

РЕФОРМА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ – ОДНА ИЗ ОСНОВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

«Стандарт» – одно из очень распространенных и широко употребляемых слов. При этом мы даже не задумываемся о том, какую роль особенности установления и применения различных технических требований к продукции и производственным процессам играют в деятельности предприятий и функционировании экономики в целом.

В любой стране существует система требований и правил, которые предъявляются к товарам и производству. Они могут быть как обязательными (т.е. устанавливаемые государством), так и добровольного применения (например, стандарт GSM). Естественно, изготовитель подтверждает их выполнение – либо в обязательном порядке, либо в добровольном. Все, что касается обязательной сферы, контролирует государство. Все это вместе и есть техническое регулирование, которое является частью политики государства в экономике и развивается вместе с ней. Сегодня в России действуют более 60 тысяч ведомственных актов, каждый из которых содержит множество требований к безопасности и качеству товаров. Поэтому важнейший вопрос экономических реформ в этой области – соответствие системы технического регулирования экономическим условиям.

Институт обязательных требований (как любое властное решение, изменяющее баланс) затрудняет деятельность экономических агентов. Сдвиг соотношения в сторону разрастания государственного контролирующего аппарата создает административные барьеры и приводит к ограничению сферы действия конкурентных механизмов. Поскольку система применения обязательных технических требований применяется на всех этапах предпринимательской деятельности, включая доступ на рынок и обращение продукции на рынке, она стала предметом регулирования международного права, в том числе многосторонних торговых соглашений в рамках ВТО.

Закономерен вопрос: зачем нужно государству устанавливать требования к продукции и процес-

сам производства? Развитие института обязательных требований как таковое связано в первую очередь с потребностью в компенсации дефектов (или провалов) рынка и, что особенно существенно, провала в отношении производства общественных благ. Предприниматель по собственной инициативе не будет тратить деньги на обеспечение безопасности продукции – это противоречит сути рынка. А государство может предпринимателю вменить в обязанность тратить деньги на очистные сооружения и т.д. Потребитель же получает гарантию безопасного использования продукции, причем независимо от того, дешевая она или очень качественная и дорогая.

Так, покупатели могут не иметь никакого представления о рисках, связанных с определенными продуктами, а продавцы практически не заинтересованы в том, чтобы информировать их об этих рисках. Регулирование в области защиты и снижения степени риска было сосредоточено на разработке нормативов, главным образом технических (именно поэтому в России нормативное регулирование в области применения обязательных требований к продукции и процессам производства получило название «техническое регулирование»).

Хорошо информированная часть общества (регулирующие органы) принимает решения (нормативы), которые бы приняла другая часть общества, будучи также хорошо информирована. Интерес общества, а следовательно, и его настойчивое требование применения обязательных требований проявляются с особенной силой тогда, когда чрезвычайно мало известно о продуктах, которые выносятся на рынок, а также тогда, когда социальные последствия какой-либо ошибки могут носить катастрофический характер. Таким образом, общество имеет все основания вводить свои оценки степени риска для различных видов предпринимательской деятельности и создаваемых продуктов производства. Вместе с внедрением нормативного регулирования встает

проблема оптимальной степени регулирования: поиск баланса между достижением абсолютной безопасности и минимальным устранением дефектов рынка. Цель создания абсолютной безопасности вряд ли реальна и разумна, поэтому деятельность по регулированию должна подвергаться экономическому анализу с точки зрения издержек и выгод.

Вплоть до настоящего времени система применения технических требований не подвергалась реформированию. Она продолжает фактически основываться на принципах и механизмах, которые были заложены в период централизованной экономики. К решительному реформированию этой системы как к процессу дерегулирования экономики подошли только в 2001 году, когда была начата работа над проектом закона «О техническом регулировании». Федеральный закон «О техническом регулировании» принят 27 декабря 2003 года за №184-ФЗ (вступает в силу с 1 июля 2003 года) и направлен на радикальное изменение принципов разработки, введения и применения технических требований, а также контроля за их исполнением.

До вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» система технических требований построена на основах, заложенных Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 года №5154-1 «О стандартизации».

До 1993 года командно-административные условия хозяйствования в России (в то время СССР) подчинили стандартизацию проблемам плановой экономики и удовлетворения запросов государства как единственного заказчика и покупателя в отношении не только безопасности продукции, процессов производства и услуг, но и их качественных характеристик. Последнее особенно явственно характеризует командно-административный подход к экономическим процессам производства и обмена, поскольку качественные характеристики – главный инструмент конкурентной борьбы экономических агентов. Комплекс государственных стандартов, определяющих функционирование и развитие государственной системы стандартизации после 1968 года, подвергался изменениям дважды – в 1985 и 1992 годах. Этому способствовали процессы, происходившие в экономике конца 80-х – начала 90-х годов, – стремительное заполнение потребительского вакуума, масштабная товарная интервенция происходила в условиях противостояния на рынке недобросовестных предпринимателей и некомпетентных потребителей. И естественной реакцией государства на ситуацию, сложившуюся на потребительском рынке, было создание фильтра на пути недобросовестного поведения участников рынка, некачественной и опасной продукции. Этим фильтром стали нормативные требования стандартов, захватывающие все больший круг характеристик, и обязательность сертификации для все большего круга продукции и услуг. Такой подход был закреплен в новых правовых

основах: Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (1992 год), Закон Российской Федерации «О стандартизации» (1993 год), Закон Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» (1993 год). Закон «О стандартизации» являлся основополагающим и в других областях, где устанавливаются обязательные требования. Документы в этих областях не носят название стандартов, но действуют так же, как и стандарты. Речь идет о санитарных нормах и правилах (СанПиНах), строительных нормах и правилах (СНиПах), ветеринарных нормах, пожарных и т.д. Система этих документов построена по ведомственному принципу, т.е. каждое ведомство, наделенное полномочиями устанавливать обязательные к исполнению требования, занимается разработкой таких норм и их введением в действие автономно и в том объеме, в котором само считает необходимым.

Право исполнения регулирующих и разрешительных (в т.ч. непосредственно контрольных) функций федеральный орган исполнительной власти приобретает путем возложения на него необходимых полномочий постановлением Правительства Российской Федерации, разрабатываемым на основании нормы федерального закона. Таким образом, регулирующие и разрешительные функции фактически замыкаются друг на друга, стимулируя все более масштабное саморазвитие: чем более необходимо «защитить рынок» и, следовательно, нужен контроль, тем больше требований надо ввести.

Ведомственный уровень требований непрозрачен и не позволяет эффективно использовать сильные стороны технического регулирования как одного из главных инструментов воздействия государства на экономику:

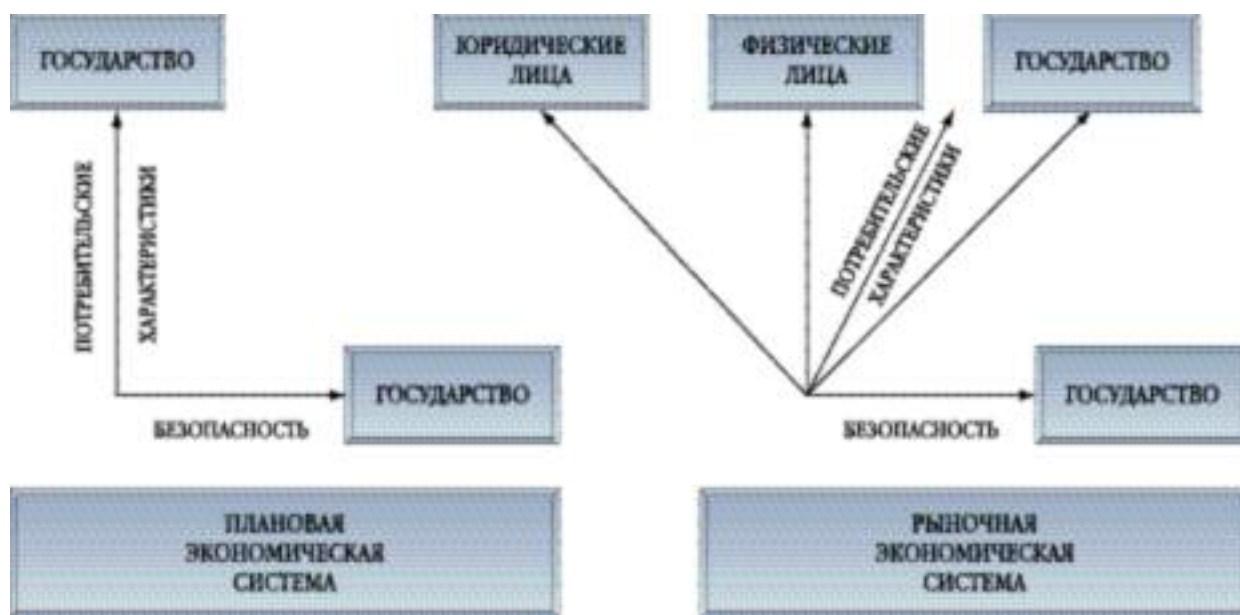
- гармоничное использование требований по безопасности (как необходимого уровня) и стандартов (как ориентира для повышения конкурентоспособности продукции), например, как базы для разработки промышленной политики;
- развитие отраслевой науки через создание системы национальных стандартов и поощрение деятельности научно-технических обществ и научно-исследовательских лабораторий на предприятиях для создания стандартов организаций.

Изменение экономической системы обусловило необходимость и изменения государственного административного регулирующего воздействия на хозяйственную деятельность, и прежде всего в отношении обязательных требований, установленных государством к предпринимательской деятельности. Совокупности требований, их объем и содержание являются выразителями государственных задач, а также в значительной мере определяющими для принятия решения об организации предприятия, т.е. фактически непосредственно влияют на инвестиционный климат.

Прежде всего это связано с необходимостью учета изменившейся ситуации в отношении круга



1



ИЗМЕНЕНИЕ СПЕКТРА ЗАКАЗЧИКОВ ПРИ ПЕРЕХОДЕ ОТ ПЛАНОВОЙ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

заказчиков и потребителей.

Мы привычно пользуемся требованиями и правилами, которые установило государство еще во времена, когда было единственным заказчиком и единственным производителем. Но у нас давно сформирован объемный, разноцветный мир потребительских интересов. Появился спектр первичных потребителей и заказчиков, в котором государство стало одним из участников, – только по государственному заказам. В рыночных условиях хозяйствования задает потребительские характеристики продукции тот, кто заключает договор в качестве заказчика. Это могут быть любые физические или юридические лица, резиденты и нерезиденты. В контракте (договоре) заказчик самостоятельно устанавливает потребительские характеристики продукции или процесса производства и эксплуатации. Определяя условия договора в отношении потребительских свойств продукции или процесса производства, заказчик может воспользоваться национальными стандартами, международными нормами и правилами или указать индивидуальные параметры. Исполнитель в соответствии с нормами гражданского права обязан выполнить условия договора, но, не выполнив их, он будет отвечать перед исполнителем в соответствии с условиями договора, но не обязательно перед государством. Возможна ситуация, при которой цена может компенсировать недостатки потребительских свойств. Совокупность потребительских свойств определяется заказчиком и исполнителем. Следовательно, система тотального задания обязательных требований в отношении всех характеристик со стороны государства не может быть органична множественности потребностей других участников рынка.

Характеристики, определяющие безопасность

продукции, процессов (методов) производства и эксплуатации, – это вопрос отношений между государством и хозяйствующим субъектом, и их законодательное закрепление не может быть связано с оптимизацией деятельности предприятий и рыночных механизмов.

В период плановой экономики стандарт играл, по сути, сразу несколько ролей – с одной стороны, он в соответствии с мировой практикой обеспечивал безопасность продукции. Одновременно с этим стандарт был важнейшим средством обеспечения технического прогресса, поскольку экономические способы стимулирования технического прогресса отсутствовали. Третья функция стандарта – он выступал в роли своего рода технического задания, задавал качественные характеристики, потребительские свойства товаров, которые государство как, так сказать, «единственный и глобальный заказчик» было готово закупить у государственных же производителей.

Рыночная экономика, конкурентная среда создают собственные стимулы для технического прогресса. Вопросы потребительских свойств, качественных характеристик товаров становятся предметом контракта между производителем и заказчиком (покупателем). Вступают в действие рыночные механизмы спроса и конкуренции. В этих условиях государство должно сосредоточиться на той функции, которую не может обеспечить никто, кроме него самого, – на обеспечении безопасности продукции и процессов ее производства.

Эта логика заложена в Федеральном законе «О техническом регулировании», которым все нормативы делятся на две группы:

- технические регламенты, содержащие безусловно обязательные требования по безопасности продукции и процессов. Естественно, сюда могут включаться требования, обеспечивающие безопасность косвенно: по маркировке,



упаковке, идентификации продукции;
– стандарты (национальные, корпоративные) для добровольного применения в целях повышения качества продукции и услуг.

В целях обеспечения прозрачности, стабильности и адекватности обязательных требований научно-техническому прогрессу, а также создания системы технического регулирования законом о техническом регулировании устанавливается, что технические регламенты могут приниматься только федеральными законами, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Порядок разработки и принятия технических регламентов построен прежде всего на принципах прозрачности и доступности для обсуждения с заинтересованными сторонами. В целях упорядочения применения добровольных технических требований, содержащихся в стандартах, закон вводит «правила игры» в добровольной сфере стандартизации: устанавливаются правила разработки и применения национальных стандартов, стандартов организаций. Национальный стандарт – это ориентир для предпринимателей, выполнивших требования по безопасности и желающих улучшить потребительские характеристики продукции. Стандарт должен стать самой емкой качественной характеристикой изделия.

Установив обязательные требования, государство должно контролировать их исполнение. Сегодня пока во все нарастающих масштабах использовался дорыночный контроль в форме обязательной сертификации. Несмотря на это, российский рынок заполнен опасным и некачественным (фальсифицированным и контрафактным) товаром, хотя действующие процедуры подтверждения и оценки соответствия продукции обязательным требованиям применяются в обязательном порядке во всех случаях. Надо отметить, что такая процедура требует от предпринимателя немало усилий, времени и средств¹. В незначительной степени используется широко распространенная в мировой практике такая форма подтверждения соответствия, как декларирование изготовителем (исполнителем, продавцом) выполнения обязательных требований². Хотя в целом мировая практика показывает, что в отношении контроля гораздо более эффективен контроль непосредственно на рынке, т.е. когда товар находится в обороте (поскольку могут не соблюдаться требования его хранения, транспортирования и т.п.).

Совершенно очевидно, что декларирование и сертификация отличаются и с юридической точки зрения, и с экономической: декларирование – это личная ответственность изготовителя, сертификация – ответственность делится между изготовителем

и органом по сертификации. Экономически сертификация, при которой изготовитель обращается к третьим лицам – органу по сертификации и испытательной лаборатории, значительно более затратная процедура, чем декларирование. Ее использование должно стать скорее исключением, чем правилом, и применяться только в случае установления на основе научно обоснованных доказательств, что данная продукция является высокорисковой с точки зрения причинения вреда.

Нормами Закона «О техническом регулировании» устанавливается сбалансированное применение процедур сертификации и декларирования. При создании технического регламента определяется форма подтверждения соответствия для являющейся предметом технического регламента данной группы продукции, если такая процедура необходима.

Но вместе с изменением системы обязательных требований должна измениться и система контроля за товаром в обороте, поскольку сами нормы являются правовой основой контроля. Сегодня система органов контроля громоздка, запараллелена и затратна для государственного бюджета. Дублирование функций происходит на разных уровнях: федеральном, региональном и местном, а кроме того, и между уровнями тоже. Поэтому реформа технического регулирования должна идти в «одной упряжке» с административной реформой.

В Федеральном законе «О техническом регулировании» решен также вопрос введения в законодательство механизма «экономической ответственности» – отзыва товара с рынка.

Пока в случае невыполнения обязательного требования наступала уголовная и административная ответственность. Действующее законодательство (закон о защите прав потребителей) установило лишь право отзыва товара с рынка, но не предусмотрело механизма его реализации. А отзыв товара – форма ответственности изготовителя, которая в известном смысле может быть более эффективна, чем административная ответственность, поскольку ее результатом, как правило, становятся серьезные материальные затраты, а в худшем случае – банкротство предприятия.

Радикальное реформирование системы стандартизации и сертификации фактически предполагает глубинные изменения основ регулирования хозяйственной деятельности и, соответственно, требует переходного периода к системе технических регламентов. В этот период необходимо сохранить действующие требования до разработки и принятия соответствующего технического регламента. В то же время любая реформа требует определенного четкого периода времени, иначе она размывается и перестает быть реформой. Такой период установлен в за-

¹Пример: скорость обновления моделей мобильных телефонов (по оценкам независимых экспертов) составляет 6 месяцев, срок их сертификации – 4–5 месяцев.

²Кроме того, у нас даже действующий Федеральный закон называется «О сертификации», а не о подтверждении соответствия.



коне – 7 лет, в течение которого предусмотрен плавный переход к совокупности технических регламентов. Плавный переход основан на том, что в период разработки технических регламентов будет использован и проинвентаризирован существующий массив требований и в этот период до момента принятия технического регламента в данной области продолжают действовать настоящие требования.

При разработке закона о техническом регулировании, несущем в себе суть проводимой реформы, был учтен как положительный, так и отрицательный опыт зарубежных стран. Сходные процессы придания стандартам статуса документов для добровольного исполнения проходили в ЕС. До 1985 года в ЕС пытались регулировать качество и безопасность продукции путем установления обязательных требований в стандартах. Попытки не были удачными, поскольку свести все многообразие продукции к единству в стандартах не удавалось. Эта практика подвергалась серьезной критике, так как подавляла инициативу производителей, тормозила развитие технического прогресса и негативно сказывалась на качестве продукции. Результат – принято решение об изменении политики в этой области. Были разработаны глобальный подход и новый подход, которые определяли правила разработки и использования стандартов в ЕС и способы подтверждения параметров продукции. Исходя из этих двух подходов, для продукции в качестве обязательных устанавливались только требования, обеспечивающие безопасность для человека и животных и охрану окружающей среды. Эти показатели устанавливались не в стандартах, а в директивах нового подхода ЕС по видам продукции (в настоящее время их более 20). Директивы принимались законодательными органами ЕС. Кроме того, в директивах устанавливается и порядок подтверждения соответствия этим требованиям на основе ограниченного числа модулей (8 модулей, которые описаны в директиве глобального подхода).

Что касается стандартов, то они перестали быть обязательными и устанавливаются по выбору изготовителя пути достижения обязательных требований директив. Среди стандартов выделяется группа гармонизированных, применение которых подразумевает, что продукция полностью соответствует требованиям директив.

В настоящее время в международной практике используется единое определение понятия «стандарт» (Руководство ИСО/МЭК 2) как документа, принятого на основе всеобщего консенсуса. При таком подходе совершенно очевидно, что обязательные требования по безопасности не могут стать содержанием стандарта, поскольку безопасность – требование, безусловное для выполнения.

Проведение реформы технического регулирования сокращает необоснованные и излишние барьеры в производстве и обороте товаров, поскольку направлено только на обеспечение ми-

нимального уровня безопасности, основанной на показателях, имеющих прямую физическую, химическую, биологическую основу, которая определяется природными условиями и скоростью эволюции. В силу этого такие показатели практически одинаковы для применения в любой стране. Превышение требования по безопасности рассматривается как конкурентное свойство товара и лежит в сфере добровольного применения. В этом смысле принятие общих стандартов, то есть их гармонизация, сокращает ограничительные эффекты регулирования в том случае, если такие стандарты признаются всеми игроками на данном рынке.

В целом реформирование законодательства в области технических требований и оценки соответствия приведет к дополнительному экономическому эффекту, который должен выразиться в увеличении темпов экономического роста в целом. Поскольку техническое регулирование – это влияние непосредственно на деятельность предприятия, необходимо подстроить систему технического регулирования под действующие экономические условия и рыночные механизмы, при этом определив долю государственного вмешательства, что и является важнейшей экономической проблемой. Обязательные требования только в отношении безопасности как раз приводят к тому, что такая доля становится оптимальной.

По своей сути рынок нацелен на извлечение прибыли, что устраняет действие рыночных механизмов в тех областях, которые прямо не приносят прибыли. Прежде всего это касается затрат на обеспечение безопасности жизни и здоровья, сохранности имущества и окружающей среды, социальных программ. Компенсировать такие «провалы рынка» и есть основная задача государства. Именно поэтому обязательная сфера в техническом регулировании как раз и включает перечисленные выше области, то есть обязательные требования устанавливаются только для решения указанных задач. Таким образом, становится возможным обеспечить эффективное действие рыночных механизмов минимальным государственным вмешательством по компенсации их дефектов.

Опыт других стран показывает, что совершенствование технического регулирования дает значительный экономический эффект. Например, для стран – членов АТЭС гармонизация технического регулирования дала эффект, по оценкам, в среднем 0,26% от валового внутреннего продукта стран – членов АТЭС. В России еще не наработана статистика и нет методики определения экономической эффективности таких мероприятий. Однако представляется, что эффект от проведения реформы технического регулирования может быть получен в результате:

- разработки технических регламентов, что приведет к снижению количества нормативных документов в области технических требований к продукции – оценочно в 40 раз, что соответственно снизит трансакци-



онные издержки предприятий;

- повышения инвестиционной привлекательности национальной экономики;
- активизации разработки новой продукции за счет устранения устаревших обязательных требований стандартов;
- сокращения расходов за счет исключения дублирования функций органов государственного контроля (надзора) и устранения избыточности государственного регулирования, обусловленных действующими громоздкими и нерациональными требованиями и процедурами;
- повышения эффективности реального государственного контроля за соблюдением требо-

ваний безопасности;

- повышения конкурентоспособности продукции, работ и услуг за счет модернизации производства на основе современных технологий в результате выполнения требований, предъявляемых системой технического регулирования;
- снижения себестоимости продукции и, соответственно, цен и затрат потребителей, вызывающих дополнительные социальные проблемы;
- развития добровольной сертификации как инструмента конкурентной борьбы, укрепления собственных испытательных лабораторий хозяйствующих субъектов, повышения ответственности предпринимателей.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
М.К. Глазатова