

РЕФОРМА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ИДЕОЛОГИЯ И СТРАТЕГИЯ РЕАЛИЗАЦИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ
ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Вадимович Рубцов

Экономическая рабочая группа при Администрации Президента РФ была создана в 2001 году в целях совершенствования взаимоотношений предприятий с органами государственной власти. С момента создания рабочей группы ее специалисты сосредоточились на реформе технического регулирования, поскольку именно эта сфера взаимоотношений государства и бизнеса оказалась наименее реформированной.

Техническое регулирование – это прежде всего вся система обязательного нормирования: ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, различного рода правила безопасности и т.д. В России сегодня только ГОСТов насчитывается порядка 25 тыс., а общее количество нормативных документов перевалило за 100 тыс. Понятие технического регулирования включает также всю систему допуска на рынок: лицензирование, сертификацию, декларирование и т.д. И, наконец, это еще и система государственного контроля и надзора: ростехнадзор, пожарный надзор, санэпиднадзор, связнадзор и т.д., причем такого рода контрольно-надзорных органов в нашей стране существует не один десяток.

С одной стороны, Россия перешла к рыночной экономике, а с другой – вся система обязательного нормирования, контроля и надзора, по сути, досталась нам в наследство от экономики советского периода и к условиям рынка приспособлена крайне плохо. Эта система для рыночной экономики неудобна, хотя сама по себе она успешно коммерциализировалась и постепенно превратилась в некий самостоятельный вид бизнеса, в деятельность по извлечению административной ренты на nive государственного регулирования.

Экономика с такой системой технического регулирования обречена на блокирование инвестиций, как внутренних, так и внешних, на системные ограничители экономическо-

го роста в целом. Заведомо снижается конкурентоспособность отечественной экономики, отдельных отраслей и предприятий. Кроме того, эта система не обеспечивает потребности научно-технического прогресса и является мощным барьером для внедрения инноваций. Не обеспечивается и главная задача технического регулирования, а именно – безопасность. Несмотря на то, что за последние годы объем регулирования увеличился в разы, тем не менее постоянно происходят различного рода аварии.

С нынешним состоянием технического регулирования в нашей стране связан целый ряд проблем, выходящих за рамки экономики. Это проблемы крайне плохого правового и морального климата во взаимоотношениях предпринимателей с представителями органов государственной власти, проблемы коррупции. Это и социальные проблемы, поскольку административная рента закладывается в цену товара и оплачивается не бизнесом, а населением. Это и политические проблемы, поскольку контрольно-надзорные органы используются, особенно местными органами государственной власти, в политических целях, чтобы инициировать бизнес на поддержку тех или иных политических проектов.

Все эти проблемы обострили необходимость проведения реформы технического регулирования. Хочу подчеркнуть масштабы задачи. Речь идет о процентах к ВВП, не больше и не меньше. С точки зрения законодательства вся система обязательного нормирования (технических регламентов) – это фактически еще один бюджет страны, примерно такой же, если не более серьезный инструмент регулирования.

В конце 2002 года был принят федеральный закон о техническом регулировании. Отмечу только основные идеи реформы, которые отражены в этом законе. Прежде всего в условиях рынка государство сосредоточивается исключительно на регулировании безопасности. До сих пор в нашей стране нормировались и регулировались качественные параметры продукции, так называемые потребительские достоинства. В условиях экономики тотального плана и дефицита это было необходимо: если бы не советские ГОСТы, то невозможно было бы выпускать ничего, кроме брака. Однако в условиях рынка заниматься регулированием качества не только бесполезно, но и вредно.

Далее, все обязательные требования по безопасности собираются в новом типе нормативных документов, которые называются «технические регламенты». Это принципиально другая структура, принципиально другая подборка нормативных документов. В ходе проверки выяснилось, что ни одно предприятие на сегодняшний день не располагает полным перечнем требований, которые оно обязано выполнять. Но что еще хуже – контрольно-надзорные органы также не знают полной совокупности тех или иных требований, которые нужно выполнять на том или ином производстве.

Чтобы исправить сложившуюся ситуацию, для каждого вида деятельности пишется технический регламент, который представляет собой исчерпывающий закрытый перечень требований, которые государство предъявляет к данному виду деятельности. Под закрытостью имеется в виду следующее: никакие требования обязательного характера вне данного технического регламента введены быть не могут. Соответственно, все требования, ГОСТы, СНИПы, СанПиНы и т.д., остающиеся как обязательные, переходят в технические регламенты, а остальное утрачивает свою обязательность. Если нужны какие-то изменения и дополнения, то это делается в техническом регламенте. Иными словами, на каждом предприятии должен быть один сборник документов о данном виде деятельности. У контрольно-надзорных органов должен быть тот же самый сборник, чтобы не было никаких разночтений.

Следующий важнейший принцип реформы заключается в том, что техническим регламентам придается статус федеральных законов. Это очень смелое решение – записывать в федеральные законы проценты, нормы, ПДК и т.д., – но оно полностью соответствует Конституции, в частности, пункту 3 статьи 55, где сказано, что любые ограничения прав гра-



ждан Российской Федерации, в том числе и на предпринимательскую деятельность, могут осуществляться только федеральными законами.

Однако никто не собирается в одночасье сломать систему обязательного нормирования, поэтому в данном случае выбран путь плавной реформы, то есть постепенного перехода на уровень федеральных законов. Все технические регламенты должны быть приняты до 2010 года. До принятия технических регламентов старая нормативная база сохраняет свою обязательность, но лишь в части обеспечения безопасности.

Необходимо понимать, что технические нормы отнюдь не являются продуктом собственно научно-технической деятельности. Строго говоря, техническая норма – это всегда консенсус общества с самим собой, договоренность относительно того, какой уровень безопасности, какие гарантии государство может позволить себе на данном этапе развития, что напрямую зависит от общего состояния экономики и, в частности, от состояния основных фондов производства. Когда экономическая ситуация в стране улучшится и когда будет производиться техника более высокого уровня, тогда будут введены другие нормы. Таким образом, техническое регулирование – это общественные отношения «в чистом виде».

Технические нормы являются мощнейшими инструментами выработки и реализации экономической, в том числе и макроэкономической, политики. Между странами ведутся торговые войны за десятки, сотые доли тех или иных показателей. Можно поменять какую-то норму – и тем самым закрыть рынок для импорта или взломать рынок конкурента. При помощи технических норм можно «придерживать» одни отрасли и «поднимать» другие. Можно одной записью обрушить малый и средний бизнес в той или иной отрасли. Таким образом, есть все основания для того, чтобы технические требования переводить в статус федеральных законов.

Рассмотрим, что собой представляет система технических регламентов. С учетом действующих классификаторов можно выделить примерно 500 укрупненных видов деятельности, на которые надо написать технические регламенты. Кроме того, вне зависимости от специфики того или иного вида деятельности есть требования, одинаковые для всех: требования по безопасной эксплуатации машин и оборудования, зданий и сооружений, пожарной, биологической и т.д. безопасности, экологии. Эти инвариантные требования будут выноситься в общие технические регламенты.

Внутри себя технический регламент будет включать, как обычно, сферу действия, определение понятий, требования к продукции в полном объеме: санитарно-эпидемиологические, пожарные, связанные с электромагнитной совместимостью и т.д. Далее, это требования к безопасности процессов. Наконец, это режимы допуска на рынок: сертификация добровольная или обязательная, декларирование и т.д., а также организация государственного контроля и надзора.

В законе сказано, что необходимо максимально переходить с рыночных форм оценки и соответствия к контролю на рынке. Обязательная сертификация очень обременительна и крайне неэффективна. Строго говоря, никто ни за что не отвечает: ни тот, кто выдал сертификат, ни тот, кто его купил. Декларирование – это менее обременительная, но более жесткая форма, при которой все четко базируется на ответственности: производитель вначале декларирует, а далее сам отвечает, соответствует ли его продукция обязательным требованиям или не соответствует. И, наконец, организация государственного контроля и надзора. На сегодняшний день существует большая проблема, связанная с дублированием контрольно-надзорной деятельности. Технические регламенты (а именно – исчерпывающие перечни требований) позволяют устранить дублирование, поскольку закон за каждой группой требований закрепит одну контрольную организацию.

В законе о техническом регулировании сказано, что разработчиком технического регламента может быть любое лицо. Этим лишним раз подчеркивается, что разработка нового технического законодательства – вовсе не прерогатива различных ведомств, как это было



до сих пор, а в том числе и инициатива предпринимательского сообщества. Данное положение является одной из стратегических линий реформы. По сути дела, технический регламент должен быть сформирован как баланс интересов государства и бизнеса, различных сегментов рынка, общества. С этой целью при Экспертном управлении Президента Российской Федерации и при Экономической рабочей группе созданы и продолжают формироваться отраслевые экспертные советы, которые включают в себя представителей бизнеса и науки, органов государственной власти и общественности.