

БЭА

Фонд “Бюро экономического анализа”
103009 Москва, Малый Гнезниковский переулок, 4,
тел. (095) 937-67-50 факс (095) 937-67-53
e-mail: bureau@beap.dol.ru
Интернет: www.beafnd.org

Информационно-аналитический бюллетень

№ 49

декабрь 2003 г.

Техническое регулирование: мировой опыт и российское законодательство

Автор: Обыденов А. Ю.

Редакторы: Крючкова П.В., Шаститко А.Е.

Аннотация

Проводится сравнительный анализ мирового опыта в области технического регулирования и норм технического регулирования, закрепленных в российском законодательстве. Анализируются основные принципы технического регулирования, способы подтверждения соответствия продукции установленным обязательным требованиям, механизмы эффективного государственного контроля за соблюдением требований технического регулирования, который включает в себя систему обнаружения продукции, не соответствующей установленным требованиям, и применение адекватных санкций.

© Бюро экономического анализа, 2003

© Обыденов А. Ю., 2003

Содержание

1. Общие сведения о государственном регулировании и его эффективности	5
1.1 Определение регулирования	5
1.2 Адекватность применения регулирования	6
1.3 Инструменты регуляторного анализа	6
2. Формы регулирования	8
2.1 Статус-кво	8
2.2 Опора на общее законодательство	8
2.3 Законы об ответственности за качество выпускаемой продукции	9
2.4 Экономические инструменты	9
2.5 Информационно-просветительские программы	9
2.6 Добровольные стандарты	10
2.7 Саморегулирование и кодексы деятельности	10
2.8. Техническое регулирование	11
3. Техническое регулирование как одна из форм государственного регулирования	12
3.1 Руководящие принципы технического регулирования	12
3.2 Техническое регулирование, ориентированное на результат	13
3.3 Апеллирование к добровольным стандартам	15
3.4 Формы подтверждения соответствия	16
3.5 Государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований технического регулирования на стадии рыночного обращения продукции	21
Выводы и рекомендации	29
Литература	31

Введение

Выбор форм и инструментов регулирования является весьма актуальным вопросом в рамках борьбы с административными барьерами¹ и осуществления процессов дебюрократизации российской экономики, получивших старт в начале 2000-х годов². Так называемая “первая волна” дебюрократизации экономики России была ознаменована принятием законов “О государственной регистрации юридических лиц”, “О лицензировании отдельных видов деятельности”, “О защите прав юридических и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”. Принятие закона “О техническом регулировании”, который относят ко “второй волне” дебюрократизации, заложило основу радикальной перестройки системы, которая потенциально может существенно снизить издержки, связанные с подтверждением соответствия обязательным требованиям, предъявляемым к хозяйственной деятельности, и контроля за соблюдением таких требований.

Закон “О техническом регулировании” является первым нормативным актом законодательства РФ о техническом регулировании. Ранее уже проводился анализ этого закона, а также рассматривались возможные риски, связанные с применением его на практике³. Сравнение закона с мировым опытом и международной практикой в области технического регулирования позволит более глубоко и всесторонне раскрыть экономический смысл положений закона, а также выявить их сильные и слабые стороны. Подобный сравнительный анализ может оказаться полезным с точки зрения формулирования практических рекомендаций не только в области дальнейшего формирования и применения российского законодательства о техническом регулировании, в частности, разработки технических регламентов, но и в области экономической политики в целом.

Поскольку с точки зрения мировой практики техническое регулирование является достаточно жестким способом государственного регулирования, **в первом разделе** мы рассмотрим вопросы адекватности и эффективности применения государственного регулирования в целом, а **во втором разделе** опишем конкретные регуляторные альтернативы технического регулирования.

Третий раздел посвящен сравнению руководящих принципов технического регулирования, способов подтверждения соответствия, форм и содержания государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регулирования, принятых в мировой практике, с закрепленными в законе РФ “О техническом регулировании”.

В четвертом разделе приведены основные выводы данного исследования и практические рекомендации, относящиеся к содержанию технических регламентов, подлежащих принятию в ходе реализации реформы технического регулирования.

¹ Аузан А. А., Крючкова П. В. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ “Спрос” КонфОп, 2002.

² Аналитический доклад “Итоги и перспективы политики дебюрократизации российской экономики”, Бюро экономического анализа, Москва, 2003.

³ Информационно-аналитический бюллетень № 38, “О реформе технического регулирования”, Бюро экономического анализа, Москва, апрель 2003; Завидова С. С., Крючкова П. В., Шаститко А. Е. О реформе технического регулирования. М.: МАКС Пресс, 2003.

1. Общие сведения о государственном регулировании и его эффективности

1.1 Определение регулирования

Техническое регулирование является разновидностью государственного регулирования, которое предполагает использование юридических инструментов для реализации целей социально-экономической политики государства⁴. В рамках государственного регулирования происходит принуждение индивидов или организаций к соблюдению определенных обязательных требований под угрозой официальных санкций со стороны специализированных государственных структур и органов.

В Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) под государственным регулированием понимается разнообразное множество инструментов, с помощью которых государство устанавливает требования к предприятиям и гражданам⁵. Такое регулирование включает законы, формальные и неформальные предписания и вспомогательные правила, устанавливаемые государством, а также негосударственными организациями или организациями саморегулирования, которым государство делегировало регуляторные полномочия.

С точки зрения организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (ОАТЭС) государственное регулирование – это набор осуществляемых государственными структурами мер, направленных на контроль за поведением индивидов или групп, которые попадают под сферу деятельности этих структур⁶. Регулирование включает законы и вспомогательные инструменты, создаваемые государством, а также правила, устанавливаемые государственными и негосударственными агентствами в рамках делегированных полномочий.

Несмотря на схожесть рассмотренных определений государственного регулирования, они не тождественны и допускают существование различных подходов к классификации типов регулирования.

Например, ОЭСР выделяет три категории регулирования⁷:

- экономическое регулирование, которое непосредственно влияет на принятие рыночных решений, таких как установление цен, конкуренция, вход на рынок и выход с рынка;
- социальное регулирование, которое направлено на защиту здоровья и безопасности населения, на охрану окружающей среды и обеспечение единства общества;
- административное регулирование, представляющее собой набор формальных административных требований, с помощью которых государство собирает информацию и осуществляет воздействие на принятие индивидами экономических решений. Эти формальные требования могут оказывать существенное влияние на функционирование частного сектора.

В некоторых исследованиях, проводимых в рамках ОЭСР, используется понятие технического регулирования, под которым понимается установление стандартов и

⁴ Hertog, J. A. General Theories of regulation. Encyclopedia of Law and Economics, 1999.

⁵ OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris, 1997, p.6

⁶ Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000, p.3.

⁷ OECD Report on Regulatory Reform Volume 1: Sectorial Studies, Paris, 1997.

контроль за их соблюдением с целью обеспечения технической совместимости продукции, безопасности граждан и охраны окружающей среды⁸.

В отличие от ОЭСР организация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества предлагает иной подход к классификации форм регулирования, который мы рассмотрим в данном бюллетене более подробно в связи с тем, что исследования ОАТЭС уделяют техническому регулированию особое внимание⁹.

В независимости от определения регулирования и способов его типологизации очевидно, что регулирование должно быть эффективным и способствовать общему экономическому развитию.

Значительные экономические выгоды возникают в результате движения экономики к открытости и прозрачности рынков при условии, что общественные интересы защищаются государством без избыточной регуляции бизнеса. Поэтому перед установлением обязательных требований государством должны быть рассмотрены все доступные регуляторные альтернативы, в том числе возможность минимальной регуляции, позволяющей достичь желаемых результатов.

1.2 Адекватность применения регулирования

При том, что регулирование является важным инструментом защиты общественных интересов, следует признать, что оно может становиться препятствием для достижения экономического и общественного процветания.

Как отмечается в докладе ОЭСР, правила регулирования могут создавать барьеры в торговле и преграды на пути инвестиций и инноваций¹⁰. При этом может возникать дублирование функций регулирования различными государственными органами. Кроме того, правила регулирования могут использоваться различными группами как средство ограничения конкуренции. Несовершенные или устаревшие правила часто способствуют снижению экономической эффективности.

В рамках дискуссии о необходимости пересмотра существующей системы регулирования в упомянутом исследовании ОЭСР было отмечено, что:

“Неадекватное регулирование может привести к возникновению существенных издержек или неэффективностей как в отдельных экономических секторах, так и во всей экономике в целом... Наиболее вероятными непосредственными результатами неадекватного регулирования в конкретном секторе экономики могут стать более высокие цены, низкое качество услуг и дестимулирование инновационных процессов”.

Таким образом, для обеспечения максимизации общественного благосостояния государство при достижении поставленных целей должно использовать наименее ограничительные способы регулирования. Данное требование относится в том числе и к техническому регулированию.

1.3 Инструменты регуляторного анализа

Анализ затрат и результатов является полезным инструментом при принятии решений по поводу того, какая форма регулирования является наиболее адекватной в данной конкретной ситуации. Такой анализ, в частности, позволяет регулятору произвести правильные оценки эффективности рассматриваемого вида регулирования с

⁸ Relationships between regulators and competition authorities, OECD, Committee on competition law and policy, 1999, p. 8.

⁹ Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000.

¹⁰ OECD Report on Regulatory Reform Volume 1: Sectorial Studies, Paris, 1997.

точки зрения регулируемых хозяйствующих субъектов. Он помогает выбрать такую форму регулирования, которая накладывает на хозяйствующих субъектов наименьшие издержки и позволяет им приобрести наибольшие выгоды. Более полный и корректный анализ требует проведения расчета и сравнения социальных выгод и издержек, связанных с воплощением в жизнь рассматриваемой регуляторной альтернативы. В результате такого анализа становится понятно, позволит ли данная альтернатива получить положительные чистые социальные доходы, то есть окажутся ли социальные выгоды выше социальных издержек. На практике должны применяться регуляторные альтернативы, приносящие наибольшие чистые социальные доходы.

Для получения данных, необходимых для проведения подобного анализа в условиях неполноты информации, должны быть созданы механизмы, стимулирующие экономических субъектов раскрывать и передавать требуемую информацию. Кроме того, в рамках анализа затрат и результатов значительное внимание должно быть уделено оценке риска¹¹.

Следует помнить, что рынок является динамичной системой и проблемы редко удается полностью решить в самом начале. Поэтому государство должно создавать и активно использовать механизмы мониторинга, позволяющие постоянно оценивать эффективность выбранной формы регулирования.

¹¹ см. Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000, p. 25-29

2. Формы регулирования

Рассмотрим наиболее распространенные формы регулирования, которые ОАТЭС предлагает проанализировать прежде, чем прибегать к техническому регулированию¹². Следует отметить, что *далеко не все из предлагаемых к рассмотрению форм регулирования трактуются российским законодательством как действенные способы регулирования бизнеса.*

2.1 Статус-кво

Ситуация статус-кво должна всегда рассматриваться как одна из допустимых возможностей. Альтернативные варианты не всегда приводят к результатам, улучшающим статус-кво.

Преимущества статус-кво возникают благодаря следующим эффектам¹³:

- 1) эффектам, связанным с зависимостью от предшествующего развития – вследствие определенных событий и случайных обстоятельств развитие производства происходит по строго определенному пути, изменение траектории которого связано со значительными издержками;
- 2) эффектам блокировки, обусловленным сопряженностью наборов правил (например, правил низкого и высокого порядка), а также обеспечивающих их соблюдение механизмов, в результате чего однажды принятое решение в дальнейшем трудно изменить. Эффект блокировки может также создаваться участниками рынка, которые в силу своей заинтересованности инвестируют средства в сохранение существующих правил;
- 3) “эффектам обучения”, т. е. роста качества продукции или снижения издержек ее производства по мере того, как расширяется использование режимов производства, установившихся в рамках существующих наборов правил.

2.2 Опора на общее законодательство

Государство может использовать подход к регулированию в форме "пассивного участия" и полагаться на общее законодательство для обеспечения требуемого поведения хозяйствующих субъектов. Стороны могут осуществлять защиту своих прав с помощью правовых инструментов, не полагаясь на специальные регуляторные методы государства. При этом, однако, следует учитывать, что правовые инструменты могут оказаться слишком неконкретными, медленными и затратными для того, чтобы послужить эффективным методом управления поведением хозяйствующих субъектов.

С целью компенсации недостатков правовых инструментов в некоторых экономиках создаются схемы страхования ответственности за производство недоброкачественной продукции, которые защищают определенные группы субъектов (например, потребителей) от специфических рисков. Такие схемы страхования, которые могут формироваться в том числе и государством, часто содержат встроенные механизмы защиты здоровья и обеспечения безопасности граждан. В этих случаях страховые схемы устанавливают необходимый уровень контроля без прямого вмешательства государства.

¹² Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000.

¹³ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997, с. 122

2.3 Законы об ответственности за качество выпускаемой продукции

По мере того, как государство делает все больший упор на превентивные меры, оно выбирает способы регулирования, направленные на снижение риска производства недоброкачественной продукции. Однако риск сам по себе не является достаточной причиной вторжения государства на рынок. Применение технического регулирования не является необходимым при условии, что субъекты, способные уменьшить риск несчастных случаев и/или причинения ущерба, имеют эффективные стимулы делать это. Установленные цели могут быть достигнуты с помощью законов, которые возлагают на производителей/продавцов ответственность за любой ущерб, вызванный их действиями. Хорошо продуманные, прозрачные законы об ответственности способны создать для производителей и продавцов значительные стимулы просвещать потребителей, рабочих и прочих субъектов о рисках, которым они могут быть подвергнуты, но информация о которых может выходить за пределы сферы их непосредственного опыта.

2.4 Экономические инструменты

Экономические инструменты влияют на поведение хозяйствующих субъектов на рынке путем изменения относительных цен на товары. Эти инструменты могут быть более эффективными, чем регулирование, основанное на предписаниях, потому как стимулируют индивидов корректировать свое поведение через обмены, основанные на схеме "затраты-результаты". Вот почему эти инструменты могут позволить достичь желаемого результата регулирования способом, который сопряжен с минимальными издержками.

Влияние на поведение рыночных субъектов может осуществляться непосредственно (например, через налоги и сборы) или косвенно (например, через контроль общего уровня предложения). Наиболее общим примером использования экономических инструментов является реакция на внешние эффекты. В этом случае экономические инструменты выступают в качестве средств, обеспечивающих учет внешних эффектов при принятии решений в процессе производства и потребления.

2.5 Информационно-просветительские программы

Информационно-просветительские программы положительно влияют на функционирование рынка путем создания для потребителей возможности принимать решения, которые в большей степени соответствуют их предпочтениям, в результате улучшения информированности. Основное преимущество рассматриваемой альтернативы заключается в том, что она позволяет потребителям осуществлять наилучший выбор на основе доступной информации, а не заставляет всех принимать одно и то же решение.

Этот подход не предполагает установления законодательных ограничений относительно правил поведения. Вместо этого желаемые цели достигаются с помощью информирования потребителей и влияния на их убеждения. Информация может доноситься путем принуждения производителей предоставлять потребителям сведения об определенных характеристиках продукции или путем сбора информации государством и раскрытия ее обществу.

Информационно-просветительские программы могут улучшать состояние экономики, оставляя при этом за потребителями право выбора. Даже плохо информированные потребители имеют больше информации о своих предпочтениях, финансовом положении и т. д., чем государство.

Говоря об альтернативах, доступных государству, заметим, что ему гораздо легче обеспечить необходимой информацией потребителей, чем пытаться собрать всю необходимую информацию для того, чтобы заменить потребителей в их суждениях о том, когда и как использовать потребляемые товары. Например, лучше прикрепить на устройство ярлык с информацией о характеристиках этого устройства, чем устанавливать жесткие стандарты его производства. Государство не знает, будет ли печь установлена в хорошо или плохо изолированном помещении; будет ли кондиционер использоваться ежедневно или только в выходные дни; сколько людей будут принимать душ с помощью водонагревателя; сколько людей будут стирать свое белье в стиральной машине. Все эти условия влияют на принятие решений о приобретении и использовании прибора на основе анализа, в основе которого лежит подход "издержки-выгоды".

Следует понимать, однако, что издержки сбора, обработки и хранения информации государством при использовании схемы с обязательным раскрытием информации производителями могут быть очень высокими. А информация, предоставляемая потребителям, должна быть такой, чтобы ее было легко интерпретировать.

2.6 Добровольные стандарты

Добровольная стандартизация является эффективной настолько насколько в отсутствие обязательного подтверждения соответствия объектов технического регулирования его требованиям хозяйствующие субъекты осознают необходимость осуществления добровольного подтверждения соответствия. При этом добровольные стандарты, установленные с согласия определенного круга участников бизнеса, должны удовлетворять всем обязательным требованиям к товарам, размещаемым на рынке. В этом случае добровольную стандартизацию можно считать эффективным инструментом, способным служить альтернативой обязательному регулированию. Заметим, что добровольная стандартизация может поглощаться другими регуляторными формами, такими как, например, саморегулирование и кодексы деятельности.

2.7 Саморегулирование и кодексы деятельности

Саморегулирование можно определить как соглашение, в рамках которого организованная группа (организация саморегулирования) регулирует поведение ее членов. Преимущества саморегулирования по сравнению с государственным регулированием состоят в том, что: 1) контроль за соблюдением правил связан с меньшими издержками, поскольку правила устанавливают члены организации, и более эффективно решается проблема управления поведением исполнителя; 2) изменение и адаптация правил осуществляется быстрее и обходится государству дешевле, так как издержки регулирования несет на себе организация саморегулирования. Однако в случае саморегулирования может быть необходим государственный контроль для того, чтобы гарантировать защиту интересов общества, а не интересов саморегулируемой группы.

Добровольная схема может быть реализована и в форме кодексов деятельности, принимаемых частным лицом или группой частных лиц. Кодексы могут регламентировать стандарты хозяйственной деятельности, требования о раскрытии информации, механизмы разрешения споров. Кодексы деятельности могут являться эффективным инструментом создания доверия у потребителей и обеспечения эффективного взаимодействия между потребителями и хозяйствующими субъектами. Эффективность кодексов зависит от того, сколько членов включены в схему, какие

санкции за несоблюдение кодексов установлены, а также от степени участия в схеме потребителей.

Экономические субъекты, формирующие кодексы деятельности хорошо информированы относительно особенностей данного рынка и рыночной конъюнктуры, поэтому кодексы должны в большей степени соответствовать текущим экономическим условиям, чем требования **технического регулирования**. Однако кодексы деятельности могут использоваться для ограничения конкуренции и/или de facto создания картелей. Вот почему кодексам должно уделяться особое внимание со стороны органов антимонопольного регулирования.

2.8. Техническое регулирование

Как указывалось выше, в рамках ОЭСР под техническим регулированием понимается установление стандартов и контроль за их соблюдением с целью обеспечения технической совместимости продукции, безопасности граждан и охраны окружающей среды¹⁴. Близко к понятию технического регулирования подходит понятие социального регулирования, которое направлено на защиту здоровья, безопасности граждан и охрану окружающей среды.¹⁵

¹⁴ Relationships between regulators and competition authorities, OECD, Committee on competition law and policy, 1999, p. 8.

¹⁵ OECD Report on Regulatory Reform Volume 1: Sectorial Studies, Paris, 1997.

3. Техническое регулирование как одна из форм государственного регулирования

В рамках ОАТЭС под техническим регулированием понимают документы, принятые государством и устанавливающие технические требования к продукции либо непосредственно, либо путем ссылки на стандарт, техническую спецификацию или кодекс деятельности¹⁶. Техническое регулирование может определять виды продукции, которые допускаются или не допускаются на рынок, а также регламентировать объем выпуска.

Техническое регулирование соответствует самой строгой форме государственного контроля и в идеале должно использоваться только в ситуациях, где никакой другой способ регулирования не может обеспечить адекватную *защиту здоровья граждан, безопасности общества, жизни животных и охрану окружающей среды*.

Согласно Федеральному закону РФ “О техническом регулировании”¹⁷ техническое регулирование представляет собой правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований и требований на добровольной основе к продукции, процессам ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, а также правовое регулирование отношений в области оценки соответствия объектов технического регулирования требованиям технических регламентов (ст. 2). Обязательная часть технического регулирования осуществляется через принятие технических регламентов – документов, которые устанавливают обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (ст. 2). Технические регламенты направлены *на защиту жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества; охрану окружающей среды, жизни животных и растений; предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей* (ст. 6, п. 1).

Как видим, *точки зрения на основные цели и задачи технического регулирования ОАТЭС и российского законодательства достаточно близки. Однако как мы убедимся далее, в представлениях о техническом регулировании в целом порой имеются и некоторые расхождения. Расхождение, например, состоит в том, что техническое регулирование в России охватывает большее число объектов, чем рассмотрено в исследовании ОАТЭС.*

3.1 Руководящие принципы технического регулирования

Принципы технического регулирования должны отражать идеологию, связанную с применением данного вида регулирования. В *мировой практике на первое место выходит вопрос адекватности применения такой жесткой формы регулирования как техническое регулирование с точки зрения экономической эффективности*¹⁸. Вот почему предлагаемый ниже набор контрольных вопросов, адресованный субъектам, вносящим предложения в области применения технического

¹⁶ Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000, p. 6

¹⁷ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ “О техническом регулировании”.

¹⁸ Guidelines for the Preparation, Adoption and Review of Technical Regulations, APEC, 1998.

регулирования бизнеса, рассматривается в качестве основополагающих принципов технического регулирования:

- произведена ли четкая идентификация проблемы?
- все ли варианты решения проблемы были рассмотрены?
- рассмотрены ли способы реализации технического регулирования?
- рассматривалось ли регулирование, ориентированное на результат и/или стандарты?
- были ли учтены международные стандарты и обязательства?
- рассматривались ли механизмы подтверждения соответствия?
- были ли рассмотрены механизмы обеспечения мониторинга за соблюдением требований технического регулирования?
- имели ли место консультации?

Согласно закону “О техническом регулировании” к основным принципам технического регулирования, связанным с принятием технических регламентов, относятся (ст. 9):

- максимальная открытость процедуры разработки технического регламента и его поэтапное публичное обсуждение;
- обязательное представление обоснования необходимости принятия технического регламента с указанием тех требований, которые отличаются от положений международных стандартов или обязательных требований, действующих в России на момент разработки проекта;
- обязательная экспертиза законопроекта технического регламента экспертными комиссиями, в состав которых на паритетных началах включаются представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, организаций саморегулирования, общественных объединений предпринимателей и потребителей.

Сравнивая два приведенных набора принципов, можно сделать предположение о том, что на большинство вопросов, выработанных мировой практикой технического регулирования, в процессе принятия технических регламентов ответы будут получены, т.к. при разработке каждого технического регламента будет иметь место обоснование необходимости его принятия и его всестороннее обсуждение. Кроме того, будут учтены международные стандарты и обязательства. Более полное представление о соответствии принципов применения технического регулирования в России требованиям мировой практики может появиться только в процессе и/или после принятия конкретных технических регламентов.

3.2 Техническое регулирование, ориентированное на результат.

В мировой практике используются два основных типа технического регулирования:

- предписывающее – специфицирует средства достижения заданных характеристик продукции;

- ориентированное на результат – в точности специфицирует желаемые характеристики продукции, но позволяет регулируемым хозяйствующим субъектам самим определять технологию (способ) достижения заданных характеристик.

Отсюда косвенно следует, что ОАТЭС в качестве объектов технического регулирования в основном рассматривает продукцию и способы ее производства¹⁹. Согласно российскому законодательству кроме продукции и процессов производства объектами обязательного технического регулирования являются также процессы эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции (закон “О техническом регулировании”, ст. 2).

Если допустить, что возможно принятие технических регламентов, содержащих обязательные требования только к продукции, а также технических регламентов, содержащих обязательные требования как к продукции, так и к процессам производства, то можно прийти к заключению, что *российское законодательство допускает возможность использования как предписывающего, так и ориентированного на результат технического регулирования.*

Предписывающее техническое регулирование фокусирует свое внимание на средствах достижения заданных характеристик продукции и как таковое может создавать препятствия на пути экономического развития. Хозяйствующие субъекты оказываются запертыми в рамках одного решения без возможности использования альтернативных и, возможно, более эффективных решений. Предписывающее регулирование может подавлять инновационную активность и создавать барьеры на пути использования новых технологий.

Однако предписывающее регулирование создает определенность для регулируемых хозяйствующих субъектов и контролирующих органов относительно степени соответствия характеристик продукции требованиям технического регулирования. Поскольку предписывающее регулирование ведет к ограничению гибкости, оно должно использоваться только тогда, когда существует чрезвычайно ограниченный набор способов обеспечения достижения требуемых характеристик, а также в тех случаях, когда определенность более важна, чем гибкость.

С другой стороны, техническое регулирование, ориентированное на результат, обычно более предпочтительно, чем предписывающие требования, т. к. оно обеспечивает гибкость и одновременно соответствие характеристик продукции установленным обязательным требованиям. Основное преимущество регулирования, ориентированного на результат, заключается в том, что оно может быть приспособлено к целому набору технических решений, позволяющих получить один и тот же результат, тем самым обеспечивая свободу хозяйствующим субъектам в области инноваций и использования новых технологий. По сравнению с другими способами регулирования техническое регулирование, ориентированное на результат, в меньшей степени ограничивает торговлю и поддерживается членами ВТО, а также членами ОАТЭС.

В своем анализе регулирования, ориентированного на результат, ОЭСР подчеркивает, что данный вид технического регулирования:

- может создавать неопределенность относительно того, что составляет приемлемое соответствие;

¹⁹ Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000.

- уместно только в ситуациях, где регулируемые хозяйствующие субъекты лучше, чем регулятор, понимают проблемы, которые техническое регулирование призвано решать;
- может создавать трудности для регулятора при мониторинге и обеспечении соответствия.

Можно предположить, что техническое регулирование, ориентированное на результат, невыгодно некоторым предприятиям, в частности, предприятиям малого и среднего размера, которые могут нуждаться в более строгом руководстве в том, как обеспечить соответствие требованиям технического регулирования как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Бизнес от малого до среднего поэтому может предпочесть определенность, обеспечиваемую одобренными или рекомендованными методиками, гарантирующими соответствие, издержкам неопределенности в ответственности, которая часто сопровождает режим обеспечения соответствия при техническом регулировании, ориентированном на результат.

Одно из решений данной проблемы заключается в следующем - регулятором осуществляется регулирование, ориентированное на результат, которое включает в себя ссылки на опциональные предписывающие стандарты (так называемые “deemed-to-comply solutions”). Эти предписывающие стандарты могут быть эффективно использованы в качестве примеров с целью уменьшения бремени малых и средних предприятий, связанного с обеспечением соответствия. В этом случае обеспечение соответствия может быть достигнуто с помощью использования предписывающих deemed-to-comply solutions или путем использования альтернативных решений. Данный подход позволяет сочетать гибкость технического регулирования, ориентированного на результат, с определенностью предписывающего технического регулирования.

3.3 Апеллирование к добровольным стандартам

Существенно, что в России система стандартизации (национальные стандарты, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, стандарты предприятий) включена в систему технического регулирования (закон “О техническом регулировании”, глава 3), в то время как в мировой практике добровольная стандартизация является отдельным от технического видом регулирования бизнеса.

Принятие общих стандартов уменьшает ограничительные эффекты, возникающие в торговле в результате применения технического регулирования. Производители выигрывают от устранения искусственного сегментирования на отдельные рынки, которые отличаются установленными стандартами. Вместо того, чтобы производить многочисленные партии продукции для каждого из рынков, на который они могут захотеть войти, производители создают одну версию продукта, которая будет приемлема на всех рынках. Это может привести к значительному снижению издержек за счет экономии на масштабе.

Согласно закону “О техническом регулировании” международные и/или национальные стандарты могут использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов (ст. 7, п. 8).

Однако мировая практика показывает, что использование преимуществ апеллирования к добровольным стандартам требует от государства изрядной доли осторожности в тех случаях, когда подобные апелляции случаются. Стандарты, в частности, добровольные, разработанные как национальными, так и международными структурами стандартизации, не всегда создаются для того, чтобы их подтверждали

или к ним апеллировали обязательные требования. В результате добровольные стандарты могут содержать аспекты, которые несущественны для достижения целей ссылающихся на них регулирующих нормативных актов. Соответственно, требования технического регулирования должны апеллировать только к тем частям стандарта, которые являются минимально необходимыми для достижения целей регулирования.

3.4 Формы подтверждения соответствия

В мировой практике режимы подтверждения соответствия принято делить на две большие категории. Первая категория включает способы, которые требуют от продукции соответствия обязательным техническим требованиям до поступления на рынок. Такие способы обычно называются “дориночными” способами подтверждения соответствия и часто принимают форму апробации, регистрации, лицензирования, инспектирования, сертификации и пр.

Требования дориночных способов подтверждения соответствия самим своим существованием задерживают вход продукта на рынок. В некоторых случаях эти задержки могут стать причиной значительных барьеров входа на рынок и могут мешать использованию новых инновационных и более эффективных технологий. Это не означает, что дориночное подтверждение соответствия является неизбежным злом. В высокорисковых областях, например, в таких, как медицинское оборудование и фармацевтика, дориночное подтверждение соответствия продукта может быть необходимо для обеспечения адекватных гарантий того, что продукция не создаст угрозу здоровью и безопасности общества.

Вторая категория форм подтверждения соответствия опирается не на регулирующую инстанцию, а на производителя или продавца, перенося на них ответственность за обеспечение соответствия поступающей на рынок продукции установленным обязательным требованиям технического регулирования. Способы подтверждения соответствия в этой категории обычно называются “декларирование соответствия”.

Декларирование соответствия, однако, не следует путать с отсутствием подтверждения соответствия вообще. Производитель или поставщик все таки должны осуществить подтверждение соответствия в определенной форме для того, чтобы продемонстрировать, что прежде, чем товар был предложен на рынок, ими были предприняты определенные усилия и произведены необходимые действия для того, чтобы этот товар не нес угрозу обществу.

Декларирование соответствия создает для производства значительные преимущества. Производители в этом случае не нуждаются в подтверждении соответствия регулирующим органом перед размещением товара или услуги на рынке. Вместо этого производители могут выбрать один из центров подтверждения соответствия или, в некоторых случаях, использовать свой собственный внутренний механизм подтверждения соответствия.

Однако, как признано комитетом ВТО по техническим барьерам в торговле, использование декларирования соответствия не является адекватным во всех случаях. Как обсуждалось ранее, остаются ситуации, когда требование дориночного подтверждения соответствия является необходимым для обеспечения уверенности в том, что продукт соответствует требованиям технического регулирования.

Не ограничивая список всех возможных способов подтверждения соответствия, доступных государству, приведем наиболее общие.

Инспектирование

Инспектирование предполагает подтверждение соответствия каждой отдельной единицы продукта. В случаях, когда продукт может терять свои полезные качества с течением времени (например, газовые баллоны, автомобили или морские суда), инспектирование может происходить несколько раз в течение жизненного цикла продукта.

Инспектирование является чрезвычайно строгим способом подтверждения соответствия и возлагает значительное бремя на производство и потребителей. Вот почему инспектирование должно применяться только в высокорисковых ситуациях или в случаях, когда продукция, в частности, оборудование собирается на месте непосредственного использования и не имеет полезных потребительских свойств до того, как будет запущена в эксплуатацию (например, лифты, подъемные краны, большие бойлеры и здания).

Лицензирование

Лицензирование индивидов или компаний, это такой вид подтверждения соответствия, который удостоверяет компетентность индивида или компании в выполнении специфической работы. Лицензирование применимо в ситуациях, когда технические характеристики продукта не являются легко различимыми, и убежденность в том, что продукт соответствует требованиям технического регламента, может быть достигнута, только если продукт был произведен компанией или индивидом, которые имеют соответствующую квалификацию. Такие индивиды и компании получают лицензию и, когда необходимо, становятся объектом контроля для обеспечения сохранения их компетентности. Обычно лицензирование применяется по отношению к профессиональным трейдерам и системам управления качеством компаний.

Отметим, что согласно ст. 12 закона РФ “О лицензировании отдельных видов деятельности” контроль осуществляется не за компетентностью лицензиата, а за соблюдением им лицензионных требований и условий²⁰.

Тестирование партий товаров

Тестирование партий товаров предполагает тестирование образца продукции из каждой партии товаров массового производства. В терминах спектра способов подтверждения соответствия тестирование партий находится между ‘инспектированием’, которое предполагает проверку каждой единицы товара, и ‘типовой апробацией’, требующей проверки только одного образца товара, пригодного для включения в партию.

Тестирование партий товаров является способом подтверждения соответствия, теряющим популярность. Это происходит потому, что производители все чаще используют систему управления качеством, которая гарантирует, что каждая единица товара имеет те же самые характеристики, что и образцы из первоначальной партии.

Апробации

В данный момент апробация является наиболее часто используемым способом дорыночного подтверждения соответствия. Апробации обычно предполагают проверку единичного образца продукции. Во многих странах проверку продукции осуществляют регулирующие органы. Однако, в некоторых странах подтверждение соответствия

²⁰ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”.

осуществляется в лабораториях с помощью специального испытательного оборудования. Но, в обоих случаях окончательное решение о том, разрешить или нет продажу и/или использование данной продукции, принимается регулирующими органами на основе результатов тестирования.

Системы апробации обычно сопровождаются механизмом контроля на стадии обращения продукции для того, чтобы гарантировать тождественность характеристик товаров, размещаемых на рынке, характеристикам образцов, которые были подвергнуты апробации.

Сертификация

Обычно системы сертификации предполагают изначальное тестирование товаров и последующий контроль за их характеристиками. В некоторых случаях тестированию предшествуют проверки деятельности производителей. Процесс сертификации может также включать проверки системы управления качеством производителя.

Правительства многих стран предпочитают использовать программы сертификации, осуществляемые компетентными независимыми структурами продуктовой сертификации, функционирующими в условиях высокой конкуренции. Такие способы осуществления подтверждения соответствия имеют преимущества, т. к. в результате конкуренции издержки подтверждения соответствия снижаются, при том, что уровень регулирования рынка остается на том же или оказывается на более высоком уровне, чем при системе апробации.

Листинг/регистрация

Листинг/регистрация сходны с апробациями за исключением того, что до поступления продукции на рынок регулирующие органы не осуществляют никакую деятельность. Производители представляют в регулирующие структуры соответствующую документацию вместе с сопутствующими доказательствами, например, акты об испытаниях. Регулирующие структуры на основании подтверждающих документов вносят данный продукт в регистр апробированных/признанных продуктов.

Листинг/регистрация товаров создают для регулятора возможность быстрой идентификации производителя/поставщика любого продукта на рынке. В случае обнаружения какого-то несоответствия характеристик продукции требованиям технического регулирования регулятор может легко и быстро идентифицировать виновную сторону и предпринять необходимые действия.

Декларирование соответствия

Рассмотренное ранее принятие декларации о соответствии (декларирование соответствия) как таковое не является способом подтверждения соответствия. Все же декларирование соответствия требует от производителя, чтобы он использовал какой-либо способ подтверждения соответствия. Это подтверждение может быть осуществлено по выбору поставщика любым из органов подтверждения соответствия или в некоторых случаях с помощью собственного испытательного оборудования производителя. Все, что должен продемонстрировать поставщик, это то, что перед тем как продукт был размещен на рынке поставщиком было предпринято необходимые усилия. Такая демонстрация поставит поставщика в защищенное положение в случае, если соответствие его продукции установленным стандартам технического регулирования будет подвергнуто сомнению регулятором или судом.

Декларирование соответствия товара или услуги создает для производства значительные преимущества. В частности, оно предоставляет производителям и поставщикам возможность выбора способа демонстрации соответствия характеристик продукции установленным обязательным требованиям технического регулирования. Производителям нет необходимости получать подтверждение соответствия от регулирующих структур до размещения блага на рынке. Это может привести к значительной экономии времени и издержек как в производстве, так и в потреблении и тем самым значительно снизить потери общественного благосостояния от технического регулирования. Существенным элементом режима “декларирование соответствия” является механизм обеспечения достоверности деклараций, принятых производителями.

Об экономическом содержании подтверждения соответствия

Следует отметить, что ОАТЭС не дает однозначного ответа на вопрос о том, является ли декларирование соответствия разновидностью подтверждения соответствия²¹. Отсюда вытекает очень важный вопрос, чем с точки зрения мировой практики является подтверждение соответствия: 1) столкновением со специализированными органами подтверждения соответствия, другими регулируемыми органами (например, органами контроля качества), с судом или 2) документальным удостоверением соответствия объектов технического регулирования обязательным требованиям (например, требованиям технических регламентов), как это закреплено в законодательстве РФ (закон “О техническом регулировании”, ст. 2).

Если имеет место первый случай, то предложенное ранее деление форм подтверждения соответствия на дорыночные и рыночные (когда продукция поступает на рынок без подтверждения соответствия под ответственность производителя или продавца) имеет право на существование. Но *тогда понятие подтверждения соответствия, принятое в ОАТЭС, не соответствует аналогичному понятию, определенному в законе РФ “О техническом регулировании”*.

Если подтверждение соответствия все же представляет собой документальное удостоверение соответствия продукции, процессов производства и пр. обязательным требованиям технического регулирования в независимости от того как оно осуществляется: на основании собственных доказательств производителя продукции или доказательств, полученных с участием, например, органа сертификации или третьей стороны - независимой испытательной лаборатории, рассмотренное выше деление на дорыночные и рыночные формы подтверждения соответствия на основании предложенных ранее критериев невозможно.

Тем не менее, закон “О техническом регулировании” позволяет осуществить демаркацию форм подтверждения соответствия на дорыночные и происходящие на стадии обращения продукции по объектам технического регулирования. Например, документальное удостоверение соответствия продукции и процессов ее производства следует отнести к дорыночным формам подтверждения соответствия. Подтверждение соответствия эксплуатации и реализации продукции требованиям технических регламентов происходит на стадии обращения продукции на рынке.

²¹ Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000.

Проведенное уточнение понятий несколько не умаляет преимуществ декларирования соответствия, связанных с тем, что оно увеличивает возможности выбора производителем наиболее приемлемой формы обязательного подтверждения соответствия и позволяет исключить их взаимодействие на дорыночной стадии, например, с органом по сертификации, что, как уже говорилось выше, может значительно снизить потери общественного благосостояния от технического регулирования.

Таким образом, в рамках мировой практики широко распространены такие формы обязательного подтверждения соответствия как инспектирование, лицензирование, тестирование партий товаров, апробация продукции, листинг/регистрация, сертификация, декларирование соответствия и пр. В законе “О техническом регулировании” РФ текстуально закреплены две формы обязательного подтверждения соответствия: принятие декларации о соответствии (декларирование соответствия) и обязательная сертификация (ст. 20, п. 3). При этом под формой подтверждения соответствия подразумевается определенный порядок документального удостоверения соответствия объектов технического регулирования (ст. 2), а непосредственные схемы подтверждения соответствия, должны устанавливаться соответствующими техническими регламентами (ст. 23, п. 2; ст. 24, п. 1; ст. 25, п. 1). В связи с этим сравнение способов подтверждения соответствия, принятых в мировой практике, с теми, которые получают закрепление в России в ходе реформы технического регулирования, станет возможным только после принятия технических регламентов.

Отдельного внимания заслуживает подтверждение соответствия в виде лицензирования. Сейчас в РФ существует самостоятельный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”. Однако у некоторых авторов реформы технического регулирования существует убежденность в том, что к моменту окончания реформы технического регулирования область действия закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”, по крайней мере, в той его части, которая посвящена подтверждению компетентности индивида или компании в выполнении специфической работы, будет полностью перекрыта областью действия технических регламентов. Закон в этой части будет отменен. И тогда, вероятно, лицензирование станет одной из форм подтверждения соответствия в рамках технического регулирования.

Выбор адекватного способа подтверждения соответствия

Как показывает мировой опыт, средства технического регулирования должны обеспечивать достижение поставленных целей при минимальном государственном вмешательстве в экономику. Только в этом случае возможно создание открытых и эффективных рынков, которые обеспечивают экономический рост и стабильность.

С другой стороны, несоблюдение установленных требований технического регулирования может создать угрозу здоровью людей, жизни животных, а также нанести урон окружающей среде. Вот почему более мягкие способы подтверждения соответствия не во всех случаях являются адекватными. Как отмечалось выше, существуют ситуации/сектора, где жесткие способы подтверждения соответствия, такие как инспектирование, не только желательны, но и необходимы.

Согласно закону “О техническом регулировании” схемы подтверждения соответствия, содержащиеся в технических регламентах, должны определяться с учетом степени риска (ст. 7, п. 3), т. е. вероятности причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни животных и растений и пр. (ст. 2).

После выбора способа подтверждения соответствия государство должно определить конкретные механизмы его реализации. Например, число лицензий, сертификаций, апробаций и т. д. должно быть минимальным, но при этом позволяющим достичь целей технического регулирования. Бремя регулирования, лежащее на производство может быть уменьшено, если интенсивность взаимодействия между хозяйствующими субъектами и государством сведена к минимуму. Это может быть достигнуто, например, за счет реализации принципа “одного окна”.

3.5 Государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований технического регулирования на стадии рыночного обращения продукции

Проверка продукции после того, как она попала на рынок, является неотъемлемой частью многих режимов подтверждения соответствия. Такая проверка осуществляется для гарантирования того, что продукция продолжает соответствовать установленным требованиям технического регулирования. *Мировой опыт указывает на важность проведения анализа необходимости и интенсивности осуществления контроля (надзора) за соблюдением обязательных технических требований в зависимости от форм и схем обязательного подтверждения соответствия и прочих условий (например, в зависимости от того, созданы или нет производителем собственные системы управления качеством). Согласно ст. 7 п. 3 закона РФ “О техническом регулировании” описание форм государственного контроля предполагается в технических регламентах. Тогда и должен быть проведен соответствующий анализ.*

Контроль за соблюдением соответствия обязательным требованиям технического регулирования на стадии рыночного обращения продукции важен для тех способов подтверждения соответствия, для которых не существует встроенного механизма гарантирования непрерывного соответствия. Например, он необходим в случае апробации для обеспечения того, что предложенный к продаже на рынке товар имеет те же эксплуатационные характеристики, как и образец, для которого было произведена исходная апробация. Контроль (надзор) на стадии обращения продукции также необходим в случае декларирования соответствия для обеспечения достоверности деклараций о соответствии.

В случае инспектирования, лицензирования или тестирования партий продукции контроль (надзор) на стадии обращения не является столь же необходимым. Интенсивность такого контроля (надзора) может также зависеть от того, предполагает ли данный способ подтверждения соответствия наличие внутреннего аудита и надзора. Например, там, где производителем созданы системы управления качеством, интенсивность контроля на стадии обращения может быть ниже. Если в случае сертификации продукции органы по сертификации осуществляют некоторый надзор или аудит на стадии обращения продукции, то участие в надзоре органов контроля требуется в меньшей степени. *В российской практике технического регулирования такая схема может быть вполне реализована, так как согласно закону “О техническом регулировании” кроме органов государственного контроля (надзора) осуществление контроля за объектами сертификации возможно органами по сертификации, если такой контроль предусмотрен соответствующей схемой обязательной сертификации (ст. 26, п. 2).*

3.5.1 Характеристики эффективного контроля (надзора) на стадии рыночного обращения продукции

Существенными характеристиками любой формы эффективного надзора на стадии рыночного обращения продукции являются:

- значительные штрафные санкции за “несоответствие”;
- ожидания производителей того, что товар или услуга с несоответствующими характеристиками рано или поздно будут обнаружены.

Без этих двух существенных элементов производители продукции будут брать на себя риск, связанный со снижением характеристик своей продукции и последующим обнаружением их несоответствия обязательным требованиям технического регулирования. В результате этого здоровью и безопасности общества может быть нанесен серьезный ущерб в результате проникновения на рынок товаров низкого качества.

С одной стороны, если текущая приведенная стоимость штрафов за несоответствие мала, то производители могут предпочесть взять на себя риск, несмотря на то, что вероятность обнаружения продукта с характеристиками, несоответствующими установленным требованиям, велика. Применение санкции или уплата штрафа в этом случае может рассматриваться производителями как неприятный факт, но не как стимул для обеспечения соответствия.

С другой стороны, если вероятность обнаружения нарушения является низкой, производители также могут предпочесть взять на себя риск, несмотря на то, что размер текущей приведенной стоимости потенциальных штрафов в случае обнаружения несоответствия может быть велик. В итоге вероятность обнаружения продукта с характеристиками, несоответствующими требованиям технического регулирования, помноженная на текущую приведенную стоимость потенциальных штрафов, будет сопоставляться с издержками, связанными с обеспечением соответствия.

В законе “О техническом регулировании” сказано, что за нарушение требований технических регламентов изготовитель, продавец и пр. несут ответственность в соответствии с законодательством РФ (ст. 6, п. 1; ст. 34, п. 1), поэтому оценить эффективность системы санкций только на основе данного закона невозможно.

Эффективность контроля на стадии обращения продукции может быть повышена, если в его рамках ответственность за несоответствие продукции обязательным требованиям технического регулирования будет распространена на все звенья технологической цепочки - производитель/импортер, оптовый и розничный продавец. В этом случае будут достигнуты преимущества, связанные с тем, что розничные продавцы с большей вероятностью будут оказывать давление на оптовых поставщиков или производителей, чтобы те поставляли только ту продукцию, характеристики которой соответствуют обязательным требованиям. Это должно способствовать обеспечению соответствия характеристик продукции требованиям технического регулирования, одновременно сокращая государственные издержки контроля (надзора). Однако отсутствие у розничных продавцов эффективных инструментов воздействия на производителей и/или оптовых поставщиков может потребовать развития между продавцами и производителями/оптовыми поставщиками нестандартных форм контрактации.

Согласно российскому законодательству в области технического регулирования ответственность за несоответствие продукции требованиям технических регламентов несут не только изготовитель продукции, но также продавец и лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя (закон “О техническом регулировании”, ст. 38). Однако исследователи в области технического регулирования считают, что возложение законом “О техническом регулировании” на розничного продавца обязанностей по отзыву продукции (ст. 38, п. 3) является нецелесообразным²².

3.5.2 Санкции за несоответствие

Инструменты технического регулирования, устанавливающие обязательные требования, должны содержать средства, направленные на обеспечение соответствия, а также санкции за несоответствие.

Согласно мировой практике такие инструменты могут включать:

- штрафы;
- предписания;
- корректирующее оповещение потребителей;
- компенсацию убытков;
- отзыв продукции;
- судебные решения;
- урегулирование путем переговоров;
- показательные акции регулятора.

В рамках технического регулирования в РФ в качестве подобных инструментов, используются (закон “О техническом регулировании”, ст. 34, п. 1; ст. 36, п. 3; ст. 38, п. 2,3; ст. 39, п. 2; ст. 40, п. 1):

- предписания органов государственного контроля о разработке производителем, продавцом и т. д. программы мероприятий по предотвращению причинения вреда;
- оповещение приобретателей о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения;
- возмещение причиненного вреда;
- самостоятельный отзыв продукции изготовителем или продавцом;
- принудительный отзыв продукции с помощью обращения в суд;
- полное или частичное приостановление процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции;
- приостановление или прекращение действия декларации о соответствии или сертификата соответствия.

Таким образом, закон “О техническом регулировании” предусматривает возможность использования значительной части выработанного в мировой практике

²² Завидова С. С., Крючкова П. В., Шаститко А. Е. О реформе технического регулирования. М: МАКС Пресс, 2003, с. 26-29.

инструментария технического регулирования, направленного на обеспечение соответствия продукции требованиям технических регламентов (предписания, корректирующее оповещение потребителей, возмещение причиненного вреда, отзыв продукции, судебные решения), и кроме того допускает использование дополнительных мер.

Некоторые из этих инструментов могут заставить производителей, уличенных в производстве продукции с характеристиками, не соответствующими требованиям технических регламентов, понести существенные издержки, которые могут превышать размер любых штрафов, взимаемых с них.

Например, издержки программы мероприятий по предотвращению причинения вреда потребителям продукции включают издержки корректирующего оповещения и устранения недостатков продукции, стоимость доставки к месту устранения недостатков.

Отзыв продукции влечет потерю прибыли, величина которой определяется объемами отзываемой продукции, издержками вынужденного простоя, сопровождающего снижение объемов продаж из-за потери репутации производителем.

Эти потенциальные издержки, возникающие в случае обнаружения несоответствия, должны действовать на производителей как стимулы к производству товаров и услуг, обладающих характеристиками, которые соответствуют установленным обязательным требованиям.

3.5.3 Выбор санкций за несоответствие

Средства обеспечения выполнения установленных требований должны соблюдать демаркацию между добросовестными производителями и ренегатами для того, чтобы гарантировать наиболее эффективное использование санкций. Механизмы обеспечения соответствия не должны побуждать добросовестных производителей к разрушению этих механизмов.

Для того, чтобы обеспечить максимальную гибкость системы санкций, регулятор должен изучить весь широкий спектр возможных альтернатив. Тогда он сможет применять различные санкции в зависимости от:

- серьезности ущерба безопасности;
- количеств, в которых данный продукт предлагается на рынок;
- того, является ли поведение производителя чрезмерно оппортунистическим;
- степени кооперативности поведения производителя.

Гибкость системы санкций имеет преимущества для регулятора, хозяйствующих субъектов и потребителей, поскольку она позволяет реализовать такую схему санкционирования, в рамках которой будет не только учтено различие между изменяющимися уровнями риска, но и поведение производителей. Например, в случае незначительного отклонения от стандарта, допущенного производителем с хорошей “историей соответствия”, регулятором может применяться административное наказание низкого уровня. С другой стороны, производители, которые ведут себя чрезмерно оппортунистически и предлагают продукцию с серьезными нарушениями, должны преследоваться и штрафоваться. Используя такую гибкую систему санкционирования, регулятор может стимулировать надлежащее корпоративное

поведение производителей и способствовать недопущению производства продукции с неудовлетворительными характеристиками.

В контексте разговора об учете поведения производителя в процессе принятия решения о применении санкций необходимо заметить, что закон “О техническом регулировании” предусматривает использование принудительного отзыва продукции только в том случае, если изготовитель не осуществил в установленные сроки программу мероприятий по предотвращению причинения вреда (ст. 39, п. 2; ст. 40, п. 1).

Гибкость системы санкционирования важна и потому, что позволяет регулятору сравнить эффекты от производства продукции с характеристиками, не соответствующими требованиям технических регламентов, с эффектами влияния применяемых санкций на все вовлеченные в процесс стороны и на отрасль в целом. Например, использование некоторых средств санкционирования может быть нежелательным, если повлечет уменьшение доступа потребителей к определенным видам товаров или услуг.

Еще одно преимущество создания гибкой системы санкций состоит в том, что в ее рамках может быть выбран такой механизм, как корректирующее оповещение, который позволяет улучшить информированность общественности о качестве продукции, увеличивая тем самым вероятность обнаружения продукции с характеристиками, не соответствующими требованиям технических регламентов.

3.5.4 Обнаружение продукции с характеристиками, не соответствующими обязательным требованиям технического регулирования

Как отмечалось выше, надзор на стадии обращения продукции должен обеспечивать убежденность производителей в том, что вероятность обнаружения их недобросовестного поведения, связанного с производством продукции с характеристиками, не соответствующими обязательным требованиям технического регулирования, высока, а при обнаружения несоответствия будут применены санкции.

Обнаружение недобросовестного поведения обычно достигается с помощью двух главных стратегий:

- превентивная программа, базирующаяся на принципах “управления при допущении риска”;
- пассивная программа, базирующаяся на жалобах из различных источников.

Подход “управление при допущении риска”

Этот подход предполагает использование критериев оценки риска для определения серьезности ущерба, вероятности причинения вреда и полезности продукции. Оценка риска, базирующаяся на этих критериях, используется для того, чтобы определить приоритеты рыночного контроля качества и различных исследований относительно продукции с характеристиками, которые потенциально могут не соответствовать установленным обязательным требованиям.

По существу контроль на стадии рыночного обращения продукции должен осуществляться в области “максимизирующих возможностей” (maximising opportunities), особенно там, где ресурсы регулятора ограничены. Использование критериев оценки риска является ключевым при идентификации продукции, требующей контроля качества из-за приоритетов или из-за ее полезности.

Подход, базирующийся на жалобах

Соответствующие жалобы могут быть получены из многочисленных источников – потребители, конкуренты производителя, другие регулирующие структуры и общественные организации, такие как общества потребителей.

Продукция с несоответствующими характеристиками также может быть обнаружена с помощью анализа сведений, поступающих из средств массовой информации: газет, радио и телевидения.

Согласно закону “О техническом регулировании” любое лицо, которому стало известно о несоответствии выпущенной в обращение продукции требованиям технических регламентов, вправе направить информацию о об этом в орган государственного контроля (надзора) (ст. 37, п. 2). В законе подробно описаны права и обязанности органов государственного контроля, получивших подобную информацию (ст. 38; ст. 39). Однако полностью отсутствует описание идеологии осуществления превентивного государственного контроля на основе подхода “управление при допущении риска”.

Тем самым на данный момент техническое регулирование в России предполагает широкое использование базирующегося на жалобах пассивного контроля за качеством продукции на стадии ее рыночного обращения (закон “О техническом регулировании”, ст. 37, п 2; ст. 39) и игнорирует стратегию подхода “управление при допущении риска”. Исправление наблюдаемого перекоса возможно при принятии технических регламентов. Это является особенно важным в случае специальных технических регламентов, где устанавливаются требования к тем объектам технического регулирования, степень риска причинения вреда которыми выше степени риска причинения вреда, подлежащей учету общими техническими регламентами.

Превентивный государственный контроль (надзор) за соблюдением технических регламентов на основе подхода “управление при допущении риска” следует принципиально отличать от контроля с помощью выборочных проверок на произвольной основе, которые, как показала мировая и российская практика, являются неэффективными. Во-первых, большинство таких проверок осуществляется в первую очередь в отношении объектов с наименьшими издержками исследования их характеристик. Во-вторых, предпосылка о добросовестности контролера оказывается неверна. Возникает проблема рентоориентированного поведения и административных барьеров²³. С целью коррекции государственного контроля на основе произвольных выборочных проверок по инициативе контролирующих органов был принят закон РФ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”²⁴.

Реализация подхода “управление при допущении риска” требует научного обоснования, и в ней, в частности, существенное место должно отводиться организованному согласно ст. 7 п. 12 закона “О техническом регулировании” правительством Российской Федерации учету и анализу всех случаев причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни животных и растений и пр. вследствие нарушения требований технических регламентов.

²³ Аузан А. А. Крючкова П. В. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ “Спрос” КонфОп, 2002.

²⁴ Федеральный закон от 8 августа 2002 г. № 134-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”.

Методы обнаружения продукции с характеристиками, не соответствующими установленным обязательным требованиям

Наиболее часто используемыми в мировой практике методами обнаружения продукции с характеристиками, не соответствующими обязательным требованиям технического регулирования являются следующие:

- выборочные аудиторские проверки соответствия требованиям технического регулирования деклараций о соответствии, принятых на основании собственных доказательств (self-declaration) и доказательств, полученных с участием аккредитованных испытательных лабораторий. Органы государственного надзора могут быть удовлетворены актами об испытаниях, осуществленных производителями, если они были выполнены на соответствующем уровне. В качестве альтернативы органы надзора могут потребовать копии актов об испытаниях из аккредитованных лабораторий или организаций по продуктовой сертификации;
- аудиторские проверки документации на основе жалобы по поводу продукции, являющейся объектом технического регулирования. Для того, чтобы отсеять необоснованные жалобы органам надзора прежде, чем проводить аудиторскую проверку производителя, следует проверить справедливость жалобы;
- визуальное освидетельствование регулируемой продукции, которая оказалась объектом контроля по инициативе органов государственного надзора или явилась предметом жалоб. Во многих случаях, особенно там, где используется обязательное регулирование в виде требований к маркировке или упаковке, простых визуальных проверок достаточно для установления соответствия;
- обязательные повторные испытания продукции на выборочной основе или на основании жалоб. Этот метод обычно предполагает, что орган надзора потребует от производителя предоставления акта о независимых испытаниях, проведенных за его счет. Такой подход позволяет снизить издержки государственного регулятора в области технического регулирования. Однако в тех случаях, когда выбор образца, подлежащего повторному испытанию, остается за производителем, существует опасность того, что производитель будет предоставлять для испытания “ролс-ройсы”, т. е. образцы наивысшего качества;
- независимый отбор образцов продукции органами государственного надзора. Этот метод позволяет избежать проблемы “ролс-ройсов”²⁵, но приводит к более высоким издержкам государственного регулятора. Метод независимого отбора образца обычно предполагает, что орган надзора осуществляет закупку образцов продукции на рынке (при полном неведении об этом производителе) и подвергает его соответствующей процедуре подтверждения соответствия. Затем в зависимости от результатов испытаний орган надзора предпринимает определенные действия и, если необходимо, применяет санкции.

Согласно закону “О техническом регулировании” при осуществлении мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов органы государственного контроля вправе требовать от изготовителя (продавца и т. д.) предъявления декларации о соответствии или сертификата соответствия, подтверждающих соответствие продукции требованиям

²⁵ Под проблемой “ролс-ройсов” в данном случае понимается ситуация, когда в условиях асимметричного распределения информации между производителями и контролером производители предоставляют для испытаний образцы наивысшего качества.

технических регламентов. Однако правила и методы исследований и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований и измерений не рассмотрены в настоящем законе и должны приниматься только после опубликования технических регламентов (закон “О техническом регулировании”, ст. 7, п. 11).

Таким образом, существующее на данный момент в РФ законодательство по техническому регулированию не позволяет произвести полноценное сравнение предусмотренных в России и распространенных в мировой практике методов обнаружения продукции, не соответствующей обязательным требованиям технического регулирования.

Выводы и рекомендации

Проведенный сравнительный анализ мирового опыта в области технического регулирования с законом РФ “О техническом регулировании” обнаруживает сходство точек зрения международных организаций и российского законодательства на основные цели и задачи технического регулирования. С другой стороны, порой видны различия в том, что касается идеологии и способов реализации технического регулирования на практике.

Как показывает мировой опыт, техническое регулирование является одной из наиболее жестких форм государственного регулирования, и поэтому прежде чем прибегнуть к нему в мировой практике анализируется целый набор инструментов-форм регулирования, альтернативных техническому регулированию, но позволяющих достичь желаемых результатов. Далеко не все из предлагаемых форм регулирования рассматриваются российским законодательством как действенные способы регулирования бизнеса. В то же время в законе “О техническом регулировании” соблюдены основные принципы, связанные с анализом необходимости применения технического регулирования в той или иной сфере.

В отличие от мировой практики, где часто специфицируются только характеристики продукции и/или средства их достижения, в России объектами обязательного технического регулирования являются также процессы эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции, что делает техническое регулирование более всеобъемлющим и всепроникающим и имеет как положительные, так и отрицательные последствия.

Закон “О техническом регулировании” предусматривает возможность использования значительной части выработанного в мировой практике инструментария технического регулирования, направленного на обеспечение соответствия продукции обязательным требованиям технического регулирования (предписания, корректирующее оповещение потребителей, компенсация убытков, отзыв продукции). Кроме того, ответственность за несоответствие продукции требованиям технических регламентов несет не только изготовитель продукции, но также и продавец. Это повышает эффективность контроля: розничные продавцы с большой вероятностью должны оказывать давление на производителей и/или поставщиков, чтобы те поставляли только ту продукцию, характеристики которой соответствуют обязательным требованиям технического регулирования. Вовлечение розничных продавцов в подобный процесс должно способствовать обеспечению соответствия продукции требованиям технических регламентов и при этом сокращать издержки государственного регулятора, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора). Однако отсутствие у розничных продавцов эффективных инструментов воздействия на производителей и оптовых поставщиков может потребовать развития между продавцами и производителями/оптовыми поставщиками нестандартных форм контрактации.

Закон “О техническом регулировании” предполагает широкое использование базирующегося на жалобах пассивного контроля за качеством продукции на стадии ее рыночного обращения, но игнорирует стратегию подхода “управление при допущении риска”.

Предлагаемые *рекомендации* адресованы разработчикам, участникам процессов обсуждения и принятия технических регламентов. При разработке и принятии технических регламентов рекомендуется:

- обеспечивать возможность использования как предписывающего технического регулирования, специфицирующего средства достижения заданных характеристик продукции, так и технического регулирования, ориентированного на результат и позволяющего хозяйствующим субъектам самим определять технологию (способ) достижения заданных характеристик продукции, в зависимости от проблем, решаемых с помощью технического регулирования, объектов регулирования, от распределения информации между хозяйствующим субъектом и регулятором, а также в зависимости от издержек регулятора, связанных с подтверждением соответствия и осуществлением государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов;
- при разработке схем обязательного подтверждения соответствия учитывать возможность применения таких форм подтверждения соответствия, как инспектирование, лицензирование, тестирование партий товаров, апробация продукции, листинг/регистрация;
- при описании в технических регламентах форм государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов обеспечивать соответствие интенсивности осуществляемого государственного контроля формам и схемам обязательного подтверждения соответствия, а также прочим условиям (например, тому, созданы или нет производителем собственные системы управления качеством);
- учитывать, в том числе, в специальных, технических регламентах, идеологию осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов на основе концепции “управление при допущении риска”, которая предполагает использование критериев оценки риска для определения серьезности ущерба, вероятности причинения ущерба и полезности продукции.

При разработке правил отбора образцов для проведения исследований и измерений *рекомендуется* обеспечивать создание системы обнаружения продукции с характеристиками, не соответствующими требованиям технических регламентов, на основе следующих методов: выборочные аудиторские проверки деклараций о соответствии, аудиторские проверки документации на основе жалоб, визуальное освидетельствование регулируемой продукции, обязательные повторные испытания продукции, независимый отбор образцов продукции органами государственного надзора.

Литература

1. Аналитический доклад “Итоги и перспективы политики дебюрократизации российской экономики”, Бюро экономического анализа, Москва, 2003.
2. Аузан А. А. Крючкова П. В. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ “Спрос” КонфОп, 2002.
3. Информационно-аналитический бюллетень № 38, “О реформе технического регулирования”. Бюро экономического анализа, Москва, апрель 2003.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997, с. 122.
5. Завидова С. С., Крючкова П. В., Шаститко А. Е. О реформе технического регулирования. М.: МАКС Пресс, 2003.
6. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”.
7. Федеральный закон от 8 августа 2002 г. № 134-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”.
8. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ “О техническом регулировании.”
9. Guidelines for the Preparation, Adoption and Review of Technical Regulations, APEC, 1998.
10. Hertog, J. A. General Theories of regulation. Encyclopedia of Law and Economics, 1999.
11. Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September, 2000.
12. OECD Report on Regulatory Reform Volume 1: Sectorial Studies, Paris, 1997.
13. OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris, 1997.
14. Relationships between regulators and competition authorities, OECD, Committee on competition law and policy, 1999, p. 8.

Об авторе

Обыденов Александр Юрьевич – исследователь Фонда «Бюро экономического анализа», кандидат физико-математических наук.