

Закон «О техническом регулировании» как пример подхода к совершенствованию системы государственного регулирования

Крючкова П.В.,

Фонд «Бюро экономического анализа»

Одной из важнейших задач современного этапа социально-экономического развития России является оптимизация государственного участия в экономике. Это комплексная задача, включающая в себя снижение административной нагрузки на бизнес, отказ государства от несвойственных ему функций, ограничение вмешательства государства в экономику только ситуациями, когда доказана необходимость такого вмешательства и невозможность решения проблемы другими методами. Решение этой задачи требует введения формализованных процедур принятия решений о введении мер государственного регулирования, повышения транспарентности этого процесса.

Принятие Федерального закона "О техническом регулировании" №184-ФЗ от 27 декабря 2002 г., вступившего в действие с 1 июля 2003 г., стал первой попыткой упорядочить процесс принятия регулирующих решений на уровне закона, которая может быть использована в качестве образца для других сфер экономического регулирования. Поэтому чрезвычайно важно проанализировать как само содержание установленных в законе норм, так и практику его применения.

Закон содержит множество новаций, которые позволяют радикально изменить систему установления и контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Закон заложил основы не просто "косметического ремонта", а радикальной перестройки системы, которая потенциально может существенно снизить издержки хозяйствующих субъектов и государства, связанные с подтверждением соответствия обязательным требованиям и контролем за соблюдением таких требований.

В соответствии с законом обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ и оказания услуг могут устанавливаться только техническими регламентами. Они принимаются только *"в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;*

охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. Принятие технических регламентов в иных целях не допускается" (ст.6). При разработке технических регламентов могут использоваться международные или национальные стандарты.

Основной целью принятия технических регламентов является установление минимально необходимых требований, обеспечивающих различные виды безопасности продукции и процессов (химическую, биологическую, ядерную и радиационную безопасность, взрывобезопасность и т.п.). Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования являются исчерпывающими, имеют прямое действие на всей территории страны и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент.

Технические регламенты делятся на общие и специальные. Требования общих технических регламентов обязательны для всех видов продукции, процессов производства, эксплуатации и т.п. Они принимаются по вопросам безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования, безопасной эксплуатации зданий, сооружений, строений и прилегающих к ним территорий, пожарной, экологической, биологической, ядерной и радиационной безопасности, электромагнитной совместимости (ст.8 п.4). Специальные технические регламенты устанавливают требования к отдельным видам продукции, процессам производства, эксплуатации и т.д. Специальные технические регламенты должны содержать исчерпывающий перечень продукции, процессов производства и т.д., к которым он применяется (ст.7 п.3). Специальные технические регламенты принимаются только к тем видам продукции и т.д., по отношению к которым общие технические регламенты не обеспечивают реализацию общих целей принятия технических регламентов (безопасности).

Технические регламенты принимаются федеральным законом. Они могут также приниматься международными договорами, подлежащими ратификации (ст.10 п.2). В особых случаях возможно принятие технических регламентов указом Президента и Постановлением Правительства. Федеральные органы исполнительной власти могут принимать в сфере технического регулирования документы только рекомендательного характера.

В законе подробно описан порядок разработки и принятия технических регламентов (ст.9), который является весьма нетипичным для российской нормотворческой практики.

Во-первых, в законе прямо указывается, что разработчиком технического регламента может быть любое лицо. Таким образом, разработка системы обязательных требований перестает быть монополией государства. Иными словами правила, определяющие условия создания технических регламентов, допускают конкуренцию на институциональном рынке, что может оказать существенное влияние не только на масштабы деятельности по подготовке технических регламентов, но и на качество законопроектов.

Во-вторых, вся процедура разработки технического регламента должна быть максимально открытой. Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию обязан опубликовать уведомление о разработке проекта технического регламента в своем печатном органе и в электронной форме в информационной системе общего пользования (в Интернете). В уведомлении указывается цель разработки регламента, обосновывается необходимость такой разработки, указывается, к каким объектам он применяется, каким образом можно ознакомиться с проектом, данные разработчика. После опубликования уведомления проект технического регламента должен быть доступен для ознакомления всех заинтересованных лиц. Срок публичного обсуждения проекта технического регламента с момента опубликования уведомления не может быть меньше 2 месяцев. Обязанность предоставления копии проекта технического регламента возлагается на его разработчика. Соответственно, должно публиковаться и уведомление о завершении публичного обсуждения технического регламента, в котором, в частности, перечисляются полученные в письменной форме замечания заинтересованных лиц.

Отдельно оговорено, какие документы должны предоставляться при внесении законопроекта о техническом регламенте в Государственную Думу (проект может вноситься любым субъектом права законодательной инициативы). Это:

- обоснование необходимости принятия технического регламента с указанием тех требований, которые отличаются от положений международных стандартов или обязательных требований, действующих в России на момент разработки проекта;
- финансово-экономическое обоснование проекта;
- документы, подтверждающие, публикацию уведомления о разработке проекта и о завершении публичного обсуждения технического регламента;
- перечень полученных замечаний.

По сравнению с общими процедурами существенной новацией является включение в пакет документов последних двух позиций.

Собственно проект технического регламента и весь пакет документов к нему направляется Государственной Думой для получения отзыва в правительство.

Обязательна также публикация проекта закона о техническом регламенте, принятого в первом чтении (и в издании органа по техническому регулированию, и в электронной форме).

Перед вторым чтением обязательна экспертиза законопроекта экспертными комиссиями, в которых на паритетных началах должны быть представлены представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений потребителей и предпринимателей. Порядок создания и деятельности таких комитетов должен быть утвержден Правительством. Заключение экспертных комиссий также должны быть опубликованы.

Из самого факта принятия технических регламентов федеральными законами следует, что они будут опубликованы и окажутся доступными для всех заинтересованных лиц. В этом еще одно выгодное отличие новой системы от существующего порядка установления обязательных требований в ГОСТах, СНИПах и СанПиНах, которые в открытой печати не публиковались и для широкой публики были просто недоступны. Это облегчит соблюдение хозяйствующими субъектами обязательных требований, ведь значительная часть их нарушений на сегодня является следствием не умысла, а незнания. Новый закон позволит также избежать достаточно часто встречающихся на сегодняшний день ситуаций, когда в договоре содержится ссылка на ГОСТ, СНИП или другой документ, а одна из сторон не в состоянии ознакомиться с содержанием этого документа. Эта ситуация типична, например, для жилищно-коммунальной сферы. В договоре с потребителем может быть сказано, что качество, например, питьевой воды должно соответствовать ГОСТу, а сами параметры качества не указаны. Ознакомиться с ГОСТом у рядового потребителя возможности практически нет.

Итак, в рамках предложенной процедуры должно обеспечиваться:

- ограничение ведомственного нормотворчества по установлению обязательных требований;
- отсутствие монополии на разработку технических регламентов;
- публичность обсуждения проектов технических регламентов заинтересованными сторонами и обязанность разработчика проекта регламента реагировать на полученные замечания;

- возможность при принятии решения оценить не только сам текст законопроекта, но и поступившие замечания.

Таким образом, предлагаемая схема является безусловным шагом вперед по сравнению со «стандартными» методами разработки и принятия нормативных актов, имеющих существенное воздействие на хозяйствующих субъектов. В то же время анализ как собственно текста закона, так и первого полугодия его применения показывает, что имеют место факторы, которые могут существенно снизить эффективность предложенных процедур.

Первый блок проблем не является специфическим для реформы технического регулирования и в большей или меньшей степени характерен практически для всех серьезных экономических реформ, проводимых в России. В рамках этого блока следует выделить следующие проблемы, снижающие эффективность реформы:

1. **Большое количество отсылочных норм в законе.** Это означает, что само по себе принятие закона является недостаточным для начала практической реализации реформы. Пока не создана соответствующая подзаконная база «основной» закон фактически не работает. Понятно, что не всегда возможно создать закон «прямого действия», ряд «мелких» вопросов необходимо относить в нормативные акты более низкого уровня. Однако значительное количество отсылочных норм создает ряд существенных проблем. Во-первых, как правило, подзаконная база готовится позднее, чем сам закон. К моменту вступления закона в силу значительная часть необходимых для его реализации нормативных актов часто бывает не только не принята, но и не подготовлена. В случае реформы технического регулирования основной закон вступил в действие с 1 июля 2003 г. А, например, Постановление Правительства "Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о технических регламентах" было принято только 5 ноября 2003 г. Соответственно до этого момента процедура публичного обсуждения проектов технических регламентов реализовываться не могла.

Во-вторых, при значительном количестве отсылочных норм возможна ситуация искажения идеологии реформы на уровне подзаконных актов. Подробный анализ принятых во исполнение закона «О техническом регулировании» нормативных актов дан

в Информационно-аналитическом бюллетене БЭА №58¹. Общая проблема состоит в том, что практически все постановления Правительства на стадии проектов допускали отклонения как от идеологии реформы, так и, в ряде случаев, от содержания закона. В окончательных редакциях большинство вопросов было снято, однако произошло это во многом потому, что заинтересованные стороны внимательно отслеживали соответствующие проекты нормативных актов.

2. *Отсутствует методическое и информационное обеспечение закона.* Закон «О техническом регулировании» содержит значительное количество принципиально новых положений (например, трактовку стандартов как документов для добровольного применения, отказ от регламентации *качества* продукции, а только ее безопасности, контроль за соблюдением обязательных требований только на стадии обращения продукции и т.п.). Кроме того, правоотношения, регулируемые этим законом, затрагивают весьма широкий круг лиц (многочисленные государственные органы, прежде всего, выполняющие контрольно-надзорные функции, хозяйствующих субъектов, потребителей и т.п.), далеко не все из которых обладают специальными знаниями в области технического регулирования. В ряде случаев непростой задачей является установление соответствия между техническим и юридическим содержанием закона (например, то, что старые ГОСТы действуют только в части обеспечения безопасности, с одной стороны, требует соответствующей технической интерпретации – какие параметры того или иного товара связаны с безопасностью а какие нет, - а с другой юридической – например, факт несоответствия товара ГОСТу не означает то, что данный товар является товаром ненадлежащего качества в трактовке законодательства о защите прав потребителей). Подобное сочетание сложности и непривычности самого закона и относительной неподготовленности к его практической реализации субъектов правоотношений объективно требует компетентных разъяснений особенностей применения данного закона для разных субъектов правоотношений. Особенно важно методическое обеспечения закона для государственных органов, осуществляющих правоприменительные функции. При отсутствии понятных ответов на вопрос, как применять новый закон, значительное число сотрудников государственных органов, в том числе контролирующих, предпочитают руководствоваться старой привычной нормативной базой, даже если она противоречит более позднему законодательству.

Интересен пример из судебной практики Арбитражного суда Свердловской области. ФГУ «Уральский центр стандартизации, метрологии и сертификации»

¹ Завидова С., Крючкова П. Реформа технического регулирования: первые результаты // Бюро экономического анализа, *Информационно-аналитический бюллетень №58*, апрель, 2004.

(Ростест) в ноябре 2003 г., то есть после вступления в силу закона «О техническом регулировании», обратился в суд для привлечения к административной ответственности предпринимателя за «реализацию сертифицированной продукции без знака соответствия» на основании ст. 19.19 КоАП. Подобная норма действительно содержится в КоАП, но в соответствии с законом «О техническом регулировании» обязанность нанесения на продукцию при ее реализации знака соответствия была отменена. Арбитражный суд прекратил производство по делу о привлечении к административной ответственности, не усмотрев в действиях предпринимателя признаков административного правонарушения².

Таким образом, даже учреждения, подведомственные Госстандарту России (уполномоченному органу по техническому регулированию³), на практике применяют старое законодательство. Конечно, подобные действия могут быть оспорены в судебном порядке, но это связано с дополнительными издержками для предпринимателя. В ряде случаев подобная практика является следствием сознательных действий недобросовестных сотрудников контролирующих органов. Однако, по нашему мнению, в большей степени подобные действия связаны с отсутствием соответствующей методической базы: сотрудники контролирующих органов просто не понимают, какие последствия для их текущей работы имеет вступление в силу закона «О техническом регулировании». Создание адекватной методической базы, повышение квалификации сотрудников соответствующих органов могли бы если не решить проблему полностью, то снизить ее остроту.

Та же самая проблема отсутствия методической базы сдерживает и разработку, и публичное обсуждение технических регламентов и национальных стандартов. Разработчики просто не знают, как писать соответствующие документы, как организовывать и оформлять результаты публичного обсуждения проектов. Если в первом описанном нами случае речь идет о разработке методик и инструкций, которые должны быть обязательными для сотрудников контролирующих органов, то в данном нужны, скорее, методические рекомендации, которые не должны носить обязательный характер, но давать определенные ориентиры разработчикам.

3. Отсутствует сопроводительная PR-кампания. Как уже говорилось, закон «О техническом регулировании» носит весьма инновационный характер и затрагивает весьма широкий круг субъектов. Его практическая реализация может обеспечить как

² Речкин Р. Стандарты для предпринимателя теперь необязательны. *Бизнес-скайнет*, №10(38), 2003.

³ До изменения в структуре Правительства в марте 2004 г.

существенное снижение административного давления на бизнес, так и рост конкурентоспособности отечественной продукции. Кроме того, в рамках этого закона фактически апробируется новый подход к формированию нормативной базы. Однако значимость данного закона является отнюдь не общепризнанным фактом. С нашей точки зрения, подобного рода новаторские законы и реформы нуждаются в PR-поддержке: объяснении их важности и новизны, выгод для разных субъектов (включая государство) и т.п. В некоторых случаях требуется специальная апробация заложенных в законе технологий и широкое освещение подобного опыта. Так, например, пока фактически не работают нормы закона, связанные с процедурой отзыва товара. Это происходит в том числе и потому, что непонятна практическая реализация технологии отзыва. Необходима «модельная» обкатка данной процедуры, широкое освещение данного прецедента в СМИ, разработка алгоритмов действий для разных заинтересованных сторон и т.п. Точно также, с нашей точки зрения, разумной была бы «образцовая» прокатка всего цикла разработки и принятия технического регламента, с особым акцентом на публичное обсуждение, и PR этого процесса. Без подобных действий понимание важности и потенциальных возможностей закона, в том числе его процедурной стороны, так и останется уделом узкого круга идеологов реформы.

Второй блок проблем во многом вытекает из первого, но является специфическим именно для реформы технического регулирования.

Так, по состоянию на конец марта 2004 г. не было принято ни одного технического регламента, что не позволяет в полном объеме оценить, насколько эффективными и работающими являются процедуры публичного обсуждения проектов технических регламентов.

Подобного рода задержка связана с целым рядом факторов. Во-первых, Постановление Правительства, определяющее порядок опубликования проектов технических регламентов, было принято лишь в ноябре 2003 г. До этого срока на сайте Госстандарта публиковались уведомления о разработке технических регламентов и даже о завершении публичного обсуждения проектов регламентов, однако Госстандарт признал, что такого рода информация является предварительной и не носит статус официальной публикации.

Во-вторых, так не была сформирована государственная программа разработки технических регламентов, хотя проекты такой программы существовали. Следует отметить, что проект программы формировался на основании ведомственных предложений без какой-либо общей идеологии. Соответственно, набор предполагаемых к

разработке технических регламентов носил случайный характер. Отказ от принятия программы в таком виде можно считать положительным фактом, однако отсутствие четких приоритетов и плана разработки регламентов затягивает переход к новой системе формирования обязательных требований.

Подобная задержка с разработкой и принятием технических регламентов может вызвать серьезные проблемы. На переход к системе технических регламентов отпущено 7 лет. В течение этого срока требуется принять, по экспертным оценкам, порядка 700 технических регламентов. Государственная Дума принимает в год, в среднем, чуть более 200 законов, то есть технические регламенты будут составлять почти половину от всех законопроектов, рассматриваемых ГД РФ. С учетом того, что технические регламенты представляют собой весьма специфические документы, оценка содержания которых во многих случаях требует специальных знаний, велики шансы, что они будут приниматься в спешке, без достаточного экспертного анализа. Соответственно, велик риск "ошибки законодателя". Затяжка с разработкой регламентов увеличивает этот риск.

Проблема может быть частично решена путем принятия технических регламентов Постановлениями Правительства, что допускается законом. С одной стороны, это позволит ускорить процесс формирования новых обязательных требований. С другой стороны, массовое использование этого канала выхолащивает саму идею реформы технического регулирования и в части фиксирования обязательных требований на законодательном уровне, и в части использования новых процедур принятия значимых нормативных актов. Как уже говорилось, процедурная составляющая закона является не менее важной, чем собственно кодификация обязательных требований. Поэтому было бы целесообразно начинать реализацию реформы все-таки с принятия технических регламентов федеральными законами.

Реально не начата работа по созданию системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований к продукции. Создание подобной системы создало бы базу для объективной оценки необходимости использования жестких форм дорыночного и рыночного контроля (так, в практике Европейского Союза обязательная сертификация товаров вводится только на основании статистики несчастных случаев), а также собственно необходимости закрепления тех или иных требований в технических регламентах. Безусловно, формирование подобной системы, предполагающее, в частности, изменение и внедрение новых форм государственных статистических наблюдений, требует серьезной методической и организационной работы. Однако без создания такой системы невозможна выработка

объективных критериев целесообразности введения/отмены обязательных требований и подтверждения соответствия, что оставляет возможности для создания необоснованных административных барьеров.

Декларированный законом принцип открытости процесса разработки национальных стандартов и технических регламентов и возможности участвовать в этом процессе всех заинтересованных лиц на практике реализуется далеко не полностью.

В соответствии с п. 3 ст.9 закона «О техническом регулировании» о разработке проекта технического регламента должно быть опубликовано уведомление в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Порядок публикации конкретизирован в Постановлении Правительства РФ от 5 ноября 2003 г. №673 "Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о технических регламентах". В соответствии с этим документом уведомление о разработке проекта технического регламента, уведомление о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента, проект федерального закона о техническом регламенте, принятый Государственной Думой в первом чтении либо проект постановления Правительства РФ о техническом регламенте и заключение экспертной комиссии по техническому регулированию публикуется в печатном издании Комитета - журнале "Вестник технического регулирования» или в приложении к нему, кроме того, проект федерального закона или постановления Правительства и заключение экспертной комиссии публикуются также на официальном сайте Комитета в сети Интернет. При этом опубликование уведомлений в информационной системе общего пользования «осуществляется по усмотрению разработчика проекта технического регламента» (то есть, по смыслу, его силами и неизвестно, по какому адресу «в информационной системе общего пользования»). Не вполне понятен и обоснован отказ от публикации (дублирования) информации об уведомлениях на сайте Госстандарта. Размещение уведомлений «по усмотрению разработчика» усложняет оперативное информирование заинтересованных лиц о разрабатываемых проектах регламентов⁴.

⁴ Надо отметить, что на практике уведомления о разработке проектов технических регламентов на сайте Госстандарта размещаются. Однако хотелось бы, чтобы «добрая воля» федерального органа по техническому регулированию подкреплялась и соответствующей нормативной базой.

Как ни странно, наиболее грубый, с нашей точки зрения, отход как от идеологии, так и от буквы закона допустил федеральный орган по техническому регулированию. Согласно Постановлению Госстандарта №4 от 30 января 2004 г. со дня вступления в силу федерального закона «О техническом регулировании» государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г., признаются национальными стандартами. При вступлении в силу соответствующих технических регламентов предложено считать эти национальные стандарты обязательными для применения в части обязательных требований, обеспечивающих достижение целей законодательства Российской Федерации о техническом регулировании». Таким образом, во-первых, искажается сам смысл понятия «национальный стандарт», который определяется законом как документ для добровольного применения. Во-вторых, происходит полный отказ от процедуры публичного обсуждения национальных стандартов. В-третьих, нарушается п.3 ст.4 закона «О техническом регулировании» в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера.

* * *

Таким образом, внедрение процедур, призванных упорядочить процесс принятия регулирующих решений не проходит гладко. В целом прописанные в законе «О техническом регулировании» процедуры выглядят достаточно разумными и способными обеспечить повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов. Однако при практическом применении данного закона стали понятны проблемы и риски, связанные с введением формализованных процедур. Отметим, что одной из главных проблем является незащищенность таких процедур. В законе не сказано, что принятие технического регламента, по отношению к которому какие-либо процедурные требования были не соблюдены, не допускается. Не предусмотрено и никаких санкций за нарушение этих процедур. Насколько реально будет оспорить законы о технических регламентах, принятые с нарушением прописанных в законе процедур, например, в Конституционном суде, покажет только время. В целом проблемы реализации реформы технического регулирования связаны как с нормативно-правовым обеспечением реформы технического регулирования (определенные пробелы в тексте самого закона, значительное число отсылочных норм и, соответственно, важность полного соответствия подзаконной базы как букве, так и идеологии закона), так и с отсутствием поддерживающих механизмов

(информационно-просветительской кампании, методических материалов и т.п.), что является слабым местом многих глобальных экономических реформ.

«Уроки» закона «О техническом регулировании» необходимо учитывать при внедрении аналогичных процедур в других сферах.