

Роль технического регулирования как фактора повышения конкурентоспособности экономики и отдельных отраслей

М.К. Глазатова,

Директор Департамента технического регулирования и метрологии

Министерства промышленности и энергетики России

Техническое регулирование – это один из внутренних ресурсов нашей экономики, который потенциально позволит существенно увеличить ее конкурентоспособность.

Любое государство эффективно тогда, когда эффективны те "правила игры", которые оно устанавливает. "Правила игры" устанавливаемые, прежде всего, через законодательство, должны быть экономически обоснованы, юридически точны, политически грамотны.

Эти условия в значительной мере соблюдаются для законодательства о техническом регулировании. Этот закон обеспечил существенный прорыв не только в своей собственной сфере, но и в целом в сфере законотворчества. Мне кажется, если бы у нас все законы были построены на тех же принципах создания законодательства, которые заложены в законе "О техническом регулировании", мы бы довольно успешно продвигались в развитии экономики.

Каковы основные изменения, введенные этим законом, и каково их значение для экономики России? На этот вопрос сложно ответить в нескольких словах, поскольку закон затрагивает множество различных сфер и взаимоотношений. Он воздействует на экономическую сферу, на научную, на сферу общественного сознания. Реализация реформы технического регулирования в полном объеме существенно повысит открытость и инвестиционную привлекательность нашей экономики, позволит оптимизировать функции государства в экономической сфере.

С моей точки зрения, наиболее существенные нововведения касаются следующего.

Во-первых, закон "О техническом регулировании" четко ограничивает роль государства только вопросами обеспечения безопасности. До этого закона государство занималось не только проблемой безопасности, но и вопросами установления обязательных требований в области качества. Это означает, что государство вменяло в обязанность производителям выпускать определенную продукцию с определенным набором характеристик, которые относились не

только к обеспечению безопасности, но и к потребительским свойствам этой продукции. Иными словами, при определении качественных характеристик товара производитель был вынужден ориентироваться не только на спрос, на потребителей, но и на установленные государством параметры качества, которые зачастую не соответствовали предъявляемому спросу. Закон о техническом регулировании освободил хозяйствующего субъекта от необходимости соблюдать требования, касающиеся качественных характеристик продукции. Теперь любой производитель может, ориентируясь на спрос, выпускать любую продукцию с любыми свойствами. Его единственная обязанность - обеспечить безопасность этой продукции.

Если очень сильно утрировать, то это выглядит приблизительно так: у нас может производиться сыр по цене 1000 руб. за килограмм, 100 руб. за килограмм, 20 руб. за килограмм. Эти сыры могут сильно отличаться по вкусу, по запаху, по консистенции, но при этом ни один из них не должен наносить вред жизни и здоровью того, кто его купил. Именно за безопасность отвечает государство. За то, чтобы был представлен весь спектр товаров, отвечающих потребительским предпочтениям, отвечает производитель, если он, конечно, хочет развивать свое производство. Четкое разделение ответственности между государством и рынком - первое основное достижение этого закона.

Во-вторых, закон "О техническом регулировании" существенно повысил прозрачность принимаемых решений. Безусловно, можно четко задать границы государственных интересов в экономике, но при этом устроить такую систему, когда требования, обязательные для исполнения, будут задаваться непрозрачным образом. В этом случае хозяйствующие субъекты не смогут надлежащим образом планировать свою деятельность, не смогут предсказывать изменения «правил игры». Естественно, такая экономика будет менее привлекательна для инвесторов, чем экономика, в которой «правила игры» относительно стабильны, понятны процедуры их изменения. В течение долгого времени в России процесс принятия решений, самым непосредственным образом влияющих на бизнес и на потребителей, был весьма и весьма непрозрачным. Закон «О техническом регулировании» очень жестко установил, что любое решение, которое относится к обязательным требованиям к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, утилизации, должно проходить публичную и прозрачную процедуру принятия.

Что предусматривает закон «О техническом регулировании» чтобы обеспечить эту публичную процедуру? Прежде всего, установлено, что разработчиком технического регламента может быть любое лицо (производитель или группа производителей, научный институт, ассоциация потребителей, Министерства, кто угодно). Разработчик должен опубликовать уведомление о разработке проекта технического регламента в печатном органе федерального органа по техническому регулированию. С момента публикации уведомления разработчик обязан предоставлять свой проект любому заинтересованному лицу, получать и фиксировать все замечания, поступающие от заинтересованных лиц. Закон устанавливает, что минимальный срок такого публичного обсуждения составляет 2 месяца, он может быть и больше. После процедуры публичного обсуждения проект, доработанный с учетом замечаний заинтересованных лиц, может быть внесен на рассмотрение Государственной Думой. Есть определенные проблемы, связанные с тем, что, хотя разработать проект технического регламента может любое лицо, вносить его в Думу может только субъект законодательной инициативы, установленный Конституцией. Однако эта проблема не является критичной.

Для активизации процесса публичного обсуждения проектов технических регламентов была опробована технология публичных слушаний проектов технических регламентов в Государственной Думе, фактически «нулевое чтение» законопроекта. К настоящему времени (апрелю 2004 г.) были проведены подобные слушания по 10 проектам технических регламентов. Такие публичные слушания позволяют заинтересованным лицам не просто высказать свои замечания разработчикам, а обменяться мнениями, поискать приемлемый вариант решения спорных вопросов.

Публичность и прозрачность процедур принятия технических регламентов может оказать существенное воздействие на общественное сознание. Когда происходит процедура публичного обсуждения законопроекта, когда заинтересованные лица, которые так или иначе должны исполнять обязательные требования, участвуют в процессе создания этих требований, обсуждают допустимые параметры таких требований, создается основа для преодоления того правового нигилизма, который, к сожалению, бытует в нашей стране.

В-третьих, закон «О техническом регулировании» ввел необходимость экономического обоснования принимаемых обязательных требований. Любое обязательное требование есть ограничение свободы хозяйствующего субъекта. Например, ты можешь работать, если у тебя будет стоять такое-то очистное сооружение с такими-то заданными параметрами. Если соответствующего сооружения нет, то работать ты не можешь. Подобные ограничения должны быть экономически обоснованными, поскольку в противном случае мы не достигнем цели обеспечения безопасности, а лишь приведем к дополнительным непроизводительным издержкам хозяйствующих субъектов.

Следует отметить, что такие непроизводительные издержки существенно влияют на конкурентоспособность российской продукции. По некоторым товарным группам, издержки на проведение обязательной сертификации составляли до 10-15% общих издержек, что, естественно, приводило к росту цен. Очень слабо использовался механизм личной ответственности производителя в отношении исполнения обязательных требований к продукции, то есть декларирования соответствия. Реформа технического регулирования предполагает, что дорогостоящие способы подтверждения соответствия, такие как обязательная сертификация, должны использоваться только в крайних случаях. В любом случае, какую бы схему предварительного контроля безопасности продукции не использовали, ее использование должно быть экономически обосновано.

Закон «О техническом регулировании» требует, что при принятии решения о введении того или иного обязательного требования и выборе способа подтверждения соответствия, необходимо произвести оценку риска причинения вреда вследствие того, что это требование не будет исполнено. Такой подход впервые вводится в России на законодательном уровне, хотя очень широко используется в Европе и в США. Школы оценки рисков у нас пока нет, и с этим связано еще одно косвенное влияние реформы технического регулирования на экономику России. Оценка рисков по сути своей связана с развитием отечественной науки, причем не только прикладной, но и фундаментальной. Таким образом, реформа технического регулирования формирует спрос на новые научные разработки.

В-четвертых, реформа технического регулирования способствует интеграции России в мировую экономику. Закон «О техническом

регуливании, наверное, единственный на сегодняшний день закон, который практически на 100% гармонизирован с международными нормами и правилами, в том числе с соглашениями в рамках ВТО. Это залог повышения конкурентоспособности нашей экономики в долгосрочном периоде.