

## **Методы использования ссылочных стандартов в законодательствах с акцентом на европейское законодательство**

*Отчет «Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation», перевод которого мы публикуем, подготовлен доктором Герхардом Лейброком (Gerhard Leibrock) из Подразделения по стандартизации Директората G «Общий рынок: регламентная среда, стандартизация и Новый подход» Генерального Директората по промышленности и предпринимательству Европейской Комиссии.*

*В 2002 г. этот документ вышел отдельным изданием как «Руководство для предпринимателя».*

### **Предисловие**

Европейские законодатели широко используют стандарты при разработке законодательства Сообщества. Принимая во внимание поступающие критические отзывы по вопросам совершенствования руководства и регулирования, в которых содержатся рекомендации в большей мере использовать практику совместного регулирования и саморегулирования, можно ожидать, что использование стандартов в процессе разработки законодательства также возрастет.

Методы, применяемые при ссылках на стандарты в законодательстве, значительно разнятся. Представленный ниже документ дает обзор различных методов на конкретных примерах, демонстрирующих их преимущества и недостатки. Данный документ адресуется всем законодателям Европы, странам-участницам и кандидатам и имеет своей целью предоставление рекомендаций по использованию «существующей положительной практики» в тех случаях, когда на стадии разработки законов принято решение об использовании стандартов.

### **Введение**

Стандарты — это технические документы, разработанные всеми заинтересованными сторонами (компаниями, потребителями, сотрудниками, общественными организациями) на основе ряда принципов (т.е. консенсуса, открытости, прозрачности). В отличие от технических регламентов стандарты не принимаются уполномоченными общественными организациями, а принимаются частными, независимыми и — в случае европейских стандартов — официально признанными организациями по стандартизации<sup>1</sup>. Стандарты априори не являются обязательными, и их применение является добровольным.

Стандарты также могут играть важную роль в законодательстве, в частности, в области технического регулирования. В том случае, когда законодатель включает стандарты в правовой акт, или в какой-либо форме дает ссылку на стандарт, то такой стандарт принимает форму

закона. Таким образом, стандарты становятся частью требований конкретного правового акта или системы.

Преимущества для законодателей, использующих стандарты в законодательстве, многообразны. Вместо обязанности самостоятельно искать решение сложных технических проблем законодатель может положиться на техническую экспертизу разработчиков стандартов, одновременно экономя деньги населения. Более того, благодаря консенсусу, открытости и прозрачности процедуры разработки стандартов и их последующего принятия, законодатель может также ожидать и всеобщее принятие законодательства. В итоге стандарты отражают «современное положение дел», т.е. последние технические разработки. Однако, для того чтобы следовать новейшим техническим достижениям, стандарты должны регулярно пересматриваться<sup>2</sup>. Соответственно, законодатель, использующий стандарты при разработке законодательства, должен принимать во внимание этот факт и выбирать такой вариант законодательства, который позволил бы ему избежать необходимости пересмотра всего законодательного акта каждый раз после пересмотра стандарта.

На европейском уровне Сообщество широко использует практику ссылок на стандарты. Это подтверждено последними исследованиями<sup>3</sup>, в которых представлены все законодательные акты Сообщества, содержащие ссылки на стандарты. Стандарты, на которые даются ссылки, являются международными стандартами, европейскими стандартами и, в меньшей степени, национальными стандартами. Используемые методы значительно разнятся в зависимости от политической воли законодателя. Европейские законодатели устанавливают прямые и косвенные ссылки на стандарты. Прямые ссылки могут быть датированы либо не датированы. Законодатель может разрешить оставить добровольное использование стандартов, либо сделать стандарты обязательными.

Различные возможности использования стандартов в законодательстве могут быть комбинированы, что создает многообразие способов ссылок на стандарты в законодательстве.

Целью данного документа, базирующегося на анализе различных комбинаций, используемых европейскими законодателями, является представление примеров различных типов ссылок, используемых европейскими законодателями, и процедур, выбранных ими для адаптации законодательства к уровню технических разработок в стандартах. Дальнейшей целью является анализ их преимуществ и недостатков в свете правовой определенности и процедурные последствия вступления в силу обязательств законодателя по адаптации законодательства в случае пересмотра ссылочных стандартов.

## **I. Прямые ссылки на стандарты**

Прямые ссылки могут быть установлены первичным европейским законодателем (Европейский Парламент или Советом), но вопросы проведения необходимых согласований могут быть делегированы административному органу (Комиссии, иногда при поддержке

Комитета). В этом случае ссылка на конкретный стандарт приводится непосредственно в тексте закона. Существует два типа прямых ссылок: датированные прямые ссылки и недатированные прямые ссылки. Посредством прямых ссылок, в большинстве случаев, стандарт переводится в разряд обязательных. Таким образом, в зависимости от уровня ссылочного стандарта (национальный, европейский, международный) могут быть созданы барьеры в торговле. Кроме того, прямые ссылки требуют постоянной адаптации законодательных актов к уровню технического развития. В итоге требуется постоянный детальный контроль со стороны законодателя в отношении технического содержания стандарта.

#### ***А) Датированные ссылки***

Ссылка на стандарт является датированной, если законодательный акт ссылается на стандарт путем указания его номера и даты.

##### *Основные преимущества датированных ссылок*

Главным преимуществом прямой датированной ссылки является ее правовая определенность. Законодатель является «хозяином процесса», самостоятельно выбирая именно то техническое решение, которое, по его мнению, должно быть использовано. С другой стороны, пользователь точно знает, какое техническое решение он должен применять для соблюдения закона. К тому же он может узнать о принятом техническом решении в самом законодательном акте.

##### *Основные недостатки датированных ссылок*

Тем не менее, недостатки данного метода преобладают. Как упоминалось ранее, каждый раз, как только стандарт приводится в соответствие с последними достижениями науки или даже полностью заменяется, то законодательство, использующее этот стандарт, также должно меняться вслед за ним, если оно хочет соответствовать современному уровню науки и техники. Это требует сложного и длительного законотворческого процесса, особенно, если право принятия законодательного акта не делегировано европейским законодателем (Европейским Парламентом или Советом).

##### *Примеры датированных ссылок*

В большинстве случаев в европейском законодательстве стараются избежать вышеприведенных недостатков датированных ссылок.

При анализе вышеуказанного исследования датированных стандартов, используемых в европейском законодательстве, необходимо иметь в виду, что существуют специальные процедуры для упрощения адаптации законодательного акта к пересмотренным стандартам.

1) Такая процедура может состоять в делегировании адаптации законодательного акта Комиссии при поддержке Комитета («comitology»).

Например, Статья 2(2) Директивы Совета 79/196/ЕЕС от 6 февраля 1979 г. об аппроксимации законов стран-участниц в области электрического оборудования для

использования в потенциально взрывоопасных атмосферах с применением определенных видов защиты<sup>4</sup> (дополнение Директивы 76/117/ЕЕС) содержит положение, что «гармонизированные стандарты в понимании Статьи 4(4) (основной) Директивы 76/117/ЕЕС означают стандарты, приведенные в Приложении 1». Указанные стандарты обозначаются как «EN 50 014/Электрооборудование для использования в потенциально взрывоопасных атмосферах /1/ март 1977».

Статья 5 той же Директивы далее гласит, что «в тексты гармонизированных стандартов, приведенных в Приложении 1, могут быть внесены изменения с использованием процедуры, приведенной в Статье 7 (основной) Директивы 76/117/ЕЕС», путем образования административного комитета, который руководствуется правилами comitology.

Соответственно, в случае проведения адаптации нет необходимости инициировать весь процесс законотворчества (предложение Комитета, обсуждение и принятие Советом/Парламентом), а необходимо провести консультации с административным комитетом и прийти к конечному решению как это предусмотрено процедурой comitology.

Следующим преимуществом является тот факт, что в случае датированных ссылок, которые в данной ситуации могут быть использованы чаще, легитимные органы власти остаются «хозяином процесса». Конституциональных проблем можно избежать. Правовая определенность для пользователей также гарантирована. Тем не менее, Статья 7 указанной Директивы сформулирована плохо: решения о «внесении изменений в текст гармонизированного стандарта» принимает не законодательный орган власти, а соответствующий орган по стандартизации. Законодательный орган власти принимает решение об адаптации приложения к Директиве к измененному стандарту.

Тем не менее, комитет все еще нуждается в консультациях. Законодательный акт не в состоянии автоматически следовать за «современным уровнем науки и техники».

2) Право внесения изменений может быть также делегировано только Комиссии.

Например, Регламент Комиссии (ЕС) № 2316/1999 от 22 октября, «излагающий уточненные правила применения Регламента Совета (ЕС) № 1251/1999, устанавливающего систему поддержки производителей определенных зерновых культур»<sup>5</sup>, посредством которого Комиссия наделена правом вносить изменения, объявляет в своей Статье 4 стандарты EN ISO 9167-1:1995 и EN ISO 5508:1999 в качестве пригодных для использования методов испытаний.

Этот пример аналогичен делегированию прав Комитету и демонстрирует преимущества датированной ссылки, одновременно устраняя сложные и длительные процедуры адаптации. Тем не менее, постоянная адаптация законодательства остается по-прежнему необходимой.

3) Примером способа избежания таких обязательств является Директива Комиссии 94/2/ЕС от 21 января 1994 г.<sup>6</sup> по реализации Директивы Совета 92/75/ЕЕС о маркировке бытовых электрических холодильников, морозильников и их комбинаций. Так, Статья 1(2)

устанавливает, что «информация, требуемая данной Директивой, должна быть выверена в соответствии с EN 153 от мая 1990 г. или с гармонизированными стандартами, ссылки на которые опубликованы в ОЈ». Данная альтернатива сочетает четко датированные ссылки с возможностью использования методов, исключая, таким образом, обязательные систематические адаптации. Тем не менее, формулировки вышеприведенной Статьи могут легко привести в замешательство пользователя, т.к. он может не знать, какой стандарт используется, поскольку EN 153 от мая 1990 г/ заменен, но по-прежнему указывается в Директиве.

### ***Б) Недатированные ссылки***

В случае использования недатированных ссылок европейский законодатель указывает только номер конкретного стандарта, но не дату.

#### *Основные преимущества недатированных ссылок*

В сравнении с датированными ссылками данный метод является более гибким. В случае пересмотра ссылочных стандартов нет необходимости адаптации законодательного акта. Ссылка продолжает соответствовать «современному уровню науки и техники».

#### *Основные недостатки недатированных ссылок*

Недатированные ссылки содержат большое количество негативных аспектов. Текст позволяет использовать более поздние пересмотренные издания одного и того же стандарта. Возникает вопрос, что же произойдет, если стандарты полностью заменены или указанный проект стандарта тем временем стал стандартом. В этом случае адаптация текста законодательного акта должно сопровождаться всеми правоустанавливающими процедурами. Более того, при недатированных ссылках, законодатель теряет свой статус как «хозяин процедуры» и передает свое право на ссылки организациям по стандартизации, которые не являются легитимными для этого рода деятельности. Могут возникнуть серьезные вопросы.

#### *Примеры недатированных ссылок*

1) В Решении Совета 93/465/ЕЕС от 22 июля 1999 г. относительно модулей для различных стадий процедуры подтверждения соответствия и правил нанесения и использования маркировки соответствия ЕС, которые предполагаются для использования в Директивах по технической гармонизации<sup>7</sup>, говорится в п. А(m), что «зарегистрированные органы, которые могут доказать свое соответствие требованиям гармонизированных стандартов (EN серии 45000), считаются соответствующими требованиям Директив». Данный практический пример демонстрирует гибкость недатированных ссылок. В том случае, если EN серии 45000 изменен, нет необходимости в корректировке Решения. Однако остаются сомнения, если EN серии 45000 не просто изменен, а полностью заменен, как это было в последнем случае с ИСО/МЭК 17025. В целях ясности и однозначности предпочтительна корректировка Решения.

2) Во многих случаях, фраза «или более поздняя измененная версия», «пересмотренная версия» либо «в действующем варианте» добавляется к номеру недатированного стандарта. Так, Статья 1 Решения Совета от 16 января 2001 г., устанавливающая два ссылочных метода измерения полихлорированных бифенилов (ПХБ) согласно Статье 10(а) Директивы Совета 996/59/ЕС по утилизации полихлорированных бифенилов и терфенилов<sup>8</sup>, гласит, что «Европейские стандарты EN 12766-1 и prEN 12766-2 и последующие измененные версии должны применяться в качестве ссылочного метода для определения ПХБ в нефтепродуктах и использованных маслах».

Здесь еще раз возникает вопрос, что произойдет, если стандарты полностью заменены или, как в случае с вышеприведенным prEN, стандарт станет чисто формальным стандартом.

## **II. Косвенные ссылки на стандарты**

В отличие от прямых ссылок, косвенные ссылки на стандарты, как правило, даются в тех случаях, когда законодатель намерен разрешить или способствовать их добровольному статусу. Исчезают барьеры в торговле. Кроме того, косвенные ссылки могут облегчить технические разработки. В этом случае пересмотр соответствующих стандартов не требует соответствующей адаптации основополагающих правовых актов.

### ***A) Новый подход***

В рамках Нового подхода стандарты играют важную роль в стремлении законодательства гармонизировать технические регламенты на Общем рынке. В рамках Нового подхода европейский законодатель четко определяет свои политические цели путем определения конкретных основополагающих требований (главным образом, в области здравоохранения и безопасности), которые производитель должен выполнять для того, чтобы соответствовать законодательству. Само законодательство не содержит ссылок на конкретные стандарты, Новый подход работоспособен без стандартов.

Тем не менее, в соответствии с вышеуказанной Директивой 98/34/ЕС, Комиссия вправе запросить европейские организации по стандартизации разработать гармонизированные европейские стандарты, необходимые для того, чтобы соответствовать основополагающим требованиям, определенным в соответствующем законодательстве. Таким образом, стандарты дополняют законодательство путем предоставления технической спецификации на основополагающие требования, установленные европейским законодателем. Любой производитель, желающий поставлять свой продукт на Общий рынок, должен соответствовать основополагающим требованиям. Один из способов достичь этого — это соответствовать гармонизированным европейским стандартам, ссылки на которые публикуются в ОJ. В этом случае Директивы Нового подхода предоставляют презумпцию соответствия продукции законодательству.

Таким образом, Новый подход оставляет техническую работу по дополнению и уточнению законодательства органам, не обладающим правоустанавливающими функциями. В отличие от прямых ссылок, законодателем не проводится ex-ante контроль технической работы. Европейский законодатель обладает уверенностью в подотчетности Европейской системы стандартизации. Данная система в соответствии с положением № 24 Директивы 98/34 должна гарантировать и гарантирует, что «Европейская система стандартизации организована с помощью и для заинтересованных сторон, на основе взаимодействия, прозрачности, открытости, консенсуса, независимости конкретных интересов, эффективности и принятии решений на основе национального представительства».

Тем не менее, существует возможность для ex-post контроля. Путем предоставления возможности для формальных возражений против гармонизированного европейского стандарта, Новый подход также установил систему, позволяющую как Комиссии, так и странам-участницам контролировать соответствие гармонизированного европейского стандарта правовым требованиям, определенным законодательством.

#### *Общие преимущества Нового подхода*

Способ использования стандартов в рамках Нового подхода позволяет избежать большинства недостатков, описанных для других вышеприведенных решений. Таким образом:

— законодатель может потребовать от европейских организаций по стандартизации провести техническую работу с целью оказания помощи в области технического регулирования. Система европейских стандартов является подотчетной. Ex-ante контроль результатов работ по стандартизации не является необходимым. Тем не менее, европейский законодатель осуществляет контроль конечных результатов, если он должен публиковать ссылки на эти стандарты в ОЈ, для того, чтобы стандарты получили правовой статус (презумпция соответствия). Конституционных сомнений в том, что закон разрабатывает нелегитимное лицо, не может возникнуть;

— в случае пересмотра стандарта не требуется пересмотра законодательного акта, необходимо только опубликовать ссылки на пересмотренный стандарт. Законодательство Нового подхода всегда соответствует «современному состоянию науки и техники»;

— после того, как ссылки на соответствующий стандарт опубликованы в ОЈ, пользователь закона будет обладать уверенностью в тех требованиях, которые он должен выполнять.

#### *Общие недостатки*

Несмотря на вышеуказанные преимущества, необходимо признать, что законодатель в меньшей мере влияет на конечный результат, чем, если бы он самостоятельно выбирал стандарт. Ex-post процедура мер безопасности не может обеспечить тот же уровень качества

контроля как ex-ante процедура законотворчества. Следовательно, необходимы гарантии, что система европейской стандартизации остается такой же подотчетной, как в настоящий момент<sup>9</sup>.

#### *А) Пример Нового подхода*

Основополагающие правила в той или иной степени одинаковы во всех Директивах Нового подхода. Одним из лучших примеров среди многих Директив может служить последняя Директива<sup>10</sup> 1999/5/ЕС Европейского Парламента и Совета от 9 мая 1999 г. по радио и телекоммуникационному оборудованию и взаимному признанию их соответствия.

Статья 2(h) данной Директивы определяет «гармонизированный стандарт как техническую спецификацию, принятую признанным органом по стандартизации по поручению Комиссии в соответствии с процедурой, приведенной в Директиве 98/34 в целях установления европейского требования, соответствие которому не является обязательным».

Статья 5 этой же Директивы гласит, что «в том случае, когда аппаратура соответствует определенным гармонизированными стандартами или отдельным частям этих стандартов, ссылочные номера которых опубликованы в Official Journal of the European Communities (Официальном Журнале Европейских Сообществ), то страны-участницы должны признавать соответствие основополагающим требованиям, на которые даны ссылки...».

Статья 9§3 Директивы устанавливает процедуру формального протеста против недостатков гармонизированных стандартов, противоречащих основополагающим требованиям Директивы.

#### *Б) «Современное состояние науки и техники»*

Другим методом применения стандартов для использования в законодательстве, но не для непосредственного цитирования, является т.н. ссылка на «современное состояние науки и техники» или «общепризнанные технологические правила» в рамках законодательства.

«Современное состояние» в данном случае означает, что если производитель следует последним стандартам, которые, однако, никак не уточняются, то закон полагает, что этот производитель следует соответствующим положениям.

Модель «Современное состояние науки и техники» отчасти похожа на Новый подход. Законодательство Сообщества не использует данный тип ссылок, в то время как в законодательстве стран-участниц такие ссылки есть<sup>11</sup>. Простые ссылки на «современное состояние науки и техники» являются проблематичными. Единственным преимуществом данного решения является тот факт, что нет необходимости адаптировать законодательство в случае пересмотра соответствующего стандарта. Но недостатки превалируют. Законодатель поручает дополнительную законотворческую работу нелегитимным организациям, не оставляя какой-либо возможности для контроля. У производителя нет уверенности, какой именно стандарт соответствует «современному положению науки и техники».



## **Заключение**

Данный анализ показал, что законодательство Сообщества реализует в основном два способа применения стандартов для использования в законодательстве: датированные или недатированные прямые ссылки, и косвенные ссылки в Новом подходе. Приведенные выше примеры продемонстрировали, что прямые ссылки, по сути, содержат недостатки (барьеры в торговле, необходимость адаптации законодательства), которые первичный европейский законодатель частично пытается устранить путем передачи административным органам полномочий по приведению законодательства в соответствие.

Тем не менее, существуют различные виды делегирования функций. Более того, не существует согласованной процедуры применения методов для прямых ссылок. Иногда прямые ссылки вызывают недоразумения (датированные и недатированные ссылки) и создают конституциональные проблемы (недатированные ссылки).

В методе Нового подхода европейский законодатель сочетает преимущества прямых ссылок (правовая определенность) с преимуществами косвенных ссылок (избежание барьеров в торговле, отсутствие необходимости адаптации законодательства). В дополнение к этому, Директивы Нового подхода имеют согласованную структуру и базируются на тех же самых принципах. Использование подотчетной европейской системы стандартизации делает излишним контроль технических результатов. Риск введения в заблуждение пользователей законодательства может быть легко снижен.

*За дополнительной информацией обращайтесь:*

*Европейская Комиссия*

*Генеральный Директорат по промышленности и предпринимательству,*

*Подразделение по стандартизации*

*В-1049, Брюссель*

*Факс: (32-2) 299 1675*

*E-mail: [entr-standardisation@cec.eu.int](mailto:entr-standardisation@cec.eu.int)*

*Вся дополнительная информация о Евросоюзе размещена на сайте в Интернете.*

*Доступ к информации возможен через сервер Europa (<http://europa.eu.int>).*

<sup>1</sup> Директива 98/34/ЕС Европейского Парламента и Совета, излагающая процедуру предоставления информации в области стандартизации и технического регулирования (OJ L 204 of 21.7.1998), признает CEN, CENELEC и ETSI в качестве официальных европейских организаций по стандартизации.

<sup>2</sup> Уставы европейских организаций по стандартизации предусматривают регулярный пересмотр не реже одного раза каждые пять лет.

<sup>3</sup> Faike, Internationale Normen zum Abbau von Handelskenntnissen, July 2001.

<sup>4</sup> OJ № L 43 of 1979, p. 20 ff, to be abrogated (отменен).

<sup>5</sup> OJ L 280 of 30 October 1999.

<sup>6</sup> OJ in 1994 L 45, p. 1 ff.

<sup>7</sup> OJ L 220 of 30 August 1993.

<sup>8</sup> OJ 2001 № L 203, p. 31.

<sup>9</sup> Документ недавно подтвержден Резолюцией Совета от 28 октября 1999 г. «О роли стандартизации в Европе» (OJ 141 of 19 May 2000).

<sup>10</sup> OJ L 091 of 7 April 1999.

<sup>11</sup> Schepel, Faike; Legal Aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA, Vol. 1, pp. 187, 188.