

Евгений СОРОКИН
Evgeniy SOROKIN



О ПРИМЕНЕНИИ ССЫЛОК НА СТАНДАРТЫ В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ

ON THE USE OF REFERENCES TO STANDARDS IN REGULATORY LEGAL ACTS. PART 1

Часть 1

The author describes the development of recommendations for the use of references to the documents of the national standardization system in regulatory legal acts, analyzes the comments and suggestions of various ministries and departments that have determined the content of these recommendations.

В целях эффективного применения ссылок на национальные стандарты в нормативных правовых актах (НПА), обеспечивающих выполнение технических и функциональных требований НПА, разработаны рекомендации по их применению. Первая часть статьи посвящена ответам на вопросы: В чем преимущество ссылок на стандарты в НПА? Для чего нужны рекомендации по применению ссылок на стандарты в НПА? На какие еще документы национальной системы стандартизации можно ссылаться в НПА?

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Проблема ссылок на стандарты в НПА органов исполнительной власти существует довольно давно. Первая (из известных автору — Прим. ред.) попытка решить эту проблему была сделана почти 20 лет назад, когда появились рекомендации по межгосударственной стандартизации РМГ 50—2002 «Рекомендации по применению ссылок на стандарты в документации и по указанию

обозначений стандартов в маркировке» (далее — РМГ 50—2002). Поскольку этот документ предназначался для восьми стран, в которых действуют различные законодательные нормы в отношении возможности ссылок на стандарты в НПА, то установленные в нем рекомендации в части указанного аспекта сопровождались условием: «если это не противоречит действующему в стране законодательству». Причем как раз в России



Ключевые слова: Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации», нормативные правовые акты, ссылки на стандарты, рекомендации по стандартизации.

Keywords: Federal Law On Standardization in the Russian Federation, regulatory legal acts, references to standards, recommendations for standardization.



СТАТУС РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ ОПРЕДЕЛИЛ ОСОБЫЙ ПРОЦЕСС ИХ РАЗРАБОТКИ — БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ НА ПЕРИОД ДО 2027 г.



соответствующей нормы закона в то время не было, а действующая первоначальная редакция Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184 «О техническом регулировании» кроме принципов добровольности и обеспечения условий для единообразного применения содержала только три положения, касающиеся применения национальных стандартов. Они не затрагивали вопроса ссылок на стандарты в НПА, который фактически остался без законодательного регулирования. Поэтому тогда же появились публикации с обоснованиями и сомнениями в отношении возможности использования таких ссылок в России с анализом существовавшей в то время отечественной и зарубежной практики [1, 2, 3, 4].

Новый Федеральный закон № 162 «О стандартизации в Российской Федерации» (далее — закон № 162-ФЗ) от 29 июня 2015 г., казалось бы, должен окончательно решить указанную проблему. В нем этому вопросу удалена целая статья (ст. 27), которая так и называется: «Применение ссылок на национальные стандарты и информационно-технические справочники в нормативных правовых актах». Анализ (в том числе критический) содержания ст. 27 закона № 162-ФЗ и даже предложения по ее изменению уже были опубликованы на страницах журнала «Стандарты и качество» [5, 6, 7, 8]. Поскольку ст. 27 вступила в силу по истечении 90 дней после официального опубликования закона, то за прошедшие годы был накоплен значительный опыт ее практического применения. Как следует из публикации [9], излишняя регламентация формы записи ссылки на стандарт в НПА, установленная в ч. 3 ст. 27, привела к массовому, хотя и невольному, нарушению этой нормы закона. Однако в другой публикации [10] отмечалось, что, несмотря на отдельные выявленные недостатки практики применения ссылок на стандарты в НПА, предусмотренный в законе № 162-ФЗ механизм применения ссылок на стандарты в НПА был признан эффективным со стороны Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ). Тем не менее в этой же публикации предлагалось разработать документ, содержащий рекомендации по включению ссылок на национальные стандарты и информационно-технические справочники в НПА. Причем было предложено два варианта статуса такого документа: нормативный документ Минпромторга России или национальный стандарт. В любом случае в данном документе предлагалось описать порядок выбора ссылочного стандарта и проверки его актуальности (возможного пересмотра), а также установить единый порядок указания сведений о ссылочном стандарте. Однако эти предложения на практике были реализованы иным путем. В итоге разработаны, утверждены и вступили в действие

с 1 октября 2020 г. рекомендации по стандартизации Р 1323565.1.031—2020 «Методические рекомендации по применению федеральными органами исполнительной власти ссылок в нормативных правовых актах на документы национальной системы стандартизации» (далее — Р 1323565.1.031—2020).

Эти рекомендации предназначены для применения при разработке НПА Правительства РФ, ФОИВ и государственных корпораций (если они уполномочены на установление технических и функциональных требований в НПА) в случае использования в этих актах ссылок на национальные стандарты РФ, межгосударственные стандарты, действующие в России в качестве национальных стандартов, и информационно-технические справочники в целях обеспечения выполнения соответствующих требований. Таким образом, был выполнен п. 9 «Плана мероприятий («дорожной карты») развития стандартизации в Российской Федерации на период до 2027 г.», который был утвержден 15 ноября 2019 г. заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком. Следует отметить, что в этом документе было запланировано несколько иное, более узкое наименование рекомендаций, ограничивающее их область применения ссылками только на стандарты, устанавливающие требования к продукции, работам и услугам. Расширение области применения рекомендаций и, соответственно, их содержания произошло в процессе разработки (о чем подробно рассказано ниже). Таким образом, теперь наименование рекомендаций более точно отражает их содержание, а также учитывает предложение Минэнерго России.

О РАЗРАБОТКЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ССЫЛОК В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ НА ДОКУМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ

В настоящее время на международном и европейском региональных уровнях существует несколько документов, касающихся ссылок на стандарты в НПА¹. Использование их при разработке проекта рекомендаций было признано нецелесообразным вследствие принципиальных различий в подходе решения методических проблем в зарубежной и отечественной практике. Поэтому основой для первой редакции проекта рекомендаций на эту тему послужило содержание РМГ 50—2002, которое было существенно дополнено

¹ К этим документам можно отнести: Using and referencing ISO and IEC standards for technical regulations, ISO/IEC, 2007; Using and referencing ISO and IEC standards to support public policy, ISO/IEC, 2014; Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation. Enterprise Guides, European Commission, 2002; CEN-CENELEC Guide 30:2015, European Guide on Standards and Regulation. Better regulation through standards – guidance for policy makers. — Прим. автора.

и конкретизировано с учетом специфики НПА Правительства РФ, ФОИВ и государственных корпораций.

Единственное место в Р 1323656.1.031—2020, где удалось использовать текст международных документов, — это введение, в котором перечислены достоинства метода применения ссылок на национальные стандарты РФ и информационно-технические справочники при изложении НПА. Поскольку мало кто обращает внимание на содержание введения, то целесообразно процитировать ту его часть, в которой перечислены достоинства этого метода:

- «способствует устраниению барьеров в торговле или предотвращает их создание в случае использования ссылок на национальные или межгосударственные стандарты, гармонизированные с международными или региональными стандартами;
- упрощает и ускоряет законотворческую деятельность;
- содействует упрощению процесса внесения изменений и поправок в нормативные правовые акты для учета научно-технического прогресса и снижает затраты, связанные с подготовкой и принятием этих изменений и поправок;
- позволяет использовать результаты деятельности международных и региональных организаций по стандартизации путем разработки или обновления национальных или межгосударственных стандартов, гармонизированных с международными или региональными стандартами;
- делает доступнее для понимания технические требования и правила, поскольку в повседневной работе техническому персоналу предприятий привычнее использовать стандарты, а не законодательные акты».

Кроме приведенного выше текста во введении дана ссылка на рекомендации ECE/STAND/17/Rev.4 Рабочей группы по политике в области технического согласования и стандартизации Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, в которых говорится о целесообразности использования в законодательных документах ссылок на национальные, региональные или международные стандарты.

Статус рекомендаций по стандартизации определил особый (по сравнению с другими документами национальной системы стандартизации) процесс их разработки, который осуществлялся без проведения публичного обсуждения², но с экспертизой в профильном ТК 012 «Методология стандартизации». Для того чтобы проект разрабатываемых рекомендаций учитывал интересы потенциальных пользователей этого документа, его первая редакция направлялась для рассмотрения во все ФОИВ и госкорпорации. Однако только от 19 из них поступили отзывы, почти в половине которых не было возражений по самой разработке рекомендаций и их содержанию.

² Это установлено в п. 5 «Порядка разработки основополагающих национальных стандартов, правил стандартизации и рекомендаций по стандартизации, внесения в них изменений, порядка их редактирования и подготовки к утверждению, порядка их утверждения и отмены», который утвержден приказом Минпромторга России от 6 июля 2017 г. № 2170.

Рассмотрим наиболее принципиальные из полученных замечаний и предложений, как они были учтены при подготовке окончательной редакции проекта рекомендаций. Начнем с области применения. Росатом и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК России) указали, что в проекте рекомендаций отсутствуют положения по приведению ссылок в НПА на документы по стандартизации, которые устанавливают обязательные требования в отношении объектов, предусмотренных ст. 6, и о которых говорится в п. 5 ст. 14 закона № 162-ФЗ. Эти замечания пришлось отклонить, так как в ст. 27 не предусмотрены ссылки в НПА на такие документы. Их включение в область применения рекомендаций нецелесообразно также по режимным соображениям, поскольку затруднит использование данных рекомендаций в большинстве ФОИВ и госкорпораций, в которых такие документы не используются или используются крайне редко. По той же причине пришлось отклонить предложение Ростехнадзора об учете в рекомендациях отраслевых особенностей, в том числе в отношении продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии. Следует отметить: несмотря на то, что невозможно учесть все отраслевые особенности в общем для всех отраслей документе, ничто не мешает в дальнейшем в развитие рекомендаций Р 1323656.1.031—2020 разработать ведомственные документы, учитывающие эти особенности, в том числе в области атомной энергетики.

Довольно много замечаний было в отношении структуры и в целом содержания первой редакции проекта рекомендаций. Так, Минкомсвязь России указало, что наименования разделов 5, 6, 7 являются малоинформационными и не отражают их содержание. Причем было отмечено: наименование раздела «Рекомендации по изложению нормативных правовых актов при записи ссылок на стандарты» по смыслу гораздо шире смысла, вложенного в наименование документа в целом, и относится к изложению НПА, что не является предметом разрабатываемых рекомендаций; разделы 5, 6, 7 могут быть сведены в один, например, с установлением соответствия между типами ссылок на стандарты и формами их записи.

Особенно много замечаний было в отношении раздела 9 «Рекомендации по процедурам, связанным с применением ссылок на стандарты в нормативных правовых актах». Так, Минэнерго России предложило исключить данный раздел, поскольку установление порядка разработки и организации работ по подготовке НПА не относится к предмету рекомендаций и выходит за рамки компетенции Росстандарта. Кроме этого, Минпромторг России заметил, что положения раздела 9, касающиеся определения целесообразности разработки национальных стандартов и процедур планирования работ по стандартизации, не являются предметом разработки рекомендаций, которые должны определить только порядок применения ссылок на документы национальной системы стандартизации в НПА.

Очевидно, в связи с тем, что существующий порядок разработки НПА не увязан со ст. 27 закона № 162-ФЗ, Минкомсвязи России отметило, что для установления правил использования при подготовке НПА ссылок на стандарты требуется внести изменения в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее — НПА № 1009), и иные документы, регулирующие порядок разработки НПА в РФ.

Реализуя указанные выше предложения, из проекта рекомендаций был исключен раздел 9. Однако внесение изменений в НПА № 1009 и другие документы, о которых речь будет идти дальше, — дело явно не ближайшего будущего. Поскольку в разделе 9 ранее были приведены рекомендации, с которыми уже сейчас полезно ознакомиться разработчикам НПА, то предоставим им такую возможность в настоящей статье.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ РАЗРАБОТЧИКАМ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Перед началом разработки НПА целесообразно проверить наличие в соответствующей области деятельности национальных стандартов РФ или действующих в этом качестве межгосударственных стандартов по указателю «Национальные стандарты» на сайтах Федерального информационного фонда стандартов³ или Росстандарта⁴. Если разработчик НПА не знает, как это сделать, то ему нужно определить код группы или подгруппы этой области по ОК (МК (ИСО/ИНФКО МКС) 001—96) 001—2000 «Общероссийский классификатор стандартов» (далее — ОКС), а затем ознакомиться с перечнем стандартов, относящихся к данной группе (подгруппе).

Для решения задачи терминологического обеспечения разрабатываемого НПА следует выявить стандарты на термины и определения, и не только относящиеся к рассматриваемой группе (подгруппе), но и к более высоким классификационным группировкам (группе или разделу). Для этого можно рассмотреть перечень стандартов в группе ОКС 01.040 «Словари» и выбрать из них те стандарты, которые устанавливают термины и определения в нормируемой области и смежных областях. Если данный поиск выявит отсутствие таких стандартов, то желательно рассмотреть вопрос о целесообразности разработки национального или межгосударственного стандарта, устанавливающего термины и определения в данной области вместо установления соответствующих определений в разрабатываемом НПА.

Далее желательно провести анализ действующих стандартов, распространяющихся на продукцию или процессы, в отношении которых в разрабатываемом НПА устанавливаются требования или правила. При отсутствии таких стандартов может быть предусмотрена разработка новых стандартов одновременно с подготовкой НПА.

³ <https://www.gostinfo.ru/>.

⁴ <https://www.rst.gov.ru/>.

Разработка стандартов вместо отдельных положений технического характера разрабатываемого НПА целесообразна в случаях, когда объем этих положений превышает 10 страниц текста и (или) содержит большое количество табличного или графического материала, представление которого в стандарте является предпочтительным. Преимущество разработки стандарта также заключается в обязательной (установленной в законе № 162-ФЗ) процедуре публичного обсуждения проектов стандартов, широком привлечении к этой работе высококвалифицированных специалистов в соответствующей области деятельности, представляющих в техническом комитете по стандартизации (далее — ТК) или в межгосударственном техническом комитете по стандартизации (далее — МТК) значительное число заинтересованных сторон, как в РФ, так и в других странах (если осуществляется разработка межгосударственного стандарта). Преимуществом стандарта является и то, что в отношении стандартов в ГОСТ Р 1.5 и ГОСТ 1.5 установлены единообразные и широко известные правила их построения, изложения и оформления. Кроме этого, существует отработанная процедура проведения нормоконтроля проектов стандартов, что позволяет создать стандарты с доступным и понятным для технических специалистов содержанием. Эффективность замены части содержания разрабатываемого НПА разработкой стандартов с последующими ссылками на них позволяет устраниć противоречия между этими документами, исключить дублирование устанавливаемых в них правил и требований.

Предложения по разработке национальных и межгосударственных стандартов на термины и определения, продукцию и процессы можно направить в соответствии с ГОСТ Р 1.14 в секретариат ТК, к области деятельности которого относятся предлагаемые темы работ по стандартизации. С перечнем существующих в РФ ТК можно ознакомиться на сайте Росстандарта.

При наличии существующих стандартов целесообразно провести анализ содержания и оценить их пригодность для решения задач, поставленных при разработке данного НПА. Если содержание этих стандартов не в полной мере соответствует поставленным задачам, то целесообразно рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в существующие стандарты или об их пересмотре. Предложения по проведению этих работ также можно направить в секретариат ТК, за которым закреплены данные стандарты.

Если рассмотренный стандарт однозначно может быть использован в качестве ссылочного в разрабатываемом НПА, то желательно обратиться в секретариат профильного ТК за консультацией о сохранении актуальности ссылочного стандарта на ближайшие годы. Если по сведениям, полученным от ТК, осуществляется или планируется обновление ссылочного стандарта, то разработчику НПА надо принять активное участие в этой работе на всех стадиях разработки изменения или пересмотра действующего стандарта.

На этапе разработки НПА при изложении его содержания целесообразно использовать информацию о стандартизованных материалах и изделиях (в том числе реактивах, средствах измерений и испытательном оборудовании), методах испытаний, упаковке, маркировке, технологических приемах и формах документации, приводить ссылки на соответствующие стандарты. Перед началом изложения НПА необходимо провести поиск таких стандартов по указателю «Национальные стандарты» на сайтах Федерального информационного фонда стандартов или Росстандарта. При необходимости установления в НПА дополнительных требований к стандартизованной продукции или процессам ссылки на соответствующие стандарты могут быть дополнены или конкретизированы с использованием рекомендаций, приведенных в пунктах 7.3, 7.4, 7.5 Р 1323565.1.031—2020.

Кроме этого, целесообразно использовать в НПА условные буквенные, буквенно-цифровые, графические условные обозначения (знаки, коды, символы и т.п.), единицы величин, предпочтительные числа, параметрические и размерные ряды, правила выполнения чертежей (схем, нанесения надписей и размеров), которые установлены в национальных и межгосударственных стандартах.

После вступления НПА в силу его разработчику целесообразно осуществлять проверку актуальности ссылок на стандарты на основании информации о подготовке изменений, проведения пересмотра или отмены ссылочных стандартов, которую должен предоставлять Росстандарт в соответствии с частью 6 ст. 27 закона № 162-ФЗ. При необходимости ссылки на стандарты в НПА могут быть актуализированы путем внесения в этот акт изменения. При этом дату вступления в силу этого изменения (поправки) надо синхронизировать с датой вступления в действие изменения к ссылочному стандарту (пересмотренного стандарта) или с датой прекращения действия отмененного стандарта.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ССЫЛОК НА ДОКУМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ БУДУТ СОДЕЙСТВОВАТЬ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ СТ. 27 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 162 «О СТАНДАРТИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сорокин Е.П. О ссылках на стандарты в технических регламентах // Стандарты и качество. — 2004. — № 3. — С. 26—32.
2. Аронов И.З., Версан В.Г. Применение ссылок на стандарты в технических регламентах: что за этим стоит? // Стандарты и качество. — 2004. — № 6. — С. 26—28.
3. Аронов И.З., Зажигалкин А.В. Ссылки на стандарты в нормативных правовых актах: возможно ли это? // Стандарты и качество. — 2013. — № 10. — С. 44—50.
4. Кучеров Ю.Н., Березовский П.К., Федоров Ю.Г., Самков В.М., Иванов А.В. Расширение сферы применения национальных стандартов в электроэнергетической отрасли в связи с принятием Федерального закона

«О стандартизации в Российской Федерации» // Электро. Электротехника, электроэнергетика, электротехническая промышленность. — 2016. — № 6. — С. 11—21. <http://elibrary.ru/item.asp?id=28802501>.

5. Соколов С. Анализ содержания Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» // Стандарты и качество. — 2016. — № 10. — С. 26—30.

6. Семериков В.Н., Семериков Н.В. Куда идем — 2? Заметки на полях ст. 27 ФЗ «О стандартизации в РФ» // Стандарты и качество. — 2018. — № 4. — С. 14—17.

7. Семериков В.Н., Семериков Н.В. Дефинитивные нормы и национальные стандарты // Стандарты и качество. — 2019. — № 4. — С. 16—20.

8. Сорокин Е.П. Предложения по совершенствованию закона о стандартизации // Стандарты и качество. — 2018. — № 4. — С. 12—13.

9. Сергей Соколов. Ссылки на стандарты в нормативных правовых актах: норма закона и практика применения // Стандарты и качество. — 2018. — № 6. — С. 14—19.

10. Будкин Ю.В., Шалаев А.П. Методические основы применения ссылок на национальные стандарты в НПА // Стандарты и качество. — 2019. — № 2. — С. 14—18.

REFERENCES

1. Sorokin E.P. On the references to standards in technical regulations. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2004, no 3, pp. 26—32. (In Russian)

2. Aronov I.Z., Versan V.G. Using references to standards in technical regulations: What is behind all this? *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2004, no 6, pp. 26—28. (In Russian)

3. Aronov I.Z., Zazhigalkin A.V. References to standards in regulatory legal acts: Is it possible? *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2013, no 10, pp. 44—50. (In Russian)

4. Kucherov Yu.N., Berezovskiy P.K., Fedorov Yu.G., Samkov V.M., Ivanov A.V. Widening the scope of application of national standards in the electric power industry in connection with the adoption of the Federal Law On Standardization in the Russian Federation. *Elektro. Elektrotehnika, elektroenergetika, elektrotehnicheskaya promyshlennost. [Electro. Electrical Engineering, Electric Power Industry, Electrical Industry]*, 2016, no 6, pp. 11—21. Available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=28802501>. (In Russian)

5. Sokolov S. Analysis of content of the Federal Law On Standardization in the Russian Federation. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2016, no 10, pp. 26—30. (In Russian)

6. Semerikov V.N., Semerikov N.V. Where are we going — 2? Marginal notes of art. 27 of the Federal Law On Standardization in the Russian Federation. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2018, no 4, pp. 14—17. (In Russian)

7. Semerikov V.N., Semerikov N.V. Definitive norms and national standards. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2019, no 4, pp. 16—20. (In Russian)

8. Sorokin E.P. Proposals to improvement of the standardization law. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2018, no 4, pp. 12—13. (In Russian)

9. Sokolov S. References in regulatory legal acts: A statutory provision and practice of its application. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2018, no 6, pp. 14—19. (In Russian)

10. Budkin Yu.V., Shalaev A.P. A methodological framework for referencing national standards in normative legal acts. *Standarty i kachestvo [Standards and Quality]*, 2019, no 2, pp. 14—18. (In Russian)



Евгений Петрович СОРОКИН — главный специалист
ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ»

Evgeniy Petrovich SOROKIN — Chief Specialist at
STANDARTINFORM