзЭС. Представляется, что это обеспечит гибкий подход, при котором добросовестные участники рынка смогут перейти к новым унифицированным требованиям и процедурам не понеся при этом избыточных расходов, не связанных с реальным повышением качества или безопасности производимой продукции. Результаты этой работы позволят разработчикам проектов актов лучше понимать возможные негативные эффекты от предлагаемого регулирования. Выработанные подходы также будут использоваться при оценке регулирующего воздействия проектов актов, проводимой Минэкономразвития России.

2. Описание ситуации

2.1. О сроках подготовки технических регламентов Таможенного союза

В целях исполнения Решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 19 декабря 2009г. №35 по итогам 21-ого заседания Комиссии Таможенного союза,



проведенного 18 ноября 2010 года в г. Санкт-Петербурге, подписано Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации (далее – Соглашение). Соглашение временно применяется Сторонами с даты его подписания и подлежит ратификации и составляет основу для формирования законодательной базы в сфере технического регулирования в Таможенном союзе. В целях углубления и ускорения интеграционных процессов в сфере технического регулирования в Таможенном союзе, формирования Единого экономического пространства Соглашение предусматривает передачу на наднациональный уровень полномочий по установлению обязательных требований в отношении продукции, обращение которой происходит на территории Таможенного союза.

Решением Комиссии Таможенного союза от 8 декабря 2010 года №492 утвержден График разработки первоочередных технических регламентов Таможенного союза (далее – График), который содержит 47 пунктов о разработке технических регламентов Таможенного союза. График сформирован с учетом представления в марте 2011 года в Секретариат Комиссии Таможенного союза 11 проектов технических регламентов Таможенного союза для рассмотрения на заседании Комиссии Таможенного союза, по которым процедуры публичного обсуждения завершены в рамках ЕврАзЭС. Кроме того, в соответствии с Графиком в марте 2011 года по 28 проектам технических регламентов Таможенного союза должны быть завершены переговоры с органами Сторон, по итогам которых должны быть приняты решения о возможности начала публичного обсуждения первой редакции. Проекты указанных технических регламентов должны быть внесены в марте 2011 года в Секретариат Комиссии Таможенного союза для публичного обсуждения.

Решением Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2010г. №453 утверждено Положение о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза (далее – Положение), которым в том числе предусмотрена

ускоренная процедура принятия технических регламентов Таможенного союза на основе технических регламентов ЕврАзЭС, прошедших процедуру публичного обсуждения. В целях обеспечения разработки в Российской Федерации проектов технических регламентов Таможенного союза Правительством Российской Федерации определены федеральные органы исполнительной власти, ответственные за разработку проектов технических регламентов Таможенного союза в соответствии с Графиком и участвующие в разработке технических регламентов Таможенного союза.

Положением предусмотрено, что Комиссия Таможенного союза рассматривает проект технического регламента Таможенного союза, одобренный правительствами Сторон.

2.2. О пределах действия технических регламентов Таможенного союза

Соглашением предусмотрена разработка технических регламентов Таможенного союза только в отношении продукции, включенной в единый перечень, если в отношении такой продукции не приняты технические регламенты ЕврАзЭС. Оценка (подтверждение) соответствия продукции, не включенной в Единый перечень, национальные перечни и национальные технические регламенты, переходит в добровольную сферу.

Продукция, соответствующая требованиям вступивших в силу технических регламентов Таможенного союза, распространяющихся на эту продукцию, и прошедшая установленные техническими регламентами Таможенного союза процедуры оценки (подтверждения) соответствия, маркируется единым знаком обращения продукции на рынке государств – членов Таможенного союза.

3. Вопросы

3.1. О трудностях перехода на новые требования

Как отмечено выше, введение любых новых требований к продукции и процессам производства требует от субъектов предпринимательской деятельности осуществления различных мероприятий организационного и технического характера – от переобучения сотрудников

до закупки нового оборудования, смены сырья и т.п. Как правило, это влечет за собой дополнительные расходы. Такие расходы тем более увеличиваются, если необходимость их совершения не увязана с производственными планами, условиями договоров с поставщиками, приобретателями и т.п. Иногда изменения в используемых материалах и технологиях повлекут необходимость совершения иных юридических формальностей, например, связанных с изменением состава отходов предприятия и переоформления соответствующих паспортов. Не следует забывать также, что изменение требований касается не только производителей продукции, но и иных участников процесса: от поставщиков до розничных продавцов.

Вопрос 1: *Является ли постановка вопроса о переходном периоде для применения вновь принимаемых технических регламентов актуальной?*

Вопрос 2: *Какого рода сложности могут возникнуть у предпринимателей в связи с переходом на новые технические регламенты и какие дополнительные затраты может понести бизнес? Может ли быть определен примерный круг соответствующих мероприятий, временные и финансовые затраты на их осуществление? В чем специфика таких мероприятий для разных участников процесса: от поставщиков сырья или комплектующих до розничных продавцов?*

3.2. О модельных решениях

Очевидно, что подходы к установлению сроков и режима перехода к новому техническому регламенту могут существенно различаться. Поскольку дата принятия технического регламента и, соответственно, введение новых требований, как правило, связано со сроками политического и нормотворческого процесса, немедленное введение новых требований не является критичным. Следовательно, одним из вариантов может быть установление режима «параллельного», или альтернативного, действия технического регламента и существующих национальных требований определенное время. В то же время, из него могут быть изъятия, когда немедленное соблюдение определенных требований является принципиальным вопросом. Поскольку период обращения продукции на рынке может быть весьма



значительным, могут возникать ситуации, когда продукция была выпущена в период «параллельного» действия разных норм, а дошла до прилавка уже в момент, когда такой период закончен. В этом случае может быть установлено правило о допуске такой продукции к обращению до истечения, например, срока годности.

Для продукции, в отношении которой существенными являются требования, например к процессам хранения или эксплуатации, может сложиться ситуация, когда продукция, выпущенная в обращение в соответствии с ранее существовавшими национальными нормами, не может эксплуатироваться в соответствии с новыми нормами.

Кроме того, в соответствии с Соглашением в технических регламентах Таможенного союза могут содержаться специфические требования, отражающие особенности, связанные с климатическими и географическими факторами сторон или технологическими особенностями, действующими только на территориях сторон. Срок введения в действие технического регламента Таможенного союза устанавливается с учетом наличия необходимых межгосударственных стандартов и возможности применения в переходный период национальных (государственных) стандартов.

Вопрос 3: Актуальна ли постановка вопроса о разработке модельных формулировок о переходном периоде? Целесообразна ли разработка единой модельной формулировки для включения в технические регламенты Таможенного союза?

Вопрос 4: Если разработка единой модельной формулировки для включения в технические регламенты Таможенного союза не целесообразна, то каковы особенности перехода на новые условия для разных видов продукции? Для каких видов продукции целесообразно ввести режим «параллельного» применения, от чего зависят сроки его действия? Какие еще подходы к режиму применения нового технического регламента в переходный период могут быть установлены? В каких случаях достаточно просто установить отложенный срок вступления в силу?

Вопрос 5: Каким образом и для какой продукции в переходных положи-

ях следует учитывать особенности применения связанных с требованиями к продукции требований к процессам ее монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации?

Вопрос 6: Целесообразно ли и если да, то каким образом в переходных положениях следует регламентировать вопросы гармонизации стандартов?

Вопрос 7: Существует ли успешный отечественный или зарубежный опыт регулирования переходных периодов при принятии требований в области технического регулирования? Насколько он применим в рамках Таможенного союза? Есть ли примеры неудачного регулирования?

3.3. О подтверждении соответствия

Помимо обеспечения выполнения новых требований к продукции и связанным с ними процессам (которые, впрочем, могут полностью повторять ранее существовавшие на национальном уровне) серьезной проблемой может стать вопрос о подтверждении соответствия продукции. Особенно важно для участников рынка понимать, какие из ранее выданных документов являются действительными и в течение какого срока их можно использовать? В этом контексте существенное значение имеют, в том числе, вопросы маркировки продукции знаками соответствия (знаками обращения на рынке). Если требования к продукции изменились, для подтверждения соответствия может потребоваться наличие новых методик исследований и испытаний, а также наличия в необходимом количестве соответствующих испытательных центров и лабораторий.

Вопрос 8: Какие проблемы организационного и правового характера, связанные с процедурами подтверждения соответствия, могут возникнуть при введении новых технических регламентов? Каковы способы разрешения этих проблем?

3.4. О контроле (надзоре)

Соглашением установлено, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза проводится в порядке, установленном законодательством каждой Стороны с на-

правлением сведений в Интегрированную информационную систему внешней и взаимной торговли Таможенного союза с уведомлением о несоответствии продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза уполномоченных органов других Сторон и принятием мер по недопущению такой продукции на территорию Сторон. Контролирующим органам и участникам рынка важно понимать алгоритм действий при проверке продукции в переходный период (если он установлен), когда различные параметры продукции, в том числе документы, подтверждающие ее соответствие, маркировка и т.п. могут отличаться от предусмотренных техническим регламентом. В то же время, очевидно, что контролирующие органы могут не обладать необходимыми знаниями, чтобы сделать вывод о том, является ли в переходный период допустимым обращение на рынке соответствующей стороны продукции, не соответствующей требованиям технического регламента Таможенного союза или ранее существовавшим требованиям этой стороны, но соответствующей требованиям другой стороны.

Вопрос 9: Является ли эта проблема актуальной? Следует ли предусмотреть возможность обращения такой продукции на территории только одной из сторон? Какие иные способы решения этой проблемы могут существовать?

3.5. Об отслеживании эффективности и корректировке новых решений

Переходный период может позволить адаптироваться не только предпринимателям к новым требованиям, но и дать возможность регулирующим и контролирующим органам понять, насколько новые требования эффективны, есть ли необходимость доработки принятого технического регламента.

Вопрос 10: Каким образом возможно отслеживать эффективность правового регулирования в указанной сфере в переходный период?

3.6. Иные проблемы

Вопрос 11: Существуют ли иные проблемные вопросы, связанные с переходным периодом для вступления в силу технических регламентов, которые не были освещены в настоящем обращении? Как они могут быть разрешены?