

Техническое регулирование

УДК 658.382.3.62.5:340.132.6

© Коллектив авторов, 2006

ИЛЛЮЗИИ, РЕАЛИИ И ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е.В. КЛОВАЧ, В.К. ШАЛАЕВ, доктора техн. наук, Н.С. СИДОРОВА, М.В. СТАРЦЕВ, канд. техн. наук (ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность»)

Реформа технического регулирования основывается на Федеральном законе «О техническом регулировании» [1] (далее — Закон) и предполагает принятие в течение 7 лет технических регламентов (далее — регламенты), обязательные требования которых должны заменить требования стандартов и других технических документов. В регламентах должны быть требования к объектам технического регулирования — продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, обеспечивающие, в основном, их безопасность, а также могут быть правила и формы оценки соответствия этих объектов требованиям регламентов. После вступления в силу регламентов все другие документы (в том числе стандарты), устанавливающие требования в сфере технического регулирования, должны приобрести исключительно рекомендательный характер. Еще на стадии разработки Закона реформа вызвала опасения, которые усугублялись заявлениями ее идеологов о том, что регламенты заменят все законы по безопасности. Рассмотрим заявленные цели реформы, возможности их достижения и существующие проблемы реализации Закона.

Необходимость реформы технического регулирования ее идеологи обосновывали рядом причин. Оказывается, государство почти 10 лет нарушало Конституцию Российской Федерации, допуская, чтобы обязательные требования устанавливались в государственных стандартах. По мнению идеологов реформы [2], стандарты ограничивали права и свободы, что не соответствовало статье 55 Конституции, в которой сказано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом (далее — закон). Это несоответствие предполагалось устранить, перенеся такие ограничения на уровень законов, которыми должны стать регламенты.

Полагали, что реформа приведет отечественное техническое регулирование в соответствие с принципами Всемирной торговой организации (ВТО), что является одним из условий вступления в нее России. В частности, Соглашение по техническим барьерам в торговле ВТО признает регламенты обязательными документами, а национальные стандарты — добровольными. Страны-участницы Соглашения должны уведомлять друг друга о разработке регламентов и учитывать

полученные замечания. Международные стандарты должны использоваться полностью или частично как основа для регламентов, что и предполагалось делать при разработке отечественных регламентов.

Еще одной причиной реформирования признавалась отсталость, громоздкость и несогласованность существующей нормативной технической базы, в которую, кроме примерно 20 тыс. государственных стандартов, входило неопределенное, но также значительное количество документов органов исполнительной власти, в том числе органов власти бывш. СССР. Эти документы содержали многочисленные ссылки друг на друга, иногда дублировали друг друга, а в отдельных случаях противоречили друг другу, поскольку были приняты в разное время различными органами власти. Предлагалось не совершенствовать эту базу, а создать на ее основе систему ограниченного числа регламентов, содержащих только минимальные требования, в результате чего надеялись избежать дублирования и противоречий.

Наконец, самой важной причиной реформирования было, по мнению идеологов реформы, наличие в указанных выше документах требований, которые создавали необоснованные препятствия для предпринимательской деятельности, предоставляя избыточные полномочия федеральным органам исполнительной власти (далее — органы власти). Органы власти сами принимали документы, хотя нормотворчество и было ограничено административной реформой, и сами же контролировали их исполнение. Этот недостаток хотели устранить, исключив саму возможность принятия органами власти обязательных документов, а также вовлекая заинтересованных лиц, в том числе предпринимателей, в публичное обсуждение проектов регламентов и в работу экспертных комиссий по техническому регулированию.

После принятия Закона прошло более 3 лет, было время осмыслить его. Благодаря большой организационной работе, проведенной Минпромэнерго России (органом по техническому регулированию), с конца 2004 г. началась разработка проектов регламентов. Накоплен определенный опыт их разработки, позволяющий оценить возможности и пути реализации Закона. Выяснилось, что существуют значительные трудности в его интерпретации и реализации. Основные проблемы

были отмечены в выступлении президента Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) А.Н. Шохина на семинаре «Актуальные вопросы технического регулирования в России» 30 ноября 2005 г. в Ростове-на-Дону. Попытаемся оценить, в какой степени реализация норм Закона позволит достичь целей, заявленных идеологами реформы.

Мы уже писали [3] о том, что согласно Закону регламент законом не является, поэтому обязательные требования в регламенте ничуть не лучше соответствуют Конституции, чем обязательные требования в стандарте. Можно сделать регламент законом, который принят другим законом (что вряд ли имеет смысл), но никак нельзя сделать законами регламенты, принятые международными договорами, актами Президента или Правительства Российской Федерации. Более того, в Законе определена обязательность требований в отношении оборонной продукции (работ, услуг), установленных органами власти, а вовсе не законами. По логике идеологов реформы нормы Закона, где говорится об обязательных требованиях, установленных не законами, а регламентами или органами власти, должны быть признаны не соответствующими Конституции.

Замена обязательных требований стандартов обязательными требованиями регламентов никак не скажется на соответствии технического регулирования Конституции, поскольку сама эта проблема надуманна. В статье 55 Конституции говорится о конституционных правах и свободах, перечисленных в ее главе 2, таких, например, как равенство перед законом и судом, право на жизнь, неприкосновенность жилища, но требования к продукции или процессам (технические требования) не регулируют указанные права и свободы. В России акты технического характера, не содержащие правовых норм, не относились к категории нормативных правовых актов и не подлежали государственной регистрации в Минюсте России [4]. Ограничение прав и свобод возможно в случае, когда требования устанавливаются к самим правам и свободам или к их субъектам. Такие требования в регламентах Законом не предусмотрены. Правовые нормы содержатся в нормативных правовых актах, в том числе в актах Президента и Правительства Российской Федерации, но авторы Закона посчитали необходимым приводить в соответствие с Конституцией именно техническое, а не правовое регулирование.

В настоящее время требования к объектам технического регулирования, обеспечивающие безопасность, устанавливаются актами, относящимися к различным отраслям законодательства, регулирующим вопросы охраны труда, охраны окружающей среды, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, промышленной, пожарной безопасности и т.д. Как правило, такие акты носят межотраслевой характер и определяют требования к субъектам правоотношений (организационные механизмы), направленные на

предотвращение негативного техногенного воздействия объектов регулирования независимо от их отраслевой специфики на людей и окружающую среду. Например, процедуры регулирования промышленной безопасности, установленные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов самых разных отраслей промышленности — химической, нефтегазодобывающей, металлургической, горнорудной и т.д. Высказываемое некоторыми идеологами реформы мнение, что законодательные акты в сфере безопасности будут отменены после переноса организационных требований (правовых норм) в регламенты, не выдерживает критики, поскольку описание одних и тех же организационных механизмов регулирования в различных регламентах приведет в лучшем случае к дублированию правовых норм, а в худшем — к возникновению противоречий в результате редактирования текстов проектов регламентов разными специалистами.

Гармонизация отечественного технического регулирования с международным при реализации Закона может быть достигнута лишь частично и с учетом так называемых национальных особенностей. Регламенты в Законе — это совсем не те регламенты, о которых говорится в Соглашении по техническим барьерам в торговле. По Соглашению регламенты принимаются центральными и местными правительственными органами (органами исполнительной власти) или неправительственными органами (обществами, ассоциациями), по Закону — федеральными законами, принятыми органом законодательной власти. В этом отношении техническое регулирование до реформы больше соответствовало Соглашению, чем после нее. Как отмечал А.Н. Шохин, в государствах-членах ВТО техническое регулирование затрагивает вопросы безопасности продукции и лишь в исключительных случаях — безопасности процессов изготовления продукции. Отечественное техническое регулирование идет дальше, распространяясь и на другие процессы, оно более централизованное, неповоротливое и всеобъемлющее, чем за рубежом. При этом требования к процессам производства, эксплуатации, хранения и перевозки как минимум вторгаются в сферу законодательства об охране труда, требования к реализации — в сферу гражданского законодательства, а требования к утилизации — в сферу законодательства об охране окружающей среды и о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В мировой практике вопросы профессиональной безопасности и здравоохранения (Occupational safety and health) не входят в сферу технического регулирования.

В отличие от Соглашения по техническим барьерам в торговле, Законом не предусмотрены уведомление других стран и учет их замечаний. Может оказаться, что требования к продукции, объекты и схемы подтверждения соответствия в регламентах будут от-

личаться от аналогичных в международных стандартах, создавая для России проблемы с ВТО.

Регламенты разрабатываются в соответствии с Программой разработки технических регламентов [6] (далее — Программа), сформированной по предложениям органов власти. Из 84 регламентов, как можно судить по их названиям, 42 будут посвящены продукции, 25 — продукции и процессам, 12 — процессам. По названиям пяти оставшихся регламентов трудно судить об их объектах. Регламенты разрабатываются в меру понимания Закона разработчиками и органами власти, участвующими в организации разработки. Между тем А.Н. Шохин отмечал отсутствие единства в понимании Закона даже среди органов власти (Минпромэнерго России и Ростехрегулирование).

Программой предусмотрена одновременная разработка как общих регламентов, требования которых обязательны для любых объектов технического регулирования, так и специальных регламентов, устанавливающих требования только к тем отдельным объектам технического регулирования, степень риска причинения вреда которыми выше степени риска причинения вреда, учтенной общим регламентом. В отсутствие общих регламентов не ясно, что должно быть в специальных регламентах, а что — нет. В специальных регламентах приходится ссылаться на общие регламенты, существующие только в виде промежуточных редакций проектов, что противоречит юридической практике и может привести к отказу от принятия ряда специальных регламентов после принятия общих или их пересмотру.

Программа иллюстрирует непонимание или сознательное игнорирование Закона органами власти. В ней присутствуют регламенты с названиями «О безопасности информационных технологий» и «О требованиях к безопасности объектов технического регулирования, необходимых для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия на территории Российской Федерации». Судя по названиям, в первом из этих регламентов будут устанавливаться требования к информационным технологиям, которые могут быть товаром, но не являются ни продукцией (не имеют материально-вещественной формы), ни процессами, а во втором — требования, обеспечивающие не безопасность, а благополучие, что не предусмотрено Законом. В последнем регламенте намечается привести перечень предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ в воздухе, хотя ПДК, очевидно, являются требованиями не к вредным веществам (продукции), а к воздуху, такими же, как требования к его влажности или температуре. Сам же воздух вряд ли можно рассматривать в качестве продукции или процесса — объектов технического регулирования. Об этом свидетельствует тот факт, что Главный санитарный врач Российской Федерации продолжает вводить в действие гигиенические нормативы, устанавливающие ПДК вредных веществ в воздухе [7], которые Минюст России исправно регистрирует. Если бы ПДК были требованиями к продукции, тогда Минюст

России должен был бы отказать в регистрации подобных документов, поскольку, согласно Закону, требования к продукции, не включенные в регламенты, не могут носить обязательный характер.

В Программе есть регламенты, объекты регулирования которых не совсем ясны или отчасти совпадают, что создает опасность дублирования требований или их противоречивости. К ним относятся, например, регламенты «О безопасности химической продукции, процессов ее хранения, перевозки, реализации, применения и утилизации»; «О безопасности химических производств»; «О безопасности процессов производства, применения, хранения, перевозки, реализации и утилизации токсичных и высокотоксичных веществ»; «О безопасности горючих, окисляющих и воспламеняющихся веществ, процессов их производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации»; «О безопасности производственных процессов нефтехимической промышленности». В их названиях присутствуют неясные формулировки «химические производства» (не ясно, является производство продукцией или процессом), «нефтехимическая промышленность» (не ясно, где проходит граница между нефтехимической промышленностью и химической или нефтеперерабатывающей промышленностью) и неверная формулировка «эксплуатация веществ». Для отдельных регламентов нельзя использовать единые подходы к классификации химических веществ (продукции). Примером может служить регламент «О безопасности процессов производства, применения, хранения, перевозки, реализации и утилизации токсичных и высокотоксичных веществ». Формулировки «токсичные вещества» и «высокотоксичные вещества» употребляются в Конвенции ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий [8] и в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Классификация таких веществ в конвенции и в этом законе не совпадает с классификацией в действующих стандартах, отчего в рассматриваемом регламенте невозможно установить требования по соблюдению гигиенических нормативов, привязанных к действующей классификации. Она не совпадает и с классификацией, используемой в рассматриваемом регламенте на химическую продукцию и основанной на согласованной на глобальном уровне системе маркировки и классификации химических веществ, которую Россия обязалась ввести до 2008 г. и которая также не совпадает с классификацией, принятой в стандартах. В силу этого становятся невозможными указания на маркировку химической продукции, используемой или получаемой в процессах с токсичными или высокотоксичными веществами.

Органы власти, давая предложения в Программу, похоже, были введены в заблуждение рассуждениями идеологов реформы о роли регламентов в законодательстве, об их характере и совершенно не представляли, чем и о чем должны быть регламенты в со-

ответствии с Законом. В результате, справедливо опасаясь утратить существующую нормативно-техническую базу, требования которой и без реформы неплохо обеспечивали безопасность, а также свои полномочия по контролю за исполнением этих требований, они общими силами сформировали противоречивую и выходящую за рамки Закона Программу.

Участие органов власти в разработке регламентов подготовкой Программы не ограничилось. Можно заменить стандарты регламентами, но неизменным остается порядок, по которому проекты регламентов перед их внесением в Правительство Российской Федерации должны быть согласованы с заинтересованными органами власти. Наивно думать, что в проектах регламентов, согласованных с органами власти, будут ограничены полномочия этих органов. Такое, конечно, возможно в регламентах, которые лоббируются компаниями, обладающими достаточными финансовыми ресурсами. Для других есть обоснованные опасения, что в результате реформы будут созданы еще более жесткие ограничения для предпринимательской деятельности, чем раньше. Это особенно касается регламентов на процессы, для которых основной формой оценки соответствия, как правило, является государственный контроль (надзор).

Вряд ли принятие регламентов как-то повлияет на безопасность продукции и процессов, ведь требования регламентов будут взяты из уже действующих документов. Данные Ростехнадзора (а ранее — Госгортехнадзора России) о причинах аварий и несчастных случаев на производстве в основных отраслях экономики из года в год свидетельствуют, что большая часть этих событий, несмотря на изношенность и медленное обновление основных фондов, связана не с недостатками техники, а с неправильной организацией работ, нарушениями технологии и производственной дисциплины, неосторожными действиями работников. Это значит, что люди знали или могли знать, как действовать правильно при исполнении трудовых обязанностей, но действовали неправильно. В таких ситуациях обязательные требования к продукции или процессам в регламентах несколько не действеннее таких же обязательных требований в стандартах или других документах органов власти.

О возможном качестве будущих регламентов можно судить по первому и пока единственному из них — «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (принят постановлением Правительства Российской Федерации) [9], в названии которого явно слегка перепутан порядок слов. Мало того, название не соответствует Закону, поскольку выбросы веществ не являются продукцией или процессами, требования к которым должны быть в регламентах. Оно не соответствует и содержанию регламента, в котором устанавливаются на самом деле требования не к выбросам, а к автомобильной технике, уста-

новленным на ней двигателям внутреннего сгорания и топливу для таких двигателей.

Закон и практика его реализации явно не оправдали ожидания идеологов реформы, поскольку в отношении достижения заявленных ими целей вырисовывается следующая картина:

несоответствие Конституции обязательных технических требований в документах, не являющихся законами, — мнимое и, даже если бы оно было реальным, не устраняется Законом;

установленная Законом система технического регулирования не полностью соответствует международной практике для продукции и никак не соотносится с ней для процессов;

недостатки Закона, вытекающие из этого непонимание и неисполнение его, недостатки Программы разработки технических регламентов не позволяют надеяться на создание достаточно полной и непротиворечивой системы регламентов;

устранение неоправданных административных барьеров для предпринимательской деятельности в результате реформы проблематично; реформа может привести и к обратному результату;

реформа вряд ли приведет к повышению безопасности продукции и процессов для жизни и здоровья людей, к улучшению окружающей среды.

Значительная часть проблем реализации Закона связана с недостаточностью его понятийного аппарата. Так, определение понятия «продукция» (результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования) в Законе допускает довольно широкое толкование, включая здания, строения и сооружения. Продукцией могут считаться, например, гайка, телевизор, Транссибирская магистраль, магистральный нефтепровод или газопровод. Если для телевизора в регламенте имеет смысл и можно установить процедуры обязательного подтверждения соответствия, гармонизированные с международными, то для магистрального нефтепровода такие процедуры в рамках ВТО явно лишены смысла, поскольку он, как целостный материально-вещественный объект, вряд ли может быть предметом международной торговли, соответствие которого чему-нибудь можно подтвердить. Между тем уже имелись попытки включить в регламент «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» обязательное декларирование соответствия для таких объектов магистрального трубопроводного транспорта, как насосная станция или резервуарный парк (нефтебаза), которому нет аналогов ни в России, ни за рубежом. При этом, похоже, не принималась во внимание невозможность маркировать знаком обращения на рынке нефтебазу целиком.

С продукцией связано еще одно туманное понятие «обращение». Оно также не определено, но используется Законом в основополагающих нормах: «объектом обязательного подтверждения соответствия мо-

жет быть только продукция, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации» и «в отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции». Если обращение означает обращение на рынке, то подтверждение соответствия возможно только до передачи права собственности на продукцию, а государственный контроль (надзор) — только при такой передаче. В пользу этого предположения свидетельствует введенный Законом знак обращения на рынке. Если обращение означает все стадии жизненного цикла продукции, кроме ее изготовления, тогда вторая из приведенных норм не содержит информации, поскольку продукция появляется только после изготовления, а при изготовлении никакой продукции еще нет и контролировать нечего. На последнем неверном предположении, очевидно, основывались разработчики указанного выше регламента, заставляя принимать декларацию о соответствии организацию, эксплуатирующую объекты магистрального трубопроводного транспорта, а не их изготовителей.

В отсутствие законодательно установленной необходимости уведомлять другие страны о разработке регламентов и учитывать их замечания продукция, маркированная доморощенным знаком обращения на рынке, очевидно, не будет признаваться за рубежом соответствующей международным требованиям, а сам этот знак станет применяться исключительно в России для внутреннего самоудовлетворения.

Тем не менее, можно считать, что с продукцией в Законе все почти благополучно, чего нельзя сказать о процессах. Процессы явно второстепенны для Закона, так как в нем нет определений понятий, связанных с процессами. Остается неясным отличие процессов, являющихся объектами регулирования в регламентах, от работ и услуг, которые такими объектами не являются. Целью подтверждения соответствия процессов Закон тривиально называет удостоверение их соответствия регламентам, стандартам, условиям договоров, не указывая, для чего вообще оно нужно. Даже для работ и услуг определено, что подтверждение соответствия нужно для содействия приобретателям в компетентном их выборе и повышения их конкурентоспособности. Подтверждение соответствия процессов, получается, нужно просто так, само по себе. Процессы, соответствие которых подтверждено добровольно (сертифицированные в системе добровольной сертификации), могут маркироваться знаком соответствия этой системы. При этом остается непонятно, как вообще можно маркировать процессы, чем бы они не были, и где на них должен находиться этот знак.

И другие нормы Закона, применимые только к продукции, искусственно перенесены на процессы. В частности, регламент должен содержать исчерпывающий перечень объектов технического регулирования, в отношении которых устанавливаются его требования, и правила идентификации объекта техническо-

го регулирования для целей применения регламента. Минпромэнерго России предлагает для перечней таких объектов использовать различные классификаторы. Для продукции эти классификаторы существуют, но их нет для процессов. Нельзя же приравнивать процессы к видам экономической деятельности, классифицированным в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД), в котором вообще нет такого вида деятельности, как утилизация, а реализация упоминается исключительно в связи с пищевой продукцией. Во всяком случае, попытка использовать ОКВЭД при разработке проекта регламента «О безопасности химических производств» оказалась безуспешной. Виды деятельности, в которых используются химические вещества, позиционированы практически во всех разделах ОКВЭД: химическая, фармацевтическая, легкая промышленность, сельское хозяйство и т.д. Отсутствие классификатора и неопределенность объектов технического регулирования, заложенная в самом названии регламента, не позволили установить исчерпывающий перечень этих объектов и правила их идентификации.

В отсутствие определений разработчики регламентов на процессы вынуждены, как в сказке, решать задачу: «Принеси то — не знаю что!». Похоже, авторы Закона и сами не знали, что это такое — процессы. Когда речь заходит о процессах, трудно основываться не только на международных, но и на отечественных стандартах, в которых тоже нет определений понятий «процесс производства», «процесс эксплуатации» и т.д. Производственный процесс (возможный аналог процесса производства) в ГОСТ 14.004—83 «Технологическая подготовка производства. Термины и определения основных понятий» определен как совокупность всех действий людей и орудий труда, необходимых на данном предприятии для изготовления и ремонта продукции. ГОСТ 12.3.002—75 «ССБТ. Процессы производственные. Общие требования безопасности», устанавливающий как будто общие требования безопасности к производственным процессам, содержит требования к чему угодно, только не к действиям людей. Эти же требования стандарт предписывает включать и в другие стандарты на производственные процессы. Еще меньше ясности с остальными процессами. Неопределенность в отечественных стандартах могла бы служить аргументом в пользу реформы технического регулирования, если бы она не усугублялась еще более неопределенным Законом. Регламенты на процессы вообще не имеют смысла пока не установлено, что является процессом.

Недостатки Закона усугубляются непониманием или игнорированием его даже на законодательном уровне. Так, в Федеральном законе «Об электроэнергетике» [10] определено, что регламенты принимаются по вопросам качества электрической и тепловой энергии, установления нормативов резерва энергетических мощностей, а также деятельности субъектов электроэнергетики. В Федеральном за-

коне «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» [11] сказано, что правила безопасного ведения горных работ определяются регламентами. Между тем по Закону вопросы качества, деятельности субъектов в регламентах не предусмотрены, а энергия, хотя и может быть товаром, но не имеет материально-вещественной формы, поэтому не является продукцией и не может быть объектом технического регулирования, как и ведение работ, для которых Закон предусмотрел требования в национальных стандартах, но не в регламентах.

Не только отдельные законодательные акты не соответствуют Закону, но и сам он плохо согласуется с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [12], в котором говорится об обязательных требованиях к работам и услугам, хотя по Закону требования к выполнению работ или оказанию услуг могут быть только добровольными для исполнения. Можно, конечно, посчитать, что работа и выполнение работы (услуга и оказание услуги) — разные понятия, но в отсутствие определений это недоказуемо.

В соответствии с Законом с середины 2003 г. органы власти прекратили принятие и пересмотр документов в сфере технического регулирования. Раньше часть требований в документах органов власти корректировалась после каких-либо серьезных аварий или несчастных случаев. В других случаях устанавливались требования, которые в силу финансовых проблем или региональных особенностей вводились постепенно по решению органа власти. В новой системе технического регулирования такой подход исключен, что может отрицательно сказаться на предпринимательской деятельности.

В Законе отдельная глава посвящена документам в области стандартизации (в основном, национальным стандартам) и их разработке, но ничего не сказано о разработке нормативных документов других видов (правила безопасности, безопасной эксплуатации, строительные, санитарные правила и т.д.), хотя и предусмотрено право органов власти издавать в сфере технического регулирования акты рекомендательного характера, у которых, очевидно, тот же самый статус добровольно применяемых документов, что и у стандартов.

Перечень форм оценки соответствия (государственный контроль (надзор), аккредитация, испытания, регистрация, подтверждение соответствия, приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено, и иные формы) в Законе является открытым. Различные виды экспертиз можно рассматривать как формы оценки соответствия. При этом получается, что правила государственной экологической экспертизы, экспертизы градостроительной документации, экспертизы промышленной, пожарной безопаснос-

ти с определенными сроками их проведения должны быть установлены практически в каждом регламенте, что явно излишне. По непонятной причине в перечень форм оценки соответствия попала аккредитация, которая является признанием органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия, но не формой оценки соответствия объектов технического регулирования.

Необходимо остановиться на тех силах, которые могут привлекаться для разработки регламентов. Регламенты, очевидно, должны охватывать самую разнообразную продукцию и различные процессы. За оставшееся до 2010 г. время нужно переработать в регламенты нормативную базу, представленную, в основном, документами (включая стандарты) органов исполнительной власти, создававшуюся в течение десятилетий усилиями специалистов самых разнообразных научно-исследовательских и проектно-конструкторских институтов. Не секрет (и это неоднократно отмечалось в средствах массовой информации), что уровень отечественной науки, в том числе отраслевой, за последние десятилетия резко снизился. Хорошо, если оставшихся сил хватит для отбора и переписывания действующих норм в проекты регламентов, т.е. для почти канцелярской работы.

Отмеченные недостатки Закона не означают, что он совсем уж плох. Он, может быть, даже хорош, если вспомнить, как быстро он был принят Государственной Думой. Возможным результатом такой спешки стало то, что почти за 3 года после вступления его в силу ни один регламент не принят законом. Закон довольно логичен в том, что касается продукции, но, распространяясь на процессы, он пытается решить сразу несколько не связанных задач и делает это плохо.

Для ВТО главное в регламентах, чтобы они не создавали дополнительных препятствий в международной торговле, и совершенно безразлично, как уже купленный товар (продукция) внутри страны будет эксплуатироваться, храниться, перевозиться, реализовываться или утилизироваться. Регламенты на процессы бесполезны для вступления России в ВТО. Между тем задача эта остается актуальной, и она — единственная, на наш взгляд, решению которой должен быть посвящен Закон, для чего он нуждается в серьезных изменениях, прежде всего — в исключении норм, связанных с процессами. При этом желательно не цепляться за национальные особенности, а учитывать опыт других стран, прежде всего европейских.

Европейский союз принял директивы, устанавливающие требования к различным видам продукции, так называемые директивы Глобального и Нового подходов, фактически установившие способы устранения барьеров в торговле, препятствующих свободному перемещению товаров на рынке. Установлены следующие принципы технического регулирования:

законодательная гармонизация ограничена требованиями, направленными на то, чтобы продукция,

поставляемая на рынок, соответствовала определенному уровню безопасности;

технические характеристики продукции, определяющие ее потребительские свойства, составляют основу согласованных стандартов;

применение согласованных или иных стандартов является добровольным, производитель всегда имеет право использовать любые технические параметры, отвечающие обязательным требованиям;

продукция, произведенная в соответствии с согласованными стандартами, имеет преимущества перед другой продукцией.

Наши близкие соседи — Украина и Белоруссия приняли регламенты, полностью гармонизированные с требованиями европейских директив. И России было бы целесообразно просто следовать по этому пути.

Сферу применения Закона следует ограничить вопросами, связанными с продукцией. Эта точка зрения поддерживается многими учеными, специалистами и представителями промышленности. Осенью 2005 г. предложения по исключению вопросов безопасности процессов производства, т.е. техники безопасности и охраны труда из сферы технического регулирования, были направлены А.Н. Шохиним в адрес Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова и в Минюст России. Будет обидно, если точка зрения представителей промышленности окажется менее весомой, чем идеологов реформы.

Изменения в Закон нужно вносить срочно, возможно, отодвигая сроки принятия регламентов за 2010 г., так как время уже потеряно. С начала реформы за 3 года был принят один регламент. За оставшееся время (меньше 4 лет) нужно принять, по оценкам специалистов, не менее 400 регламентов, что при таких темпах вряд ли возможно. К 2010 г. реальная ситуация, когда необходимых регламентов не будет, стандарты и другие технические документы станут добровольными для применения, и экономика начнет функционировать без обязательных правил, создавая недопустимую угрозу жизни и здоровью людей, их имуществу, окружающей среде. Этот результат, о котором не заявляли идеологи реформы, может быть достигнут легко. Не лучше и другой возможный вариант, когда недоработанные и противоречивые или абстрактные и бессодержательные регламенты будут приняты с той же (или даже большей) поспешностью, что и сам Закон. Выполнять такие регламенты придется не идеологам реформы, а производителям (продавцам) продукции и другим лицам, исполняющим то, что в регламентах посчитают

процессами производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
2. *Национальный институт технического регулирования*. — Электрон. дан. — М., 2006. — <http://nitr.ru/?con=FAQ>.
3. *О формах технических регламентов* / Е.В. Кловач, В.К. Шалаев, М.В. Старцев, Н.С. Сидорова // *Безопасность труда в промышленности*. — 2006. — № 1. — С. 4–6.
4. *Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Минюста России от 14.07.99 № 217* // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1999. — № 31.
5. *Федеральный закон от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
6. *Программа разработки технических регламентов, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.11.04 № 1421-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 08.11.05 № 1889-р)* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 46. — Ч. II. — Ст. 4551; 2005. — № 46. — Ст. 4804.
7. *Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 03.11.05 № 24 «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.6.1983—05 и ГН 2.1.6.1984—05»* // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2005. — № 50.
8. *Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03.92 Е/ЕСЕ/1268 (принята постановлением Правительства Российской Федерации от 04.11.93 № 1118)* // Бюллетень международных договоров. — 2000. — № 6.
9. *Специальный технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ»*, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.05 № 609 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 43. — Ст. 4395.
10. *Федеральный закон от 26.03.03 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 13. — Ст. 1177.
11. *Федеральный закон от 20.06.96 № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 26. — Ст. 3033.
12. *Федеральный закон от 08.08.01 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 33 — Ч. I. — Ст. 3436.

От редакции. С учетом важности проблем, которые возникают в процессе реформы технического регулирования, редакция публикует статью «Иллюзии, реалии и проблемы технического регулирования» в порядке обсуждения. Редколлегия и редакция журнала приглашают читателей высказать свое мнение о затронутых в статье проблемах на страницах нашего журнала.