

## КРИЗИС И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

д.э.н., профессор В.Г. Версан,  
д.т.н., профессор И.З. Аронов,  
к.э.н. А.В. Раков  
(ОАО «ВНИИС»)

Многими известными экономистами признается факт, что кризис, так внезапно охвативший мир, прежде всего, это системный кризис, кризис классической либеральной модели экономики, в рамках которой осуществлялась экономическая политика большинства развитых стран мира за последние четверть века. Экономика России в этом направлении развивалась в течение последних 15 лет.

Если правы те экономисты, которые полагают, что источник настоящего кризиса это либеральная модель экономики, с присущим ей «мягчайшим» регулированием во всех сферах, и для выхода из него необходимо усиливать роль государства в ее регулировании, то следует ли из этого, что аналогичная оценка должна быть сделана и в отношении технического регулирования?

В статье мы изложим свою точку зрения на эту проблему. Но, наряду с этим нам представляется также крайне важным рассмотреть ещё ряд вопросов реализации Федерального закона «О техническом регулировании», актуальность которых определилась сложившейся в настоящее время практикой разработки и введения в действие технических регламентов.

*Техническое регулирование: государство и бизнес.*

В условиях кризиса, по нашему мнению, объективно возникает потребность в корректировке роли государства в достижении цели в области обеспечения безопасности, поставленной Федеральным Законом «О техническом регулировании». Прежде всего, необходимо рассмотреть проблему распределения полномочий между ключевыми субъектами технического регулирования – государством и бизнесом, особенно в законодательно регулируемой сфере. Объектом анализа должна стать

важнейшая проблема технического регулирования – поиск разумного баланса между обеспечением безопасности жизни, здоровья граждан, защиты окружающей среды и снятием барьеров для бизнеса. В прессе высказываются различные и достаточно противоречивые точки зрения по этому поводу.

С одной стороны предлагается, например, в Москве прекратить на один год все проверки малого бизнеса, а с другой, - высказываются опасения, причем, на самом высоком уровне, что это может привести к тяжелым социальным последствиям с точки зрения обеспечения безопасности продукции и услуг.

Приведем довольно типичное для членов бизнес-сообщества мнение, принадлежащее Ольге Крюковой, заместителю директора Всероссийской Ассоциации приватизируемых и частных предприятий (работодателей):

«Проблемой регулирования периода до принятия ФЗ «О техническом регулировании» являлось катастрофическое неравенство государства как правоустанавливающего и правоприменяющего субъекта предпринимателей как подконтрольных лиц, деятельность которых объективно душилась непомерно высокими требованиями. Техническое регулирование в то время доходило до абсурда: в один и тот же день могли издаваться ведомственные акты, содержащие абсолютно противоположные требования». Такая постановка вопроса логична и с ней можно согласиться. А вот следующая цитата: «Все эти проблемы и обусловили издание в 2002 году ФЗ «О техническом регулировании». Это была отправная точка в направлении к освобождению рынка от *злоупотребляющего регулятора – государства* (выделено нами – авт.)».

Другими словами, вопрос ставится таким образом, что речь идет не об уточнении роли государства в сфере технического регулирования, а вообще о его устранении из этой сферы, или, по крайней мере, о существенном ослаблении его влияния. При этом происходит подмена понятий: борьба с бюрократией сводится к дерегулированию в области технического регулирования.

В том же практически духе высказывается президент Фонда поддержки законодательных инициатив Григорий Томчин «Моя позиция – бизнес-сообщество доросло до того, чтобы стать саморегулируемым: бизнес должен регулироваться самим бизнесом». (Еженедельник промышленного роста, 22.10.2007; № 35). Главная часть технического регулирования – национальная стандартизация и корпоративная стандартизация, а также вопросы подтверждения соответствия должны опираться, по его мнению, на саморегулирование.

Другая позиция по этой проблеме сводится к тому, что сегодня точка равновесия принимаемых мер в выше названном балансе должна смещаться в сторону обеспечения безопасности. Этого взгляда придерживаются и авторы данной статьи. И отнюдь не из-за желания возвести дополнительные административные барьеры, о чем не устают сегодня повторять наши оппоненты, не несущие, часто, никакой ответственности за свои «революционные» предложения, предлагающие, например, вообще убрать государственный надзор или весь дорыночный контроль. *Наши* аргументы сводятся они к тому, что в условиях кризиса нагрузки на экономическую и социальную системы будут расти *и чисто рыночными методами, без участия государства обеспечить вышеуказанный баланс невозможно.*

Основной ролью государства в деятельности по техническому регулированию является установление и обеспечению приемлемых уровней рисков, связанных с производством, обращением и использованием продукции. В связи с кризисом необходимо учитывать две тенденции.

Первая, связана с тем, что в условиях кризиса риски, связанные с использованием потенциально опасной продукции, значительно возрастают. Этому факту есть два объяснения. Во-первых, сегодня на предприятиях происходит увольнение технических специалистов и служащих и, в первую очередь, из служб стандартизации, качества, надежности и др. Во-вторых, ограниченность денежных средств резко сокращает возможности предприятий не только для поддержания в надлежащем состоянии основных

фондов, технологических процессов, но и обеспечение производства качественными оборотными фондами (сырьем, материалами, комплектующими и т.д.). Естественно, что *все* это отрицательно может сказаться на уровне безопасности и качестве продукции.

Вторая тенденция заключается в том, что снижение платежеспособного спроса основной части населения и, прежде всего, товаров повседневного спроса, вынуждает его снизить требования к качеству и безопасности.

Вышеизложенное требует учета как при установлении требований к продукции в технических регламентах, так и при выборе форм и схем оценки соответствия.

При формировании требований к продукции, прежде всего, необходимо обеспечить выполнение нормы пункта 2 статьи 7 Федерального закона «О техническом регулировании», согласно которой требования технических регламентов **не могут** служить препятствием осуществлению деятельности в большей степени, чем это **минимально необходимо** для выполнения целей технических регламентов.

Очевидно, что изменение в экономической сфере, характеризующееся факторами, перечисленными выше, может привести к необходимости корректировки действующих технических регламентов.

*Как* известно, возможны два способа задания требований. Первый – требования технических регламентов задаются в виде конкретных численных значений. В условиях неопределенности ситуации на конкретных *товарных* рынках такой способ задания требований может достаточно быстро привести к неадекватности норм технического регламента текущему экономическому положению в стране. Законодатель в Федеральном законе «О техническом регулировании» предусмотрел, что «в случае несоответствия технического регламента интересам национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам, введенным в действие в Российской Федерации в установленном порядке, Правительство Российской

Федерации обязано начать процедуру внесения изменений в технический регламент или отмены технического регламента».

Сколько времени займет процедура внесения изменений в закон или в постановление Правительства сказать сложно, но пока она будет длиться, установленные в техническом регламенте нормы, призванные обеспечивать безопасность, будут действовать и, к каким последствиям это приведет, предсказать невозможно.

По нашему мнению, в условиях кризиса наиболее адекватным способом задания требований остается второй: установление в *технических регламентах* существенных (обобщенных) требований и применение в качестве доказательной базы выполнения требований регламентов национальных стандартов и (или) сводов правил, как более гибких документов с точки зрения внесения в них необходимых изменений.

Применительно к оценке соответствия продукции требованиям технических регламентов хотелось бы отметить следующее. Кризисные явления в экономике, как было отмечено выше, могут привести к выпуску некачественной опасной продукции и ситуация будет напоминать начало 90-х годов, когда на российский рынок хлынул поток опасной продукции.

В этой связи целесообразно рассмотреть возможные типы поведения производителя и продавца на рынке. На практике наблюдаются в основном два вида их поведения: действия, исходя из своих индивидуальных интересов, когда на рынок может поставляться опасная продукция, обеспечивающая при этом определенную прибыль поставщику, или действия с учетом общественных предпочтений, когда на рынок поставляется продукция, уровень риска которой не превышает допустимый.

Исследователи рынка полагают, что первый тип эгоистического поведения связан с человеческой природой, и, значит, этот аспект следует учитывать в системе регулирования, в том числе, и технического. Игнорирование этого факта и идеализация человеческого поведения может нанести вред как отдельному человеку, так и обществу из-за некорректно

сформированной системы технического регулирования. Следовательно, государству, устанавливая здесь «правила игры», необходимо учитывать это явление.

Например, в области технического регулирования нельзя повсеместно отказываться от обязательного подтверждения соответствия продукции требованиям регламента перед размещением продукции на рынке. Необходимо также осмотрительно относиться к переходу на декларирование, постоянно сопоставляя эту меру с опасностью конкретной продукции. В противном случае *существует высокая вероятность, что* в погоне за прибылью предприятия могут поставлять на рынок потенциально опасную продукцию.

Последствия игнорирования этого обстоятельства уже можно наблюдать на российском рынке. Так в статье А. Евпланова «83% обманутых», опубликованной в Российской бизнес-газете от 14 апреля 2009 года № 13 (607), базирующейся на данных опроса потребителей, проведенного Союзом потребителей России, отмечается следующее: «Резко увеличилось количество жалоб от покупателей на некачественные продовольственные товары. Некачественные продукты стали причиной роста заболеваний, связанных с пищевыми отравлениями (их число выросло на 52 процента). Ужасает то, что такая тенденция становится повсеместной: некачественные продукты продают в столицах и маленьких провинциальных городах».

Нельзя не отметить, что указанная тенденция свойственна не только России, но это присуще и мировому рынку. Так, например, можно вспомнить недавнюю историю с молочными китайскими продуктами, содержащими меланин.

В целом, говоря о выборе форм и схем подтверждения соответствия в технических регламентах, надо сказать, что наиболее объективной основой для этого является анализ данных о случаях причинения вреда. Об этом, в частности, говорит опыт США и ЕС, где эта деятельность поставлена на

хорошую организационную основу и осуществляется регулярно. Закон «О техническом регулировании» поставил такую задачу. К сожалению, у нас она не решена до сих пор.

Иными словами, решая проблемы безопасности, исходить *исключительно из принципа презумпции добросовестности* применительно к бизнес-сообществу нельзя.

Это относится также и к предоставлению создаваемым в настоящее время саморегулируемым организациям полномочий в части обеспечения безопасности продукции.

Напомним, что в ФЗ «О саморегулируемых организациях» (№ 315-ФЗ от 1 декабря 2007 года) под саморегулируемыми организациями (СРО) понимаются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Здесь надо учитывать следующее обстоятельство. В СРО объединяются субъекты предпринимательской деятельности, то есть в первую очередь они отражают интересы бизнес-сообщества. Поэтому при установлении уровня риска причинения вреда потенциально опасной продукцией баланс учета интересов между *бизнесом* и обществом в целом может сместиться в сторону первого. Особенно опасна эта тенденция в условиях кризиса, когда будет расти значение факторов, влияющих на безопасность продукции.

Все вышеизложенное убедительно свидетельствует, что сегодня, в условиях кризиса, подход к проблеме технического регулирования и, в первую очередь, подход к определению здесь роли государства, делегированию полномочий в области обеспечения безопасности бизнес-сообществу должен быть адекватен изменениям его регулирующей роли в экономике, финансовой деятельности.

*Накопившиеся проблемы технического регулирования.*

Далее рассмотрим ряд проблем, актуальность которых, как уже говорилось, сегодня очевидна исходя из сложившейся практики разработки и введения в действие технических регламентов. Их наличие не связано непосредственно с кризисом, но он крайне обострил их негативное влияние на деятельность по техническому регулированию.

Важнейшая из них заключается в том, что действующие нормы законодательства, относящиеся к проблематике технического регулирования, не всегда согласованы между собой. Это приводит к правовым коллизиям при формулировании конкретных норм технических регламентов из-за того, что разработчик регламента ссылается не на нормы Федерального закона «О техническом регулировании», а на иные законодательные акты, вступающие в противоречие с нормами указанного закона. Эта ситуация усугубляется тем, что ответственность за несоблюдение норм технических регламентов в действующем законодательстве установлена не в полном объеме.

Особенно остра эта ситуация для случая принятия федеральных законов, отдельные нормы которых противоречат положениям Федерального закона «О техническом регулировании». Дело в том, что в соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Подобное толкование этой нормы конституции дано Конституционным Судом Российской Федерации. Такое положение может формировать правовые коллизии и неопределенности в сфере технического регулирования. Для исключения *подобных* ситуаций необходимо, во-первых, проводить планомерную кодификацию федеральных законов, устраняя противоречия в действующем законодательстве, а во-вторых, - что гораздо предпочтительней, еще на стадии обсуждения законопроектов учитывать положения закона «О техническом регулировании». Системная работа по приведению в порядок законодательства в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании» до сих пор не организована.

Требует корректировки и подход к формированию программы разработки технических регламентов. Ее наполнение, согласно ФЗ «О техническом регулировании», должно отвечать интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития. С учетом кризисной ситуации, связанной, в том числе, с сокращением государственного бюджета, содержание принятой программы должно быть пересмотрено с точки зрения включения в нее **только минимально необходимых государству, обществу и бизнесу технических регламентов.**

*При анализе программы разработки технических регламентов необходимо учитывать содержание других программ, разрабатываемых в рамках международных соглашений, к которым присоединилась Российская Федерация, в первую очередь, речь идет о Евразийском экономическом сообществе и Соглашении об основах гармонизации технических регламентов государств – членов Евразийского экономического сообщества (24 марта 2005 г., г. Астана). Так, например, согласно Решению Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 12 декабря 2008 г. № 405 предусмотрена разработка 32 первоочередных технических регламентов Евразийского экономического сообщества, разработчиками которых кроме Российской Федерации являются Республика Беларусь и Республика Казахстан. Координация и синхронизация разработки регламентов в рамках обеих программ могла бы позволить сократить расходы на разработку национальных (российских) технических регламентов, по которым разработчиками являются другие страны. Представляется целесообразным, чтобы в изменениях в Федеральный закон «О техническом регулировании» положение, касающееся такой координации, нашло соответствующее отражение.*

Федеральный закон «О техническом регулировании» оставил возможность фактического делегирования полномочий государства как инициатора разработки технических регламентов любому лицу. Это вытекает

из содержания статей 7 и 9, где зафиксировано, что, во-первых, «технические регламенты могут быть разработаны вне утвержденной программы» (ст. 7 п. 12), а во-вторых, «разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо» (ст. п.9).

Документ, разработанный в инициативном порядке, скорее всего, будет содержать требования непосредственно в виде количественных показателей, а не путем ссылок на соответствующие национальные стандарты или своды правил. В противном случае трудно понять мотивы «любого лица», выступившего с подобной инициативой. Ведь разработка и вся последующая процедура принятия технического регламента требует больших затрат труда и стоит немалых денег. А в условиях финансового и экономического кризиса простая трата денег, не предполагающая их возврата, не может рассматриваться как рациональное поведение рыночного субъекта.

Поэтому естественно предположить, что, выступая с инициативой разработки технического регламента, субъект хозяйственной деятельности хочет достичь своих целей. Реализуя свои цели, он будет предлагать те требования технического регламента, а также формы и схемы оценки соответствия, которые в наибольшей степени соответствуют его интересам. А это, отнюдь, не требования национальных стандартов, и, соответственно, не те формы и схемы оценки соответствия, которые призваны отражать интересы всех заинтересованных сторон, включая потребителей. Разработчик при этом получает финансовые и экономические преимущества. Получает ли выгоды государство, или, точнее, общество в целом? Вопрос остается открытым. Открытым остается и вопрос о коррупционной составляющей такого технического регламента.

Таким образом, сегодня должен быть проанализирован не только состав программы разработки технических регламентов, финансируемой за счет государственного бюджета, но и предлагаемые к разработке «инициативные» технические регламенты.

В отношении последних необходимо также иметь в виду, что прохождение законопроекта занимает значительное время (иногда до полутора-двух лет) и не исключена возможность того, что необходимость внесения в регламент изменений потребуется уже через незначительное время после его принятия. В таком случае *не исключено, что* все расходы, связанные с пересмотром технического регламента, вынужден будет взять на себя уже федеральный бюджет. Принимая во внимание, что в условиях экономического кризиса он может быть очень напряженным, денег на пересмотр «инициативного» технического регламента может просто не оказаться со всеми вытекающими из этого последствиями.

Кроме того, разработка «инициативных» технических регламентов порождает еще одну проблему, которая связана с увязкой положений этих регламентов с требованиями «программных» технических регламентов. В Федеральном законе «О техническом регулировании» увязка базируется на процедуре публичного обсуждения, которая в нем прописана «скороговоркой». Чтобы сделать процедуру публичного обсуждения более эффективной, необходимо внести изменения в Федеральный закон «О техническом регулировании» в этой части.

Крайне остро стоит сегодня проблема оценки объективности и обоснованности требований вводимых в действие технических регламентов с точки зрения принципиальной возможности их выполнения субъектами хозяйственной деятельности.

Понятно стремление разработчиков заложить в документ нормы, соответствующие международным требованиям. Однако, не следует забывать известную поговорку о том, куда могут привести благие намерения. Если после принятия решения о введении в действие технического регламента выясняется, что в установленные сроки обеспечить выполнение его требований невозможно, это вызывает ряд крайне негативных последствий.

В статье 3 Закона «О техническом регулировании», где установлены принципы технического регулирования, прямо говорится о необходимости соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, а также уровню научно-технического развития. Установление нереальных требований означает недостаточно глубокую проработку вопроса, незнание возможностей промышленности, или, что еще хуже, лоббирование чьих-то конкретных интересов, создание условий для недобросовестной конкуренции.

Типичный пример – необходимость корректировки требований технического регламента «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту». Согласно этому регламенту с 1 января 2009 года производители бензина должны перейти на более качественный бензин «Евро-3».

Однако, анализ текущей экономической ситуации в отрасли показывает, что выполнение этих требований потребует значительных инвестиций в модернизацию нефтеперерабатывающего комплекса. По информации газеты «Коммерсантъ» от 8 декабря 2008 года, для выполнения требований регламента консолидированные инвестиции могут составить до 2012 года около 1 триллиона рублей. Очевидно, что такие средства в условиях кризиса обеспечить невозможно, и поэтому вынужденно требования технического регламента должны быть отложены.

К такому же результату приводит ситуация, когда в техническом регламенте устанавливаются требования (может быть и весьма перспективные), проверка которых не может быть осуществлена в связи с отсутствием соответствующих методов контроля и испытаний. Именно так произошло с техническим регламентом на молоко и молочные продукты. Его только ввели в действие, а уже по этой и многим другим причинам возникла необходимость внесения изменений в этот Закон.

Также есть серьезные недостатки в принятых технических регламентах в части установления форм и схем оценки соответствия. Например, в уже упомянутом выше техническом регламенте на молоко и молочные продукты некорректно приведены описания схем подтверждения соответствия с использованием систем менеджмента качества. *Примененный* подход полностью противоречит идеологии международных стандартов серии 9000, где, начиная с версии 2000 года, отказались от стадийного подхода при разработке систем, а оставили единственную модель, охватывающую все стадии жизненного цикла продукции.

В связи с упомянутым регламентом хотелось бы обратить внимание ещё на следующее обстоятельство. В процессе его рассмотрения ярко проявились последствия конъюнктурного подхода к обсуждаемым проблемам. По словам разработчиков регламента, в процессе обсуждения на первый план была выдвинута далеко не самая главная проблема, а именно проблема соотношения «натуральное или ненатуральное молоко». Сама суть регламента – *обеспечение безопасности при потреблении молока*, его требования, формы и схемы подтверждения соответствия отошли на второй план. А именно они, как выяснилось уже после его принятия, и требуют существенной доработки.

К сожалению, этими примерами не исчерпываются недостатки в разрабатываемых технических регламентах, связанные с обоснованностью и объективностью устанавливаемых в них норм.

Одна из важных причин, по нашему мнению, это недостатки в организации экспертизы проектов технических регламентов, связанные как с качеством самой экспертизы, так и с отсутствием конструктивной реакции на нее у разработчиков. По поручению Ростехрегулирования ОАО «ВНИИС» и другие подведомственные организации проводили экспертизу проектов технических регламентов, и, в частности, проектов регламентов на молоко и молочные продукты. Предложения и замечания в большинстве случаев не были учтены разработчиками.

Нет конструктивного подхода и к учету замечаний заинтересованных сторон в процессе публичного обсуждения проектов технических регламентов. Наглядный пример этому разработка одного из проектов технического регламента на средства индивидуальной защиты (СИЗ). Подготовленная разработчиком этого проекта технического регламента (ВНИИ охраны и экономики труда) сводка отзывов не содержала анализа практически ни одного *принципиального* замечания, подготовленного техническим комитетом по стандартизации СИЗ - коллектива профессионалов с многолетним опытом работы в области нормирования требований к этим изделиям.

В соответствии с Законом «О техническом регулировании» официальную экспертизу проектов технических регламентов проводят экспертные комиссии по техническому регулированию. Анализ их заключений говорит о том, что в них, как правило, отсутствуют предложения по устранению тех недостатков, которые в последующем проявляются в уже принятых технических регламентах. Вывод из этого очевиден: или заключение подготовлено неграмотно, или уже после экспертизы в регламент были внесены принципиальные изменения. И то, и другое плохо. И если это происходит, то значит механизм экспертизы не срабатывает и требует изменения.

Необходимо законодательно повысить статус и ответственность экспертных комиссий за конечный результат, за соответствие проектов технических регламентов интересам национальной экономики. Но для этого необходимо установить порядок, при котором все последующие предложения по внесению изменений в проект должны прорабатываться не только с привлечением разработчиков, но и экспертных комиссий. Только при этих условиях они смогут выполнить предназначенную им функцию. Соответственно, должны быть повышены требования и к квалификационному составу экспертов.

За примерами далеко ходить не надо. *Кто такие* в Европе, например, эксперты в области оценки соответствия? Это высококвалифицированные специалисты, с мнением которых считаются и Европейская комиссия, и Европейский парламент. Трудно даже представить ситуацию, когда какие-то изменения вносились бы в директиву без консультации с ними.

*Представляется, что назрела необходимость и в изменении порядка разработки, обсуждения и подготовки к принятию технических регламентов. Зачем было изобретать велосипед? Применение при разработке технических регламентов проверенного мировой и отечественной практикой порядка разработки стандартов сняло бы многие проблемы, с которыми сталкиваются сегодня разработчики технических регламентов, в том числе и в процессе согласования мнений заинтересованных сторон на основе консенсуса.*

Серьезные недостатки существуют и в организации введения в действие технического регламента. Необходимо учитывать, что реализация его требований возможна только при наличии ряда *сопровождающих* документов, разработка которых сегодня, как правило, своевременно не организуется да и не финансируется. С точки зрения введения регламента в действие на практике наличие только принятого регламента без подготовки всего комплекса документов смысла не имеет.

В связи с этим, условия конкурса на разработку технических регламентов должны предусматривать не только разработку собственно текста регламента, но и разработку соответствующей «обвязки» регламента: проекта перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, для последующего утверждения Правительством Российской Федерации; проекта перечня национальных стандартов и (или) сводов правил, обеспечивающих выполнение требований технического регламента, для утверждения национальным органом по стандартизации; проекта списка продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям технического регламента при

ввозе на таможенную территорию Российской Федерации, для утверждения Правительством Российской Федерации и т.д.

Важным условием организации введения в действие технического регламента является своевременное формирование инфраструктуры для выполнения работ по обязательному подтверждению соответствия. Прежде всего, необходимо организовать подготовку и аккредитацию органов по сертификации и испытательных лабораторий таким образом, чтобы их инфраструктура была в основном сформирована до вступления в силу соответствующего технического регламента и с учетом регионального аспекта. А это также требует определенных времени и средств.

*Для реализации* вышеизложенного требуется соответствующее методическое обеспечения. Ранее утвержденные Минпромэнерго рекомендации для разработчиков технических регламентов практического применения не нашли. В настоящее время организациями Ростехрегулирования по поручению Минпромторга разработаны и представлены развернутые план-проекты рекомендаций по всем основным вопросам технического регулирования. Работа не организована – отсутствует финансирование. В связи с эти прорабатывается вопрос финансирования этой работы из внебюджетного фонда Ростехрегулирования.

И, наконец, в целях подготовки своевременного введения в действие технических регламентов на практике необходимо организовать оказание своевременной методической помощи предприятиям, производящим продукцию, подпадающую под действие принятых технических регламентов. Для этого надо предусмотреть организацию оказания консалтинговых услуг предприятиям по разработке *и реализации* мероприятий, связанных с внедрением технических регламентов, разработать соответствующие рекомендации для них. *Кстати, эта деятельность может быть привлекательной для многих инициативных и квалифицированных специалистов.*

Безусловно, в данной статье рассмотрен не весь комплекс накопленных проблем разработки и введения в действие технических регламентов. Но представляется, что и названных вполне достаточно для принятия кардинальных мер по изменению сложившейся ситуации, и, главное, организационных.

Прежде всего, хотелось бы сказать о том, что в настоящее время отсутствует профессионально специализированный орган исполнительной власти, ответственный за организацию в стране деятельности по техническому регулированию. По нашему мнению назрела необходимость в таком органе. Понятным для всех его образом мог бы быть Госстандарт, который отвечал за деятельность в области нормирования и контроля требований к продукции и, соответственно, нес всю полноту ответственности за конечный ее результат перед Правительством. Примером в данном случае может являться Белоруссия, где деятельностью по техническому регулированию руководит такой орган. С точки зрения проведения единой научно-технической политики, оперативности подготовки и принятия решений сравнение не в нашу пользу. У нас же - это бесконечные согласования между различными организациями, сложная цепочка подготовки и принятия решений, размытая ответственность за конечный результат.

Сегодня в Ростехрегулировании, в подведомственных ему организациях и разветвленной сети территориальных органов сосредоточены наиболее подготовленные и имеющие большой опыт работы специалисты в области стандартизации, оценки соответствия, государственного надзора и технического регулирования в целом. Однако Ростехрегулированию сложно реализовать свой потенциал, так как Агентство занято решением отдельных частных задач технического регулирования, вне системного контекста.

*Вступление в силу технических регламентов обнажило еще одну системную проблему, связанную с отсутствием реального координирующего*

*центра в сфере технического регулирования. О чем идет речь? Сегодня сложилась такая ситуация, что на одну и ту же продукцию могут действовать несколько технических регламентов. Например, на низковольтное оборудование могут распространяться требования технических регламентов по безопасности низковольтного оборудования, пожарной безопасности (вступил в силу с 1 мая 2009 г.), электромагнитной совместимости. При этом каждый регламент закреплен за соответствующим федеральным органом власти, который осуществляет аккредитацию органов по сертификации и испытательных лабораторий, комментирует положения регламента и т.п. Таким образом, безопасность продукции оказалась «расташенной» по отдельным видам безопасности и по разным ведомствам, по известной пословице: «У семи нянек дитя без глаза». Это в корне противоречит основополагающей идее технического регулирования: концентрации всех требований безопасности в едином нормативном документе.*

*Такое положение чревато серьезными системными последствиями. Теперь, чтобы поставщику продукции выйти на рынок необходимо будет осуществить подтверждение соответствия в разных органах по сертификации (по закрепленным регламентам) и по разным требованиям. Кроме того, государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов также будет осуществляться разными ведомствами по закрепленным регламентам, без соответствующей координации, поскольку она не предусмотрена регламентами.*

*Следовательно, вместо снижения административных барьеров образовались новые. Выход из этого положения связан с формированием единого координирующего центра, который отвечал бы за всю проблематику технических регламентов и единого органа по аккредитации. Это позволило бы аккредитовывать органы по сертификации, способные осуществлять оценку соответствия по всем требованиям, относящимся к*

*конкретной продукции и, тем самым, исключить излишнее давление на бизнес.*

Серьезные проблемы есть сегодня и в аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий. Поставленная Законом «О техническом регулировании» задача создания единой системы аккредитации до сих пор не выполнена. Говоря об этом, мы имеем в виду то, что не создана система аккредитации, способная представлять Россию в международном форуме по аккредитации.

Еще одна «болезненная» тема – *уполномочивание* (назначение) органов по сертификации, выполняющих работы по подтверждению соответствия требованиям технических регламентов. *Федеральный орган, ответственный за введение в действие технического регламента, должен иметь возможность оказывать влияние на формирование инфраструктуры органов по оценке соответствия. Без уполномочивания этот вопрос не решить.*

Говоря о проблеме введения в действие технических регламентов, необходимо отметить, что в Федеральном законе «О техническом регулировании» установлен переходный период не менее 6-ти месяцев, а ограничений на его увеличение нет. Длительность этого периода надо четко увязывать с объемом работ по выполнению всех необходимых мероприятий для введения в действие технических регламентов, о которых говорилось выше, и избавляться от конъюнктурных факторов их принятия в необоснованные сроки. Помимо чисто материальных потерь, это чревато потерями моральными, причем для широких слоев населения: технический регламент принят, а выполнить его нельзя. При таком отношении к законам правовой нигилизм в стране будет только процветать.

Положительным примером тщательной подготовки и реализации необходимых мероприятий по введению в действие директив дает Европа: весь этот период в зависимости от объемов работ достигает пяти лет. Это

позволяет странам ЕС избежать неподготовленного введения директив в действие, и не ставит в тяжелое положение производителей продукции.

В плане кардинального улучшения деятельности по техническому регулированию необходимо сказать и о сложившемся у нас стереотипе отношения к деятельности по стандартизации, сертификации и государственному надзору, техническому регулированию в целом. Так повелось, что в этой деятельности многие считают себя специалистами и готовы давать рекомендации и даже принимать решения. Можно ли себе представить, чтобы кто-то, не являясь специалистом в ракетной технике, давал советы, как ее сконструировать? Думается, что его сочли бы за *ненормального*. А здесь, пожалуйста, сколько угодно. А между тем, техническое регулирование - это сложная организационно-техническая система, оказывающая большое влияние на экономику и социальную сферу, и с точки зрения принятия решения, по всем теоретическим канонам - она на порядок сложнее, чем техническая система, в частности, ракета. Кроме того, эта деятельность по своей природе конфликтна, содержит массу нюансов, тонкостей, в том числе юридических, от которых зависит конечный результат. Это примерно также, как в фразе «Казнить нельзя помиловать»: от того, где поставить запятую, кардинально меняется смысл. Для того чтобы стать специалистом, экспертом в области технического регулирования, нужны специальные знания, навыки и опыт, которые нарабатываются годами. Быть просто умным здесь недостаточно.

К сожалению, недооценка этого привела к масштабным кадровым потерям. Речь идет не о количественной характеристике кадрового потенциала, а именно, о наличии специалистов-профессионалов. Их становится все меньше и меньше, как в федеральных органах власти, так и в регионах.

В связи с этим, крайне остро стоит вопрос подготовки специалистов в этой области. Особенно хотелось бы отметить актуальность подготовки специалистов в области технического регулирования. Стандартизация,

сертификация, государственный надзор, как уже отмечалось, это сложные виды деятельности. В техническом регулировании все они сводятся воедино и должны рассматриваться во взаимосвязи, что, естественно, усложняет процесс подготовки и принятия решений.

В российских высших учебных заведениях в настоящее время читаются курсы по дисциплине «Стандартизация и сертификация». По прошествии почти 6 лет с момента вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» учебные программы до сих пор не актуализированы. Ростехрегулирование выходило с предложениями ввести такую учебную дисциплину, но решения пока нет.

#### *Заключение.*

Цель данной статьи выявить проблемные вопросы технического регулирования и предложить возможные пути их решения. Как видим, проблем достаточно много и может сложиться впечатление, что вообще в этой работе все плохо. Это не так. Годы, прошедшие после введения в действие Федерального закона «О техническом регулировании», не прошли даром. В работу по техническому регулированию включилось значительное количество специалистов различного профиля: не только стандартизаторов и сертифицированных, но и экономистов, юристов, работников технической сферы. Активно в эту работу вошла научно-техническая общественность.

По-видимому, настала пора сформировать и обсудить следующий блок изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании», направленных на его эффективную реализацию. При этом речь не идет о «смене вех» или изменении концепции закона, а скорее об уточнении тех норм, которые касаются аспектов организации, планирования, разработки, обсуждения и принятия технических регламентов, в том числе, и тех, о которых говорится в данной статье.

Крайне важно, что сегодня для руководителей всех уровней управления нашей экономикой стало значительно яснее, что техническое регулирование - это важнейшая составляющая государственного механизма.

Необоснованные решения в этой области чреваты серьезными негативными последствиями, как для конкретного бизнеса, так и для экономики в целом, для развития социальной сферы.

К большому достижению этого периода надо отнести принятые в условиях больших идеологических дискуссий изменения к Закону «О техническом регулировании». Это был важный шаг в развитии технического регулирования. И прежде всего, именно он позволил национальной стандартизации занять свое достойное место в техническом регулировании.

Обстановка с практической реализацией закона «О техническом регулировании» остается сложной. Проблем много. Но это не та ситуация, которая была 3-4 года назад, когда, по существу, она была тупиковой. Сейчас есть ясность, что делать, накоплен практический опыт.

А о том, что кардинальные изменения в организации работ по техническому регулированию назрели, говорят уже многие. На фоне тех усилий, которые предпринимаются сегодня государством для стабилизации экономики и создания предпосылок для ее устойчивого развития, это становится все более очевидным. И обострилось понимание этого вместе с кризисом. Не было бы кризиса, его надо было бы придумать.