

**АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ СИСТЕМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРОБЛЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА»
(АНО «НИСИПП»)**

Белов А.С., Був В.В., Завидова С.С., Крючкова П.В.,
Мигин С.В., Смирнов Н.В., Шестоперов О.М., Шеховцов А.О.

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕФОРМЫ
ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ
ЭКОНОМИКИ: ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СИСТЕМЫ
КРИТЕРИЕВ И ИНДИКАТОРОВ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Москва, 2005

Авторы:

*Белов А.С., Був В.В., Завидова С.С., Крючкова П.В.,
Мигин С.В., Смирнов Н.В., Шестоперов О.М., Шеховцов А.О.*

Опубликовано в 2005 году

© 2005, авторские права принадлежат коллективу авторов.

Все права защищены.

Настоящий аналитический доклад подготовлен в 2004 году экспертами Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) и Бюро экономического анализа (БЭА) в рамках проекта, проведенного для Бюро экономического анализа.

Применительно к настоящей публикации доклад не перерабатывался и не дополнялся.

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ.....	8
1. ЭВОЛЮЦИЯ ПОНИМАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ	10
1.1. Система технического регулирования до 2003 года	11
1.2. Система технического регулирования после 2003 года ..	18
1.3. Соотношение понимания технического регулирования в России и в международной практике	25
2. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ	32
2.1. Анализ закона «О техническом регулировании» в контексте реформы технического регулирования.	33
2.1.1. «Размывание» идеологии	34
2.1.2. Риск нарушения «баланса полномочий»	35
2.1.3. Иные недостатки закона	46
2.2. Анализ подзаконных актов, принимаемых во исполнение закона «О техническом регулировании»	50
2.3. Анализ правоприменительной практики.....	71
2.3.1. Анализ нормотворческой деятельности.....	71
2.3.2. Анализ практики соблюдения закона «О техническом регулировании».	85
2.4. Выводы	98
3. ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕФОРМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОТДЕЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ.....	100
3.1. Взаимосвязь реформы технического регулирования с параллельно проводящимися реформами	100
3.2. Уровни оценки эффективности реформы технического регулирования и система показателей оценки.....	119

3.2.1. Уровни оценки реформы	119
3.2.2. Система критериев и индикаторов, позволяющих оценить воздействие реформы.....	122
3.3. Возможности использования методов субъективной статистики для оценки эффективности реформы	144
3.3.1. Организации, осуществляющие исследования методами субъективной статистики, и их проекты.....	145
3.3.2. Особенности и сопоставимость методик	148
3.3.3. Отдельные результаты обследований предпринимательского сектора	161
3.3.4. Обследования потребительского сектора (рынка).....	180
3.4. Возможности использования методов количественного анализа для оценки эффективности отдельных технических регламентов.....	181
3.5. Выводы	194
4. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ УЧЕТА И АНАЛИЗА СЛУЧАЕВ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ВСЛЕДСТВИЕ НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ.....	198
4.1. Общая ситуация в области учета и статистических наблюдений случаев нанесения вреда и нарушения обязательных требований.....	199
4.1.1. Федеральное государственное статистическое наблюдение по государственному учету пожаров и последствий от них в Российской Федерации.....	207
4.1.2. Федеральное государственное статистическое наблюдение о качестве проинспектированных потребительских товаров	212
4.1.3. Федеральное государственное статистическое наблюдение об административных правонарушениях в сфере экономики	215
4.2. Выводы	220
5. РЕКОМЕНДАЦИИ	225

5.1. Рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной практики технического регулирования	225
5.2. Рекомендации по созданию системы показателей оценки эффективности реформы технического регулирования	227
5.3. Рекомендации по использованию методов субъективной статистики для оценки реформ	231
5.4. Рекомендации по созданию информационной базы для оценки реформы	234
ЛИТЕРАТУРА	236
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРОЦЕДУРА СЕРТИФИКАЦИИ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ	239
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ «ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ» (ECONOMIC BENEFITS OF STANDARDIZATION), ПРОВЕДЕННОГО TU DRESDEN И FRAUNHOFER INSTITUTE FOR SYSTEM AND INNOVATION RESEARCH, KARLSRUHE	246
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИМЕРНАЯ СХЕМА СРАВНЕНИЯ ВЫГОД И ИЗДЕРЖЕК, ВЫЗВАННЫХ РЕФОРМОЙ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТДЕЛЬНОМУ РЫНКУ	251
ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ.....	256
ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗОВАННЫЕ В 2001-2005 ГГ	259

ВВЕДЕНИЕ

27 декабря 2002 года был принят Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании», вступающий в силу 1 июля 2003 года. Этот закон закладывает основы радикальной перестройки системы, которая потенциально может существенно снизить издержки, связанные с подтверждением соответствия обязательным требованиям и контроля за соблюдением таких требований.

Реформа сферы технического регулирования была необходимой в силу следующих существенных недостатков старой системы.

- *Громоздкость, противоречивость и непрозрачность.* Обязательные требования к продукции, процессам производства и т.п. установлены многочисленными нормативными актами;
- *Избыточный охват.* Основным способом подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям является обязательная сертификация. Несмотря на постепенное сокращение номенклатуры товаров, подлежащих обязательной сертификации, этот список оставался чрезмерно велик и охватывал более 60% товарной номенклатуры;
- *Низкое качество стандартов.* Стандарты в значительной степени устарели, не соответствуют современным требованиям науки и технологии и международным стандартам;
- *Неэффективность системы контроля.* Столь широкий охват системой обязательной сертификации приводил к тому, что система явно не справлялась с возложенными на нее задачами.

Закон «О техническом регулировании» заложил базу для решения многих из этих проблем. Более того, предполагается, что реформа технического регулирования в Российской Федерации будет иметь значительный эффект для экономического роста России в целом. Однако для того, чтобы этот эффект имел место, необходимо сохранять единую идеологию реформы при принятии всего комплекса нормативных актов в развитие закона «О техническом регулировании». Эта задача является весьма непростой как в силу особенностей текста закона, содержащего ряд положений, допускающих

неоднозначное толкование, так и в силу новаторского характера закона, что затрудняет его восприятие как государственными служащими, так и хозяйствующими субъектами.

Важной и непростой задачей является оценка эффективности реформы на разных уровнях. Решение этой задачи осложняется параллельным проведением нескольких глобальных экономических реформ со смежными целями и задачами. Без рассмотрения общего контекста проводящихся преобразований и анализа их взаимосвязи сложно получить ясную картину характера изменений социально-экономической жизни, сопряженных с реформой технического регулирования.

Задачей данного доклада является оценка первого полугодия реализации реформы технического регулирования, а также выработка подходов к оценке эффективности реформы в целом и отдельных технических регламентов, что позволит более четко устанавливать приоритеты реформы и, при необходимости, корректировать ход реформы.

В *первой главе* дается краткое описание изменения понимания технического регулирования в России и сопоставление российских подходов к реформе с опытом зарубежных стран.

Во *второй главе* анализируются итоги первого полугодия реализации реформы, включая анализ нормативной базы и правоприменительной практики, а также причины успехов и неудач.

В *третьей главе* рассматриваются подходы к исследованию эффективности реформы технического регулирования в целом и отдельных технических регламентов, включая анализ уровней воздействия реформы, возможностей использования методов субъективной статистики и количественных методов для оценки результатов реформы.

В *четвертой главе* описываются подходы к созданию системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов на базе действующей системы статистических наблюдений.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ПОНИМАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

До конца 2002 года в России не существовало термина «техническое регулирование». Насколько можно судить, этот термин не является распространенным и в странах с развитой рыночной экономикой (есть понятия «технический регламент» и «регулирование», «дерегулирование», собственно термин «техническое регулирование» встречается только в материалах организации Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества, ОАТЭС). В принципе же понятия «стандартизация», «подтверждение соответствия» и «сертификация» покрывали практически весь объем отношений, возникающих при разработке, принятии и исполнении обязательных и добровольных требований к продукции, работам и услугам, а также при оценке соответствия. Схожее понимание отношений и объекта регулирования подтверждается и фактом того, что самый первый вариант законопроекта «О техническом регулировании» носил название «О стандартизации и подтверждении соответствия».

Основное различие в прежнем и нынешнем понимании регулирования сферы установления требований и контроля за их исполнением заключается в существенном сужении области предпринимательской деятельности, к которой государство предъявляет обязательные требования и за которыми осуществляет контроль (отказ от контроля за качеством продукции). Совершенно новый аспект сферы, которая в настоящее время называется «техническим регулированием», - это возможность удостоверения/подтверждения соответствия продукции (иных объектов) не только требованиям стандартов (в добровольной части), но и условиям хозяйственных договоров (исключительно рыночный аспект).

1.1. Система технического регулирования до 2003 года

Появление понятия «подтверждение соответствия» было связано с резким обострением проблемы качества товаров и услуг; глобализацией международной торговли; большим разнообразием изделий одного и того же функционального назначения, но разного качества; жесткой конкуренцией товаропроизводителей; необходимостью гарантировать безопасность продукции для потребителя. Возникла потребность в инструментах, которые бы независимо от страны-поставщика продукции, фирмы, технологии, системы контроля качества и т.д. давали бы гарантию того, что продукция, работа, услуга выполнены в полном соответствии с требованиями, установленными документально. Такие инструменты появились во второй половине XX века.

Понятие «подтверждение соответствия» введено Международной организацией по стандартизации (ИСО) и определяется как процедура, в результате которой может быть предоставлено заявление, дающее уверенность в том, что продукция (процесс, услуга) соответствуют заданным требованиям. «Сертификация» является одной из форм подтверждения соответствия.

Впервые определение понятию «сертификация» было дано Международной организацией по стандартизации (ИСО) в 1982 г. В соответствующем Руководстве ИСО/МЭК 2:1982 понятие сертификации сформулировано следующим образом: «Сертификация соответствия представляет собой действие, удостоверяющее посредством сертификата соответствия или знака соответствия, что изделие или услуга соответствует определенным стандартам или нормативно-техническому документу». Сертификация может носить как обязательный, так и добровольный характер.

Создание правовых основ системы подтверждения соответствия в Российской Федерации началось с принятия Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей». Соответствующим Постановлением Верховного Совета «О введении в действие Закона РФ «О защите прав потребителей» с 1 мая 1992 г. вводилась в действие обязательная сертификация товаров (работ, услуг).

Закон закрепил права потребителей на безопасность товаров, работ и услуг для жизни и здоровья, право на надлежащее качество приобретаемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг; право на возмещение ущерба и судебную защиту прав и интересов потребителя; предусмотрел механизм защиты потребителей, права которых нарушены при продаже недоброкачественных товаров либо при ненадлежащем выполнении работ и оказании услуг. Такие цели закона были тесно связаны с целями сертификации, которые можно определить как защиту потребителя от недобросовестности изготовителя; контроль безопасности продукции для окружающей среды и др.

В Законе было введено понятие обязательной сертификации, закреплена обязанность предпринимателя реализовывать товар (работу, услугу), подлежащий обязательной сертификации, только при наличии знака соответствия. Кроме того, были определены меры для предотвращения продажи небезопасных товаров, установлены полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), и их права налагать штрафы в пределах своей компетенции и в случаях, предусмотренных Законом.

22 июля 1992 г. Правительство Российской Федерации принимает Постановление № 508 «О поэтапном введении в 1992 году обязательной сертификации товаров (работ, услуг)», которым был утвержден Порядок подтверждения безопасности товаров (работ, услуг) изготовителем, исполнителем, продавцом и номенклатура производимых в Российской Федерации и ввозимых на ее территорию товаров, подлежащих подтверждению безопасности с 1 сентября 1992 г. В связи с отсутствием аккредитованных органов по сертификации и испытательных лабораторий в этот период предусматривалась упрощенная схема подтверждения безопасности посредством заявления-декларации. Изготовитель должен был подтверждать безопасность товаров на основе результатов испытаний и разных форм контроля. Допускалось признание зарубежных протоколов испытаний. Проверка наличия заявления-декларации возлагалась на органы государственного контроля.

Закон «О защите прав потребителей» поставил новые задачи организационного и научно-методического характера по созданию сети органов по сертификации, разработке нормативных документов, выполнению других мероприятий,

среди которых главным была разработка Закона «О сертификации продукции и услуг».

В 1993 г. были приняты три закона, установившие правовое, нормативное и метрологическое обеспечение процедуры подтверждения соответствия в стране: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обеспечении единства измерений»; Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. «О сертификации продукции и услуг»; Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. «О стандартизации».

Принятие этих законов, с одной стороны, заложило фундамент для формирования системы подтверждения соответствия в стране и явилось стимулом для активной законотворческой работы в этой области, с другой – дало толчок неконтролируемому развитию нормативно-правовой базы, которая сильно зарегулировала систему подтверждения соответствия в России в целом и систему сертификации в частности.

В соответствии с Законом «О стандартизации» 1993 года, стандартизация – это деятельность по установлению норм, правил и характеристик (далее – требований) в целях обеспечения:

- безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- технической и информационной совместимости, а также взаимозаменяемости продукции;
- качества продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии;
- единства измерений;
- экономии всех видов ресурсов;
- безопасности хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций;
- обороноспособности и мобилизационной готовности страны.

Таким образом, в понятие стандартизации включались одновременно и требования, связанные с безопасностью, которые объективно должны носить обязательный характер, и требования, связанные с качеством товаров, которые в развитой рыночной системе определяются развитием конкуренции. Фактически законом было закреплено сложившееся еще с советских времен понимание стандарта как обязательного для исполнения документа, что не соответствовало общемировой практике.

С учетом дополнений, Закон «О сертификации» 1993 года установил правовые основы сертификации продукции, услуг и иных объектов, в частности:

- ввел понятие сертификации продукции, определил цели сертификации;
- определил приоритетность международных договоров, касающихся сертификации;
- определил полномочия специального уполномоченного органа исполнительной власти (Госстандарта России) в области сертификации;
- ввел понятие системы сертификации;
- ввел понятие сертификата и знака соответствия, а также правила применения знака соответствия;
- установил правовые основы обязательной сертификации продукции, услуг и иных объектов, основания для ее проведения, формы, правомочия федеральных органов власти, а также обязанности ее участников;
- установил условия ввоза импортной продукции;
- установил порядок осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением правил обязательной сертификации и за сертифицированной продукцией;
- установил порядок финансирования работ по сертификации и государственному контролю и надзору;
- установил правовые основы добровольной сертификации продукции, услуг и иных объектов;
- установил ответственность за нарушения положений Закона.

В последующие годы было принято свыше 30 законодательных актов Российской Федерации по разным отраслям народного хозяйства, которыми вводилась обязательная сертификация продукции и услуг данных отраслей, вышел ряд указов президента, около 50 актов Правительства Российской Федерации. Госстандартом Российской Федерации был принят целый ряд основополагающих документов, регламентирующих процедуры подтверждения соответствия продукции и услуг.

В целом весь комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих процедуру подтверждения соответствия продукции (работ, услуг и иных объектов) в Российской Федерации можно разделить на несколько групп:

- Законы Российской Федерации. К ним относятся уже перечисленные четыре Закона РФ («О сертификации продукции и услуг», «О защите прав потребителей», «О

стандартизации», «Об обеспечении единства измерений»), а также более 20 Законов РФ, относящихся к определенным отраслям и предусматривающих сертификацию отдельных видов товаров, процессов производства и услуг: «О ветеринарии», «О пожарной безопасности», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об оружии», «О связи», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об энергоснабжении» и др.;

- Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, направленные на решение отдельных социально-экономических задач и регулирующие конкретные правовые механизмы проведения процедуры подтверждения соответствия. В частности, Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1013 (в ред. от 3 января 2002 г.) «Об утверждении перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, и перечня работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации», Постановление Правительства РФ от 7 июля 1999 г. № 766 (ред. от 24 мая 2000 г.) «Об утверждении перечня продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии, порядка принятия декларации о соответствии и ее регистрации» и др.;
- Документы Госстандарта России как специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области сертификации. К ним относятся постановления, утверждающие: Правила по проведению сертификации в Российской Федерации; Порядок проведения сертификации продукции в Российской Федерации; Положение о системе сертификации ГОСТ Р; Правила сертификации работ и услуг в Российской Федерации;
- Собственно государственные стандарты, санитарные правила и нормы, строительные нормы и правила, устанавливающие обязательные требования к товарам, услугам, процессам производства, хранения, переработки и т.п.

Кроме того, значительным числом ведомственных нормативных актов устанавливались методы и способы оценки соответствия при сертификации; организационно-методические документы по организации и проведению сертификации.

По расчетам, к моменту принятия закона «О техническом регулировании» количество официальных документов, регулирующих вопросы безопасности и качества товаров (а это и федеральные законы, и постановления Правительства, и многочисленные ведомственные акты - ГОСТы, СНИПы, СанПиНы и др.), достигло порядка 60 000. Только сфера обязательной сертификации регулировалась 62 федеральными законами.

Обязательная сертификация стала основным способом подтверждения соответствия товаров. В 1998 г. обязательной сертификации в России подлежало до 80% товарной номенклатуры [Проблемы контроля безопасности..., 1999]. К 2002 г. количество наименований товаров, подлежащих обязательной сертификации, несколько сократилось, но все равно оставалось запредельно велико (до 60% товарной номенклатуры). Обязательная сертификация стала представлять собой мощную индустрию, в которой занято более 800 аккредитованных Госстандартом органов по сертификации, свыше 1500 испытательных лабораторий. По минимальным оценкам, рассчитанным по рекомендациям Госстандарта России, плата за сертификацию “перекачивает” из промышленности и торговли суммы, эквивалентные 120-150 млн. долларов США в год (и это только прямая плата за сертификацию, без учета внутренних транзакционных издержек импортеров и производителей) [Крючкова, 2001].

К основным недостаткам созданной системы можно отнести следующие [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003]:

- Громоздкость, противоречивость и непрозрачность. Обязательные требования к продукции, процессам производства и т.п. установлены многочисленными нормативными актами. Процедура принятия таких требований является непрозрачной. Для большинства заинтересованных лиц (юридических и физических) вопрос заключается даже не в том, чтобы повлиять на содержание подобных норм, а в том, чтобы просто ознакомиться со всеми существующими требованиями и отследить появление новых. Запутанность, противоречивость и избыточность обязательных требований приводила к существенным непроизводительным издержкам предпринимателей (по поиску и переработке информации, по обеспечению выполнения обязательных требований, затраты на

прохождение процедур подтверждения соответствия, легальные и нелегальные платежи контролирующим органам и т.п.).

- Избыточный охват. Основным способом подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям являлась обязательная сертификация, представляющая собой весьма дорогостоящую процедуру для участников рынка. Для сравнения: в Европейском Союзе обязательной сертификации подлежит не более 4% товарной номенклатуры [Проблемы контроля безопасности..., 1999].
- Низкое качество стандартов. Отдельная проблема – качество самих стандартов, на соответствие требованиям которых и проверяются товары и услуги. В значительной степени они устарели, не соответствуют современным требованиям науки и технологии и международным стандартам.
- Неэффективность системы контроля. При всей своей громоздкости система обязательной сертификации явно не справлялась с возложенными на нее задачами. По официальным данным Госстандарта, ежегодно имело место порядка 2% отказов в сертификации, при этом более чем 30% продукции в последующем забраковывалось уже в торговле. Исследования, проводимые независимым потребительскими организациями, также показывали, что наличие сертификата не гарантирует безопасности и качества товара. Ни для кого не секрет и широкое распространение поддельных сертификатов.
- Совмещение функций. Еще одним существенным недостатком системы подтверждения соответствия является совмещение одним органом (Госстандартом РФ) функций стандартизации (в том числе установления обязательных требований), установления правил сертификации, аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (и установления правил такой аккредитации) и контроля за соблюдением правил сертификации и сертифицированной продукцией.

Все эти факторы обусловили необходимость кардинального реформирования сферы установления обязательных требований к продукции, процессам производства и т.д., первым шагом в

направлении которого и стал закон "О техническом регулировании".

1.2. Система технического регулирования после 2003 года

Термин «техническое регулирование» был введен в экономический и юридический оборот законом «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ.

Под техническим регулированием в законе понимается *«правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия»*.

Однако из понятия «техническое регулирование» остался выведен механизм и процедура «лицензирования деятельности», хотя предыдущее развитие законодательства в области лицензирования, стандартизации и сертификации вело к тому, что эти области регулирования предпринимательской деятельности должны быть сопряжены и скоррелированы между собой, что невозможно без регулирования одним и тем же законом.

Основные изменения в понимании сферы технического регулирования продукции, процессов ее производства и т.д. заключаются в следующем¹:

1. Существенно изменилась терминология, связанная с подтверждением соответствия. Были введены новые понятия (в том числе само понятие технического регулирования), многие старые понятия наполнились новым смыслом (см. врезку).
2. Изменена сущность и процедуры установления обязательных требований. В соответствии с законом обязательные

¹ Подробнее об изменениях, введенных законом «О техническом регулировании», см. в: [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003], [БЭА, 2003].

требования могут устанавливаться только техническими регламентами. Регламенты принимаются только «в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. Принятие технических регламентов в иных целях не допускается» (ст.6). Основной целью принятия технических регламентов является **установление минимально необходимых требований, обеспечивающих различные виды безопасности продукции и процессов** (химическую, биологическую, ядерную и радиационную безопасность, взрывобезопасность и т.п.). Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования являются исчерпывающими, имеют прямое действие на всей территории страны и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент. Технические регламенты принимаются федеральными законами. В особых случаях возможно принятие технических регламентов указом Президента и Постановлением Правительства. В законе подробно описан порядок разработки и принятия технических регламентов (ст.9), который является весьма нетипичным для российской нормотворческой практики. Во-первых, в законе прямо указывается, что разработчиком технического регламента может быть любое лицо. Таким образом, разработка системы обязательных требований перестает быть монополией государства. Во-вторых, вся процедура разработки технического регламента становится максимально открытой и публичной (обязательная публикация уведомления о разработке проекта техрегламента, его обсуждение, проведение экспертизы и т.д.). Отдельно оговорено, какие документы должны предоставляться при внесении законопроекта о техническом регламенте в Государственную Думу (проект может вноситься любым субъектом права законодательной инициативы).

3. Вторым существенным моментом является реформа системы стандартизации. Все стандарты становятся **добровольными** для всех хозяйствующих субъектов. Это чрезвычайно важный шаг, поскольку, с одной стороны, приближает российское

понимание стандартов к принятым в международной практике, а с другой, разрушает запутанную систему, при которой ряд требований государственных стандартов являлся обязательным для соблюдения, а ряд - добровольным. Разработчиком национального стандарта также может быть любое лицо, то есть, как и в случае с техническими регламентами, государство теряет монополию на разработку. Процедура разработки, экспертизы и принятия национального стандарта, в соответствии с законом, также является публичной.

4. Изменения системы и предмета контроля за соблюдением обязательных требований. В соответствии с законом государственный контроль (надзор) в отношении продукции, процессов производства и т.д. осуществляется *только* в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов (ст.33 п.1). В отношении продукции государственный контроль осуществляется исключительно на стадии обращения продукции (ст.33 п.2).
5. Одним из важных новшеств, вводимых законом, по сравнению с действующей системой является подробное описание процедур действий различных участников системы в случае обнаружения несоответствия продукции обязательным требованиям. Подчеркнем, что эти процедуры прописаны только для продукции, выпущенной в обращение. Соответствующие механизмы для процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг в законе не определены.
6. При определении ответственности речь идет именно об ответственности за несоответствие требованиям технических регламентов, а не об ответственности за отсутствие сертификата/декларации соответствия. Основные претензии к "старой" системе обеспечения безопасности и качества продукции состоят именно в том, что реальный контроль качества подменяется контролем наличия бумаг. Сертификат служил своего рода "индальгенцией", его наличие практически исключает претензии по поводу реальной безопасности товаров, а отсутствие рассматривается как грубое нарушение вне зависимости от реального качества товара. Такая постановка, безусловно, затрудняет работу контролирующих органов, но создает предпосылки к тому, что контроль станет более эффективным.

7. Впервые в российском законодательстве выполнение условий договоров стало не только сферой регулирования гражданско-правовых отношений, но и сферой технического регулирования. Определенные условия договоров становятся составной частью системы подтверждения соответствия. То есть рынок в дальнейшем сможет самостоятельно развивать сферу технического регулирования продукции, процессов ее производства и т.д.

Врезка 1.1. Изменения в терминологии в соответствии с законом «О техническом регулировании»

Подтверждение соответствия. *Сейчас:* документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положений стандартов или условиям договоров. *Ранее:* процедура, результатом которой является документальное свидетельство (сертификат соответствия или декларация о соответствии), удостоверяющее, что продукция соответствует установленным требованиям. Новое в трактовке понятия связано с введением в понятие «подтверждение соответствия» исполнения условий договоров (сугубо рыночный элемент).

Сертификация. *Сейчас:* форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. *Ранее:* процедура подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция соответствует установленным требованиям. Новое в трактовке понятия связано с введением в понятие «сертификация» соответствия условиям договоров.

Сертификат соответствия. *Сейчас:* документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. *Ранее:* документ, выданный по правилам системы сертификации, для подтверждения соответствия сертифицированной продукции установленным требованиям. В соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»

обязательной составной частью сертификата соответствия является сертификат пожарной безопасности. Новое – «соответствие условиям договоров».

Знак соответствия. *Сейчас:* обозначение, служащее для информирования приобретателей о соответствии объекта сертификации требованиям добровольной сертификации или национальному стандарту. *Ранее:* зарегистрированный в установленном порядке знак, которым по правилам, установленным в данной системе сертификации, подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям. Новое: знак только информирует (важное условие идентификации продукции), нет упоминания о регистрации знака.

Декларация о соответствии. *Сейчас:* форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. *Ранее:* документ, в котором изготовитель, продавец или исполнитель удостоверяет, что поставляемая, продаваемая им продукция или оказываемая услуга соответствует требованиям, предусмотренным для обязательной сертификации данной продукции или услуги. Новое: в декларации фактически подтверждаются параметры безопасности продукции, выведены параметры качества.

Система сертификации. *Сейчас:* совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом. *Ранее:* совокупность участников сертификации, осуществляющих сертификацию по правилам, установленным в этой системе. Новое (расширительное толкование): в систему включены правила.

Орган по сертификации. *Сейчас:* юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации. *Ранее:* организация, проводящая сертификацию определенной продукции. В случае выполнения одним юридическим лицом функций испытательной лаборатории и органа по сертификации можно использовать термин «сертификационный центр» или «центр по сертификации». Новое: органом по сертификации может являться также индивидуальный предприниматель. В законе «О техническом регулировании» нет жесткого запрета на совмещения функций органа по сертификации и аккредитованного центра (лаборатории), однако из характера закона вытекает, что эти

функции не должны совмещаться и центры (лаборатории) привлекаются органами по сертификации на договорной основе.

Аккредитация. Сейчас: официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия.

Ранее: процедура, посредством которой аккредитующий орган официально признает компетентность органа по сертификации или испытательной лаборатории (центра) выполнять конкретные работы в определенной области сертификации или испытаний.

Понимание не изменилось.

Контроль (надзор). Сейчас: проверка выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований технических регламентов к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и принятие мер по результатам проверки.

Ранее: контрольная оценка соответствия, осуществляемая с целью установления, что продукция продолжает соответствовать заданным требованиям, подтвержденным при сертификации.

Новое: контроль осуществляется только за соблюдением

требований технических регламентов (т.е. только «параметров безопасности», за качеством контроль государство не осуществляет).

Идентификация продукции. Сейчас:

установление тождественности характеристик продукции ее существенным признакам.

Ранее: процедура, посредством которой устанавливается тождественность продукции ее наименованию и другим характерным признакам, позволяющим однозначно соотнести сертифицированную продукцию с выданным на нее сертификатом соответствия.

Понимание не изменилось.

Стандарт. Сейчас: документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг; стандарт может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Ранее: государственный стандарт, санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила и другие документы, которые в соответствии с законом устанавливают обязательные требования к качеству товаров (работ, услуг).

Новое:

фактически все стандарты стали трактоваться как «максимально необходимые» требования к продукции и являться добровольными для исполнения.

Все эти изменения в совокупности означают принципиальное изменение понимания роли государства и участников рынка в обеспечении соответствия. «Зона ответственности» государства ограничивается лишь установлением требований, обеспечивающих безопасность продукции, процессов производства и т.п. Все иные требования к продукции, включая характеристики качества, технологической совместимости и т.п., являются добровольными, то есть регулировать необходимость их соблюдения должен непосредственно рынок. Закон дает инструментарий, позволяющий участникам рынка решать проблемы информационной асимметрии (систему стандартов, добровольную сертификацию и т.п.), но не принуждает их к использованию этих инструментов. Такой подход должен позволить оптимизировать затраты участников рынка на обеспечение соответствия. Расширяются и возможности участников рынка воздействовать на установление обязательных требований, что, с одной стороны, должно позволить повысить качество таких требований, поскольку участники рынка обладают локальным знанием, не доступным государству. С другой стороны, возникают риски, связанные с возможностью использовать обязательные требования для ограничения конкуренции.

Закон «О техническом регулировании» лишь заложил основы изменения системы технического регулирования. Однако сам по себе закон носит несколько рамочный характер, содержит множество отсылочных норм. Поэтому для реального изменения ситуации, реального воздействия реформы технического регулирования на экономическое развитие необходимо создание комплексной нормативной базы, соответствующей не только букве, но и идеологии нового законодательства. Кроме того, должна сложиться правоприменительная практика. Предварительный анализ формирования нормативной базы и правоприменительной практики дается в следующем разделе.

1.3. Соотношение понимания технического регулирования в России и в международной практике

Представляет интерес сравнение понимания технического регулирования в России в соответствии с новым законодательством и в других странах². Как уже говорилось выше, непосредственно термин «техническое регулирование» встречается в материалах ОАТЭС.

В рамках ОАТЭС под техническим регулированием понимают документ, принятый государством и устанавливающий требования технического соответствия либо непосредственно, либо путем ссылки на стандарт, техническую спецификацию или кодекс деятельности [АРЕС, 1998]. Техническое регулирование признается самой строгой формой государственного регулирования и в идеале должно использоваться только в ситуациях, где никакой из других способов регулирования не может обеспечить адекватную защиту здоровья граждан, жизни животных, обеспечения безопасности общества и охрану окружающей среды.

Согласно закону “О техническом регулировании” 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 работы или оказанию услуг, а также правовое регулирование отношений в области оценки соответствия (ст. 2). Технические регламенты направлены на защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни животных и растений; предупреждения 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

² Подробнее сравнение технического регулирования в России и за рубежом см. в: [Обыденов, 2003].

далее, представления о техническом регулировании в целом порой содержат некоторые расхождения.

В рамках ОАТЭС серьезно ставится вопрос адекватности применения такой жесткой формы регулирования как техническое регулирование с точки зрения экономической эффективности [АРЕС, 1998], поэтому предлагаемый ниже набор контрольных вопросов, адресованный субъектам, вносящим предложения в области применения технического регулирования бизнеса, рассматривается в качестве основополагающих принципов применения технического регулирования:

- Произведена ли четкая идентификация проблемы?
- Все ли варианты решения проблемы были рассмотрены?
- Рассмотрены ли дизайн или реализация 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 техническим регулированием?
- Имели ли место консультации?

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

- Процедура разработки технического регламента должна быть максимально открытой и предполагает поэтапное публичное обсуждение.
- При внесении законопроекта о техническом регламенте обязательно 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.
- Перед вторым чтением обязательна экспертиза законопроекта 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. 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.

В рамках ОАТЭС 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 субъектам определять самим технологию (способ) достижения заданных характеристик.

Предписывающее регулирование фокусирует свое внимание на средствах достижения заданных характеристик 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 экономных решений. Предписывающее регулирование может подавлять инновационную активность и создавать барьеры для создания новых технологий.

Однако предписывающее регулирование создает определенность для объектов регулирования и контролирующих органов по поводу степени соответствия характеристик данной продукции требуемым характеристикам. Из-за того, что предписывающее регулирование ведет к уменьшению гибкости, оно должно использоваться тогда, когда существует чрезвычайно ограниченный набор способов получения требуемых характеристик или когда проблема, для решения которой используется регулирование, статична. В этих случаях определенность может быть 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 установленным характеристикам. Основное преимущество регулирования, ориентированного на результат заключается в том, что оно обеспечивает свободу хозяйствующим субъектам в области инновации и использования новых технологий. По сравнению с другими способами регулирования техническое регулирование, ориентированное на результат, в меньшей степени ограничивает торговлю. Именно этот вид технического регулирования рассматривается как предпочтительный и в рамках ОАТЭС [АРЕС, 2000], и в рамках ОЭСР [OECD, 1997].

Однако в своем анализе регулирования, ориентированного на результат, ОЭСР подчеркивает, что этот вид технического регулирования:

- может создавать неопределенность относительно того, что составляет приемлемое соответствие;
- уместно только в ситуациях, где объекты регулирования находятся в лучшем положении, чем регулятор в понимании возможных проблем, которые регулирование призвано решать;
- может создавать трудности для регулятора при мониторинге и обеспечении соответствия.

Степень этих опасений зависит от уровня неопределенности, создаваемой в результате допущения гибкости в способах достижения соответствия. Можно, однако, предположить, что техническое регулирование, ориентированное на результат, не выгодно для некоторых предприятий, в частности предприятий малого и среднего размера, которые могут нуждаться в более строгом руководстве в том, как обеспечить соответствие требованиям регулирования как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Поэтому бизнес от малого до среднего может предпочесть определенность, обеспечиваемую одобренными или рекомендованными методиками, позволяющими гарантированно обеспечить соответствие в противоположность издержкам неопределенности в ответственности, которая часто сопровождает режим обеспечения соответствия при регулировании, ориентированном на результат.

Одно из решений данной проблемы заключается в следующем - регулятором осуществляется регулирование, ориентированное на результат, которое включает в себя ссылки на добровольные предписывающие стандарты (так называемые *“deemed-to-comply solutions”*). Обеспечение соответствия может

быть достигнуто как при помощи этих стандартов, так и путем использования альтернативных решений. Этот подход обеспечивает одновременно как гибкость и быстроедействие рынка, так и определенность предписывающего регулирования для тех, кто захочет использовать этот вариант.

Если допустить, что в России 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 заключить, что российское законодательство допускает возможность использования как предписывающего, так и ориентированного на результат технического регулирования. Однако и в российском законодательстве, и в методических материалах подобное деление отсутствует. В то же время при разработке конкретных технических регламентов было бы полезно определять, что, собственно, регулируется: конечный результат или способы его достижения.

Существенно, что в России система стандартизации включена в систему технического регулирования, в то время как в мировой практике добровольная стандартизация рассматривается как отдельный вид регулирования [АРЕС, 2000]. При этом пока неясным остается вопрос, насколько допустимо и целесообразно ссылаться в обязательных документах (технических регламентах) на документы добровольные (стандарты). С одной стороны, такое включение позволило бы в определенных случаях объединить сравнительные преимущества предписывающего технического регулирования и технического регулирования, ориентированного на результат. С другой, подобное включение может породить как правовые коллизии, так и возможность воспроизводства существующей системы, когда ГОСТы одновременно содержат обязательные и необязательные требования, причем граница между этими требованиями зачастую размыта.

Еще один интересный вопрос связан с подходами к обнаружению несоответствия качества товаров. Надзор на стадии обращения продукции должен обеспечивать убежденность поставщиков в том, что вероятность обнаружения их недобросовестного поведения и наложения санкций достаточно велика.

Обнаружение недобросовестного поведения может достигаться 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” предполагает использование критериев оценки риска, служащих для оценки вероятности причинения ущерба. Оценка риска используется для того, чтобы определить приоритеты рыночного контроля качества (выбор в качестве объектов контроля товаров, у которых выше риск несоответствия установленным обязательным требованиям) в условиях ограниченности ресурсов контролирующих органов.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением технических регламентов по инициативе контролирующих органов 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, произвольный подход к выбору объектов контроля приводит к возникновению проблем рентоориентированного поведения и административных барьеров [Аузан, Крючкова (ред.), 2002].

Подход, базирующийся на жалобах, предполагает получение жалоб из различных источников: от потребителей, конкурентов, поставщиков, государственных органов, общественных организаций, например, организаций по защите прав потребителей и др.

В России согласно закону “О техническом регулировании” любое лицо, которому стало известно о несоответствии выпущенной в обращение продукции требованиям технических регламентов, вправе направить информацию о несоответствии продукции требованиям технических регламентов 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 и технологии осуществления государственного контроля соответствующими органами по собственной инициативе.

Тем самым на данный момент техническое регулирование в России предполагает широкое использование базирующегося на жалобах пассивного контроля за качеством продукции на стадии рыночного обращения и игнорирует стратегию подхода “управления при допущении риска”. При этом не исключен произвольный выбор приоритетных объектов контроля со всеми вытекающими негативными последствиями. Исправление этого перекоса возможно при принятии технических регламентов.

Реализация подхода управления при допущении риска требует научного обоснования, и в ней, в частности, существенное место должно отводиться учету и анализу всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни животных и растений и пр. Такой учет должен быть организован Правительством в соответствии со ст. 7 п. 12 закона «О техническом регулировании». В разделе 3 мы рассмотрим проблемы, связанные с организацией подобного учета.

2. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

Любое законодательство само по себе не является самоцелью, а представляет собой лишь механизм, который должен (наряду с другими механизмами) обеспечить создание необходимых условий для установления отношений в определенной сфере. Тем не менее, роль законодательства как правовой основы регулируемых взаимоотношений достаточно весома, и «ошибки» в законодательстве могут иметь ощутимый эффект на практике.

Поэтому, говоря о реформе технического регулирования, об уже пройденных и еще предстоящих ее этапах, необходимо особое внимание уделять анализу той правовой базы, которая закладывается в рамках проведения данной реформы.

Такой анализ должен затрагивать три основных аспекта:

- 1) анализ достаточности и соответствия декларируемым целям реформы базового нормативно-правового акта – закона «О техническом регулировании»;
- 2) анализ соответствия целям реформы и закону «О техническом регулировании» иных нормативно-правовых актов, принимаемых в обеспечение его исполнения (речь идет о тех подзаконных актах, в первую очередь постановлениях Правительства, которые напрямую предусмотрены в законе и должны создавать правовой базис для проведения реформы технического регулирования);
- 3) анализ правоприменительной практики, который, в свою очередь, условно можно разделить на два блока:
 - анализ нормотворческой деятельности, включая разработку нормативно-правовых актов, а также актов рекомендательного характера, разрабатываемых с целью оптимизации работы по претворению целей реформы, а также разработку конкретных технических регламентов и национальных стандартов. Анализ должен касаться оценки соответствия разрабатываемых и принимаемых документов как закону «О техническом регулировании», так и общей концепции технического регулирования;

- анализ иной деятельности как со стороны государственных органов власти, так и со стороны представителей бизнеса и других субъектов правоотношений в сферах, затрагиваемых реформой технического регулирования по выполнению/не выполнению целей реформы, в частности, по выполнению/нарушению требований закона «О техническом регулировании».

Таким образом, проводимый анализ должен выявить имеющиеся недостатки и «слабые места» как в законодательстве, так и в его выполнении, включая:

- «ошибки законодателя», в том числе недостаточность и противоречивость некоторых положений закона, нормы, позволяющие двойное толкование;
- риск искажения целей реформы принимаемыми во исполнение закона нормативными актами «более низкого уровня»;
- прямое либо косвенное нарушение закона, игнорирование или неправильное его толкование, выражающееся как в издании нормативных актов, так и в иных действиях/бездействии.

Учитывая, что на сегодняшний день с момента принятия и вступления в силу закона «О техническом регулировании» прошел достаточно короткий срок, и можно говорить только о начале создания правовой системы регулирования этой сферы, предлагаемый анализ не может быть полным. Однако он позволяет отследить те намечающиеся негативные тенденции, которые могут повлиять на реализацию реформы в целом.

2.1. Анализ закона «О техническом регулировании» в контексте реформы технического регулирования.

Специфическими задачами реформы технического регулирования являются, в том числе:

- построение прозрачной, понятной участникам рынка системы технических требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- устранение избыточных административных барьеров, включая неэффективные и затратные формы подтверждения соответствия;

- максимальная гармонизация с международными требованиями и подходами к оценке безопасности продукции, к эффективному контролю за продукцией в процессе ее обращения на рынке;
- недопустимости вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов по производству и обращению продукции больше, чем этого требует имеющаяся степень риска причинения вреда;
- «разведение» и недопущение совмещения нормотворческих и контрольно-надзорных функций внутри одних и тех же государственных органов и др.

Принятие закона «О техническом регулировании» стало важным стартовым шагом на пути проведения данной реформы. Однако недостаточная конкретизация ряда положений закона создает риск недостижения целей реформы.

2.1.1. «Размывание» идеологии

Нередко основная идеология нового закона содержится, в первую очередь, в пояснительной записке, которая сопровождает закон на этапе рассмотрения. Будучи принятым, закон «теряет» свое пояснение, и чем дальше, тем больше происходит «забывание», преднамеренное или непреднамеренное, основных идей, закладывавшихся при его разработке. Это в полной мере относится к столь новаторскому закону как закон «О техническом регулировании».

Не стоит забывать, что конкретные нормы закона и общая его концепция – далеко не одно и то же. К сожалению, зачастую сложно достаточно подробно и четко изложить общую идеологию проводимой реформы сухим языком закона. Попытки закрепить ее путем включения отдельных принципов непосредственно в текст закона не всегда достигают требуемого эффекта. Как правило, такие принципы носят достаточно декларативный характер, и отследить их соблюдение бывает сложно из-за размытости критериев оценки. Например, один из принципов технического регулирования (ст. 3 закона) звучит: «принцип соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития». Понятно, что отслеживание соблюдения данного принципа на практике может стать весьма затруднительным.

Часть принципов и идей реформы осталось не достаточно четко прописанными. И об этом уже говорилось в предыдущих анализах закона ([Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003], [БЭА, 2003], [Обыденков, 2003]). Так, например, высказывались комментарии в отношении того, что осталось непрописанным правило «один вид продукции – один сертификат». Таким образом, по мнению экспертов, была заложена возможность возникновения ситуации, когда требование к подтверждению соответствия для одного и того же вида продукции прописывается в нескольких различных общих технических регламентах и в специальном техническом регламенте, то есть для одного вида продукции отдельно может потребоваться сертификат пожарной безопасности, химической безопасности, безопасности излучений и т.п. И, как показывает практика, высказывавшиеся опасения оказались пророческими хотя бы в отношении попыток закрепления подобных требований (более подробно соответствующий пример будет приведен ниже, в разделе «Анализ правоприменительной практики»).

Таким образом, во избежание искажения идей реформы требуется кропотливая и планомерная информационная и просветительская работа, а также твердый контроль и пресечение возникающих отклонений от общей идеологии.

2.1.2. Риск нарушения «баланса полномочий»

Одна из основных идей, закладывавшихся в закон – это равный доступ хозяйствующих субъектов к процессу формирования требований к продукции (возможность любого лица выступать в роли разработчика технических регламентов и национальных стандартов; обязательная процедура публичного обсуждения), а также снижение возможности негативного воздействия на процесс установления обязательных требований со стороны заинтересованных ведомств (ограничение самостоятельной нормотворческой деятельности исполнительных органов власти).

Однако для того, чтобы понять, насколько успешно может быть достигнута указанная задача, необходимо проанализировать закон в отношении расстановки сил при его возможной практической реализации. И здесь мы сталкиваемся с одной из серьезных проблем принятого документа: многие положения содержат лишь общий подход, предполагая конкретизацию в нормативных актах более «низкого уровня». В первую очередь

это касается довольно широких полномочий Правительства РФ по формированию как конкретной «поддерживающей» закон нормативной базы, так и общей политики направления реформы. Поскольку указанные полномочия не прописаны в законе подряд, а разбросаны по его тексту, для большей наглядности приводим их ниже.

Полномочия Правительства РФ в сфере технического регулирования:

- 1) утверждение правил и методов исследований (испытаний) и измерений, а также правил отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимых для применения технических регламентов (п. 11 ст. 7);
- 2) разработка предложений об обеспечении соответствия технического регулирования интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам. В этих целях Правительством Российской Федерации утверждается программа разработки технических регламентов, которая должна ежегодно уточняться и опубликовываться (п. 12 ст. 7);
- 3) организация постоянного учета и анализа всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также организуется информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов (п. 12 ст. 7);
- 4) установление порядка опубликования уведомлений о разработке проекта технического регламента и завершении публичного обсуждения этого проекта и размера платы за их опубликование (п. 6 ст. 9);
- 5) подготовка отзыва на проект федерального закона о техническом регламенте (п. 7 ст. 9);
- 6) установление порядка опубликования проекта федерального закона о техническом регламенте и размера платы за его опубликование (п. 8 ст. 9);

- 7) утверждение порядка создания и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию (п. 9 ст. 9);
- 8) установление порядка опубликования заключений экспертных комиссий по техническому регулированию и размер платы за их опубликование (п. 9 ст. 9);
- 9) начало процедуры внесения изменений в технический регламент или отмены технического регламента в случае несоответствия технического регламента интересам национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам (п. 10 ст. 9);
- 10) издание постановления о техническом регламенте, разработанном в порядке, установленном пунктами 2 - 6 статьи 9 настоящего Федерального закона до вступления в силу федерального закона о соответствующем техническом регламенте (п. 3 ст. 10);
- 11) установление порядка опубликования проекта постановления Правительства Российской Федерации о техническом регламенте (п. 3 ст. 10);
- 12) определение органа, уполномоченного на исполнение функций национального органа по стандартизации (п. 2 ст. 14);
- 13) установление порядка разработки, принятия, введения в действие, ведения и применения общероссийских классификаторов в социально-экономической области (в том числе в области прогнозирования, статистического учета, банковской деятельности, налогообложения, при межведомственном информационном обмене, создании информационных систем и информационных ресурсов) (п. 3 ст. 15);
- 14) установление порядка опубликования уведомления о разработке проекта национального стандарта и уведомления о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта и размер платы за их опубликование (п. 6 ст. 16);
- 15) установление порядка регистрации системы добровольной сертификации и размера платы за регистрацию (п. 3 ст. 21);
- 16) установление методики определения стоимости работ по обязательному подтверждению соответствия (п. 4 ст. 23);

- 17) определение порядка ведения реестра деклараций о соответствии, порядок предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и порядок оплаты за предоставление содержащихся в указанном реестре сведений (п. 6 ст. 24);
- 18) установление порядка аккредитации органов по сертификации (п. 1 ст. 26; п. 3 ст. 31);
- 19) установление порядка аккредитации испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия (п. 2 ст. 26; п. 3 ст. 31);
- 20) установление порядка ведения единого реестра выданных сертификатов соответствия, порядка предоставления содержащихся в едином реестре сведений и порядка оплаты за предоставление содержащихся в указанном реестре сведений (п. 3 ст. 26);
- 21) установление изображения знака обращения на рынке (п. 1 ст. 27);
- 22) утверждение на основании технических регламентов списков продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, для целей таможенного оформления такой продукции с указанием кодов Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (п. 2 ст. 29);
- 23) утверждение порядка ввоза на таможенную территорию Российской Федерации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (п. 3 ст. 29);
- 24) определение порядка опубликования национальных стандартов и общероссийских классификаторов (п. 3 ст. 43);
- 25) установление порядка создания и ведения Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также правил пользования этим фондом (п. 1 ст. 44);
- 26) установление порядка и условий создания и функционирования единой информационной системы, предназначенной для обеспечения заинтересованных лиц информацией о документах, входящих в состав Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов (п. 2 ст. 44);
- 27) определение порядка финансирования расходов на:

- проведение на федеральном уровне государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;
 - создание и ведение Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов;
 - реализацию программы разработки технических регламентов и программы разработки национальных стандартов
 - проведение экспертизы отдельных проектов технических регламентов и национальных стандартов;
 - разработку общероссийских классификаторов;
 - уплату взносов международным организациям по стандартизации (п. 2 ст. 45);
- 28) определение и ежегодное дополнение перечня отдельных видов продукции, в отношении которых обязательная сертификация заменяется декларированием соответствия (до вступления в силу соответствующих технических регламентов) (п. 3 ст. 46);
- 29) установление порядка разработки, принятия и применения документов о стандартизации в отношении оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой для федеральных государственных нужд по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, обязательными являются требования к продукции, ее характеристикам и требования к процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации в случае отсутствия требований технических регламентов в отношении такой продукции (п. 2 ст. 5);
- 30) установление порядка оценки соответствия (в том числе государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к продукции (работам, услугам)

В целом, такой обширный перечень полномочий Правительства не удивителен для закона, носящего, с одной стороны, столь общий характер, с другой стороны, являющегося

достаточно инновационным для нашей страны. Однако применение подобного подхода оправдано лишь при полной уверенности в объективности принимаемых на этом уровне решений. Как показывает практика, зачастую акты, принимаемые на уровне Правительства РФ, носят заметный оттенок превалирования интересов профильного по данному направлению ведомства. В этом нет ничего удивительного, учитывая, что проекты постановлений Правительства обычно готовит уполномоченное (заинтересованное) ведомство.

Стоит также проанализировать, как принятый закон распределяет полномочия между конкретными органами исполнительной власти. Закон называет два органа, осуществляющих свои основные функции в сфере технического регулирования: «федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию» и «национальный орган Российской Федерации по стандартизации». Как следует из названия второго, закон не определил конкретной организационно-правовой формы данного органа, оставив это на «додумывание» Правительству РФ. Ниже приводятся перечисленные в законе полномочия этих двух органов.

Полномочия федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию

- 1) опубликование уведомлений о разработке проекта технического регламента и о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента в своем печатном издании и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме (п.п. 3, 6 ст. 9);
- 2) опубликование проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой в первом чтении, в печатном издании федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме (п. 8 ст. 9);
- 3) утверждение персонального состава экспертных комиссий по техническому регулированию и осуществление обеспечения их деятельности (п. 9 ст. 9);
- 4) опубликование заключений экспертных комиссий по техническому регулированию (п. 9 ст. 9);

- 5) опубликование проектов постановлений Правительства Российской Федерации о техническом регламенте (п. 3 ст. 10);
- 6) опубликование уведомлений о разработке национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта в своем печатном издании и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме (п.п. 3, 5 ст. 16);
- 7) опубликование уведомлений об утверждении национального стандарта в своем печатном издании и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме (п. 8 ст. 16);
- 8) опубликование перечня национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов, в своем печатном издании и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме (п. 9 ст. 16);
- 9) регистрация систем добровольной сертификации (п. 5 ст. 21);
- 10) ведение единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации (п. 5 ст. 21);
- 11) установление порядка ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации и порядка предоставления сведений, содержащихся в этом реестре (п. 5 ст. 21);
- 12) утверждение формы декларации о соответствии (п. 5 ст. 24);
- 13) регистрация деклараций о соответствии (п. 6 ст. 24);
- 14) утверждение формы сертификата соответствия (п. 2 ст. 25);
- 15) ведение единого реестра выданных сертификатов соответствия (п. 3 ст. 26);
- 16) установление порядка передачи сведений о выданных сертификатах соответствия в единый реестр выданных сертификатов (п. 3 ст. 26).

Полномочия Национального органа Российской Федерации по стандартизации:

- 1) утверждение национальных стандартов (принятие решений об утверждении или отклонении национального стандарта) (п. 1 ст. 14, п. 2 ст. 15, п. 8 ст. 16);
- 2) разработка, утверждение и принятие программы разработки национальных стандартов (п. 1 ст. 14, п. 1 ст. 16);
- 3) обеспечение доступности программы разработки национальных стандартов заинтересованным лицам для ознакомления (п. 1 ст. 16);
- 4) организация экспертизы проектов национальных стандартов (п. 1 ст. 14);
- 5) обеспечение соответствия национальной системы стандартизации интересам национальной экономики, состоянию материально-технической базы и научно-техническому прогрессу (п. 1 ст. 14);
- 6) осуществление учета национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечение их доступности заинтересованным лицам (п. 1 ст. 14);
- 7) утверждение порядка создания и деятельности технических комитетов по стандартизации (п. 4 ст. 14);
- 8) создание технических комитетов по стандартизации и координация их деятельности (п. 1 ст. 14);
- 9) организация опубликования национальных стандартов и их распространения (п. 1 ст. 14);
- 10) участие в соответствии с уставами международных организаций в разработке международных стандартов и обеспечение учета интересов Российской Федерации при их принятии (п. 1 ст. 14);
- 11) утверждение изображения знака соответствия национальным стандартам (п. 1 ст. 14);
- 12) принятие уведомлений о разработке национального стандарта (п. 3 ст. 16);
- 13) утверждение перечня национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов (п. 9 ст. 16)

- 14) установление порядка применения знака соответствия национальному стандарту (п. 2 ст. 22);
- 15) официальное опубликование в установленном порядке национальных стандартов и общероссийских классификаторов (п. 2 ст. 43).

Помимо двух «уполномоченных» органов закон определяет полномочия в сфере технического регулирования и других федеральных органов исполнительной власти. Как видно, данные полномочия относительно ограничены.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти:

- 1) издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных статьей 5 закона «О техническом регулировании» (п. 3 ст. 4);
- 2) органами исполнительной власти, являющимися в пределах своей компетенции государственными заказчиками оборонного заказа, и (или) государственным контрактом устанавливать обязательные требования к процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации в отношении оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой для федеральных государственных нужд по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, в случае отсутствия требований технических регламентов в отношении такой продукции (п. 1 ст. 5);
- 3) в пределах своей компетенции разрабатывать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения технических регламентов (п. 11 ст. 7);
- 4) запрашивать у разработчика технического регламента письменные замечания заинтересованных лиц до дня вступления в силу принимаемого соответствующим нормативным правовым актом технического регламента (п. 4 ст. 9);

- 5) включать своих представителей в состав экспертных комиссий по техническому регулированию (п. 9 ст. 9);
- 6) включать своих представителей в состав технических комитетов по стандартизации (п. 4 ст. 14).

Однако помимо вышеперечисленных полномочий органов исполнительной власти следует отдельно выделить полномочия органов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Полномочия органов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов:

- 1) требовать от изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) предъявления декларации о соответствии или сертификата соответствия, подтверждающих соответствие продукции требованиям технических регламентов, или их копий, если применение таких документов предусмотрено соответствующим техническим регламентом (п. 1 ст. 34);
- 2) осуществлять мероприятия по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 34);
- 3) выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения; принимать мотивированные решения о запрете передачи продукции, а также о полном или частичном приостановлении процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, если иными мерами невозможно устранить нарушения требований технических регламентов (п. 1 ст. 34);
- 4) приостановить или прекратить действие декларации о соответствии или сертификата соответствия (п. 1 ст. 34);
- 5) привлекать изготовителя (исполнителя, продавца, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 34);
- 6) принимать иные предусмотренные законодательством Российской Федерации меры в целях недопущения причинения вреда (п. 1 ст. 34);

- 7) в случае получения информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов органы государственного контроля (надзора) в возможно короткие сроки проводят проверку достоверности полученной информации, в ходе которой вправе (п. 1 ст. 39):
- требовать от изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) материалы проверки достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов;
 - запрашивать у изготовителя (исполнителя, продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) и иных лиц дополнительную информацию о продукции, процессах производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в том числе результаты исследований (испытаний) и измерений, проведенных при осуществлении обязательного подтверждения соответствия;
 - направлять запросы в другие федеральные органы исполнительной власти;
 - при необходимости привлекать специалистов для анализа полученных материалов;
- 8) при признании достоверности информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов орган государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией (п. 2 ст. 39):
- выдает предписание о разработке изготовителем (продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) программы мероприятий по предотвращению причинения вреда;
 - оказывает содействие в ее реализации;
 - осуществляет контроль за ее выполнением;
 - способствует распространению информации о сроках и порядке проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда;
 - запрашивает у изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) и иных лиц документы, подтверждающие проведение мероприятий,

- указанных в программе мероприятий по предотвращению причинения вреда;
- проверяет соблюдение сроков, указанных в программе мероприятий по предотвращению причинения вреда;
- принимает решение об обращении в суд с иском о принудительном отзыве продукции.

Следует отметить, что законодатель напрямую не называет органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов. Он лишь оговаривает, что к ним (п. 1 ст. 32) относятся федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственные им государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации. В частности, неясно, будет ли в том числе обладать функциями контроля (надзора) федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию.

Суммируя, можно сказать, что в силу наметившегося дисбаланса распределения полномочий существует определенный риск неравномерного воздействия на проводимую реформу со стороны органов, имеющих большие полномочия в сфере технического регулирования.

2.1.3. Иные недостатки закона

Любой анализ текста закона в настоящий момент, когда он только вступил в действие, носит лишь предварительный, «прикидочный» характер. Это обусловлено тем, что закон оперирует общими, базовыми понятиями, многие из которых раскрыты в непривычном для нас ракурсе. Поэтому наиболее полная картина недочетов будет получена в дальнейшей правоприменительной практике.

Однако и на сегодняшний день можно отметить несколько «слабых мест» закона. Ряд из них уже был отмечен в предыдущих работах на эту тему [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003]. Пока отмеченные недостатки достаточно сложно ранжировать по их существенности: какие последствия будут иметь те или иные «дырочки» в законе, может показать лишь практика их «латания», которая может оказаться как добросовестной, так и не вполне.

К уже описанным ранее недостаткам добавим лишь несколько дополнительных.

А. Недостаточная конкретизация системы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

- 1) В отношении порядка осуществления такого контроля (надзора) закон содержит ссылку на действующее законодательство (п. 2 ст. 32). Следует упомянуть, что в этой части закон практически повторяет аналогичную норму закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

К сожалению, оба закона не раскрывают разницы в понятиях «контроль» и «надзор». Исходя из формы их использования в тексте законов, а также общего определения, даваемого законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», можно предположить, что данные понятия являются синонимами. Однако, не указав этого прямо, законодатель дал возможность и иного толкования. В частности, возможно возникновение ситуации, когда один орган будет назван «контрольным», а другой «надзорным», и оба будут осуществлять проверку одного и того же объекта.

- 2) Допуск к осуществлению *государственного* контроля (надзора) лиц, не являющихся государственными служащими (должностных лиц подведомственных государственных учреждений), представляется довольно спорным.
- 3) Проведение государственного контроля закон связывает с понятием обращения продукции: «в отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции» (п. 2 ст. 33). В то же время отсутствует определение данного понятия, таким образом, возникают споры, когда (с какого момента) продукция может считаться «находящейся в обороте».

Б. Недостаточно четко прописаны переходные положения закона.

- 1) Одно из переходных положений в силу своей недостаточной конкретизации уже подвергалось критике ранее. Речь идет о следующей норме (п. 1 ст. 46): «со дня вступления в силу настоящего Федерального закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:
 - защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
 - охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
 - предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей».

Необходимо признать, что отсутствие критериев определения соответствия указанным целям делает данную норму практически неприменимой.

- 2) Еще одна норма переходных положений вступила в противоречие с другой нормой этого же закона с момента вступления его в силу. В соответствии с п. 2 ст. 26 Правительством Российской Федерации до вступления в силу соответствующих технических регламентов должен определяться и ежегодно дополняться перечень отдельных видов продукции, в отношении которых обязательная сертификация заменяется декларированием соответствия, осуществляемым в порядке, установленном законом «О техническом регулировании». Однако благое намерение продолжить начавшийся еще до принятия закона процесс замены обязательной сертификации декларированием соответствия обернулось вследствие включения данной нормы в закон против реформы.

Суть коллизии состоит в следующем. Согласно ст. 47 закона со дня вступления в силу закона «О техническом регулировании» утрачивает силу закон РФ от 10 июня

1993 г. № 5151-I «О сертификации продукции и услуг». Соответственно, утрачивают силу и все нормативные акты, принятые во исполнение его.

Речь, прежде всего, идет о постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1013 «Об утверждении перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, и перечня работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации» и о постановлении Правительства РФ от 7 июля 1999 г. «Об утверждении перечня продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии, порядка принятия декларации о соответствии и ее регистрации». Почему Правительство до сих пор публично не объявило о том, что данные постановления утратили силу, остается только догадываться. Но это свершившийся юридический факт.

Однако, учитывая изложение рассматриваемой нормы (с упоминанием неких перечней, в которые необходимо вносить изменения), в этом могут возникнуть сомнения. Но даже попытка «защитить» данную норму не выдерживает критики: в приводимом положении закона речь идет о декларировании соответствия, которое должно осуществляться в порядке, установленном вновь принятым законом. Таким образом, ни о какой преемственности старых перечней и старого порядка принятия декларации не может идти речи.

Суммируя сказанное, следует отметить, что закон не может служить панацеей для решения всех проблем, каким бы подробным и простым он не был (а анализируемый нами акт к таковому явно не относится). Всегда существует риск, что в достаточно изобретательных руках он станет применяться для реализации целей, прямо противоположных изначально закладывавшимся. Не зря поговорка древнеримских юристов звучит: «Закон есть то, что мы разъясняем».

2.2. Анализ подзаконных актов, принимаемых во исполнение закона «О техническом регулировании»

На сегодняшний день принято девять постановлений Правительства по реализации закона «О техническом регулировании»:

- Постановление Правительства РФ от 2 июня 2003 г. № 316 "О мерах по реализации Федерального закона "О техническом регулировании";
- Постановление Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 440 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. № 316";
- Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 458 "Об опубликовании и размере платы за опубликование уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта";
- Постановление Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500 "О федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию";
- Постановление Правительства РФ от 21 августа 2003 г. № 513 "Об утверждении Положения о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию»;
- Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2003 г. № 594 «Об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации»;
- Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2003 г. № 673 "Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о технических регламентах";
- Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2003 г. № 677 "Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области";

- Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 696 "О знаке обращения на рынке".

Проведем краткий анализ принятых нормативных актов. При этом в некоторых случаях обратим особое внимание на соотношение проектов соответствующих постановлений и их окончательной редакции. Такое сравнение очень показательное с той точки зрения, что лишь в процессе доработки из проектов многих постановлений были исключены положения, противоречащие как букве закона «О техническом регулировании», так и его идеологии.

Постановление Правительства РФ от 2 июня 2003 г. № 316 "О мерах по реализации Федерального закона "О техническом регулировании"

Данным постановлением в соответствии со ст. 14 закона "О техническом регулировании" Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии был определен органом, уполномоченным исполнять функции национального органа Российской Федерации по стандартизации. Можно вспомнить, что в законе статус Национального органа по стандартизации не определен, он обдуманно не был назван федеральным органом исполнительной власти. Предполагалось, что, возможно, данный орган не должен быть представлен государственным ведомством. Более того, комментарии в поддержку этой идеи высказывались тогда еще председателем Госстандарта России, а на момент принятия Постановления заместителем Председателя Правительства Борисом Алешиным³. Принятие решения определения Госстандарта России органом, уполномоченным исполнять функции Национального органа по стандартизации, было объяснено временной необходимостью. Необходимо только помнить, что часто ничего не оказывается более постоянным, чем временное.

Постановление Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 440 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. № 316"

Суть вносимых данным постановлением изменений свелась к тому, что Госстандарт помимо исполнения функций национального органа Российской Федерации по стандартизации был наделен также полномочиями по исполнению функции

³ "Реорганизация Госстандарта будет технической операцией". Интервью с Борисом Алешиным. "Коммерсантъ", №18, 4.02.2003

федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию. Такое нетривиальное и неожиданное для многих решение (путем внесения поправок в ранее принятое постановление) поставило конец жарким ведомственным спорам в Правительстве: кому же быть назначенным «главным органом по техническому регулированию».

В результате функции двух основных органов, предусмотренных законом «О техническом регулировании», оказались сведенными в одном ведомстве. Потенциально это может создать серьезные проблемы, поскольку фактически в одном органе оказались сведены правоустанавливающие и правоприменительные функции.

Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 458 "Об опубликовании и размере платы за опубликование уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта"

Установлен размер платы за опубликование уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта, который составил «1000 рублей за один лист оригинала уведомления, напечатанный с одной стороны». В первоначальной версии проекта постановления предусматривалась плата за опубликование в размере 10 МРОТ за 1 страницу формата А4. Данное положение подвергалось критике в отношении необоснованно завышенного размера, не соответствующего разумным рыночным расценкам на издательские расходы. Однако, как мы видим, в конечном итоге сумма осталась фактически прежней, просто выраженной в других единицах.

Постановлением также установлен порядок опубликования уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта, который, в целом, повторяет нормы ст. 16 закона. В отличие от первой редакции проекта постановления в окончательном тексте внесена ясность в вопрос о том, кто является плательщиком за публикацию уведомления. В проекте указывалось, что «расходы по опубликованию уведомлений несет организация, издающая информационный указатель «Национальные стандарты Российской Федерации», за счет средств от продажи информационных указателей». Нелогичность двух изложенных норм (установления явно завышенного размера платы и отнесения расходов на издающую организацию)

вызывала вопрос - чем она может быть объяснена: либо последующим намерением возмещения данных расходов из федерального бюджета, либо необоснованно завышенной ценой «информационных указателей». Из принятой редакции становится ясно, что оплату осуществляет разработчик (по крайней мере, содержится положение о том, что он должен представить в Госстандарт документ, «подтверждающий внесение в установленном порядке платы за опубликование уведомления»).

В Постановлении также указан срок (отсутствующий в законе), в течение которого должно быть опубликовано уведомление: «уведомления о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта публикуются Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии в сети Интернет на его официальном сайте - в 10-дневный срок и в печатном издании Комитета (информационном указателе "Национальные стандарты") - в 2-месячный срок со дня поступления указанных в пункте 2 настоящего Положения документов». К сожалению, предлагаемый порядок опубликования может привести к недопониманию в отношении окончания срока публичного обсуждения. Согласно закону этот срок не может составлять менее 2-х месяцев. При этом в постановлении не определено, какое уведомление считается официальным (размещенное на сайте в 10-дневный срок либо в печатном издании в 2-месячный срок), исходя из этого, оба уведомления можно считать официальными, и срок начинает отсчет с момента размещения первого уведомления (на сайте). Однако при отсутствии специальных разъяснений в отношении этого может сложиться спорная ситуация, например, когда объявленный разработчиком срок на публичное обсуждение будет равен двум месяцам, и заинтересованное лицо, узнав об уведомлении из печатного органа, будет рассчитывать на возможность представления замечаний в течение указанного срока, в то время как публичное обсуждение будет уже фактически завершено. Таким образом, заинтересованное лицо может быть введено в заблуждение относительно возможности своего участия в обсуждении.

На практике реализация постановления в принятой редакции уже вызвала ряд проблем.

В Постановлении не указано, куда должна вноситься плата за опубликование (Госстандарт? Однако он является

государственным органом. Бюджет?? Однако данные средства не представляют собой госпошлину). В свою очередь в Госстандарте длительное время отсутствовал механизм внесения данной платы, таким образом, подача проектов национальных стандартов усложнялась. В результате, плата за опубликование стала вноситься на счета Консультационно-внедренческой фирмы «Интерстандарт», базирующейся в здании Госстандарта.

Информация о реквизитах счета, на который необходимо переводить средства в качестве оплаты за опубликование, длительное время была закрыта. Интерстандарт объяснял это тем, что при отсутствии поручения Госстандарта по каждому поступающему уведомлению они не могут принимать данные средства. В результате сложилась практика, что подаче уведомления в обязательном порядке должна предшествовать выписка счета со стороны Интерстандарта, что, несомненно, затягивает и усложняет процедуру (на начальном этапе процесс «выставления счета» занимал, в ряде случаев, до месяца). Однако, поскольку реквизиты известны, представляется, что в дальнейшем данная практика может быть легко скорректирована прецедентом оплаты уведомления через любое банковское отделение без предварительного выставленного счета.

Содержащееся в Постановлении требование указания кода ОКС разработчиком также вызывает на практике ряд проблем. Разработчик не обязан быть знаком с кодировкой и принципами присваивания кодов данного классификатора. На практике устные разъяснения сотрудников департамента в отношении осуществления данной процедуры сводились к тому, что разработчик сам должен воспользоваться классификатором, подобрать соответствующую объекту стандартизации категорию и указать код. Учитывая, что сам классификатор далеко не совершен⁴, а разработчик, не являясь специалистом в области

⁴ При составлении классификатора явно допущен ряд ошибок, которые могут быть выявлены только специалистами отдельных отраслей. Например, в отношении фармацевтической отрасли в классификаторе выделена группа 11.120 «Фармацевтика», в которую, в том числе, входят подгруппы 11.120.01 «Фармацевтика в целом» и, например, 11.120.10 «Медикаменты». При этом в российском законодательстве отсутствует понятие «медикаменты». Скорее всего, речь идет о лекарственных средствах, которые в свою очередь включают в себя как фармацевтические («химические»), так и иммунобиологические препараты. Таким образом, возникают сомнения в обоснованности

классификации, может указать ошибочный код, возникает вопрос в необходимости его присваивания на данном этапе (это вполне может быть сделано специалистами в области стандартизации на этапе утверждения стандарта).

Постановление Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500 "О федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию"

Постановлением утверждено Положение, которое устанавливает порядок создания и ведения федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, правила пользования им, а также порядок создания и функционирования единой информационной системы по техническому регулированию, предназначенной для обеспечения информацией о технических регламентах, стандартах и других документах по техническому регулированию. Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов создается и ведется Госстандартом России. Создание и ведение федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, а также за счет средств субъектов хозяйственной деятельности, общественных объединений и физических лиц, заинтересованных в получении соответствующей информации и документов, на основе договоров и в порядке, устанавливаемом Госстандартом России по согласованию с Минфином РФ. Федеральным органам законодательной и исполнительной власти, а также судебным органам услуги по предоставлению информации, содержащейся в федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, предоставляются бесплатно, другим органам и лицам - за плату, размер которой устанавливается Госстандартом России. Плата за указанные продукцию и услуги, за исключением оплаты доставки, одинакова для отечественных и зарубежных потребителей.

В настоящее время трудно оценить доступность для заинтересованных лиц включенной в фонд основной информации. Однако, учитывая прежний опыт по доступности ГОСТов, возможно предположить возникновение определенного

внесения «медикаментов» в качестве составляющей части понятия «фармацевтика».

рода ограничений по предоставлению подобного рода информации, несмотря на необходимость ее наличия, в том числе, в электронно-цифровой форме.

Один из разделов Положения касается создания и ведения информационных фондов федеральных органов исполнительной власти. В эти фонды включаются принимаемые федеральными органами исполнительной власти «документы в сфере технического регулирования, в том числе нормативные правовые акты, акты рекомендательного характера, стандарты отраслей (на период до их отмены) и другие документы». При этом не вполне понятно следующее:

1) Согласно закону «О техническом регулировании» (п. 3 ст. 4) федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5 закона. Таким образом, не вполне ясно, какие документы имеются в виду под «документы в сфере технического регулирования, в том числе нормативные правовые акты».

Ссылка на стандарты отраслей «на период до их отмены» представляется не вполне обоснованной. Действующий закон «О техническом регулировании» не содержит понятия «стандарт отрасли». С вступлением данного закона в силу утратил силу закон РФ «О стандартизации», из чего следует недействительность и принятых ранее стандартов отраслей. Учитывая произошедшее глобальное изменение подходов к стандартам (из документов, содержащих нормы права, они превратились в документы для добровольного использования), установка на необходимость специальной отмены принятых ранее стандартов отраслей не согласуется с концепцией построения системы технического регулирования. Тем более не ясно, каким образом, по замыслам авторов постановления, должна быть произведена данная отмена – путем судебного обжалования? Представляется, что в данном пункте постановления содержится серьезное идеологическое несоответствие, которое, если не будет исправлено, может отразиться на итогах реформы технического регулирования в целом.

Постановление Правительства РФ от 21 августа 2003 г. № 513 "Об утверждении Положения о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию»

Постановлением утвержден порядок создания и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию, чье заключение согласно закону должно учитываться Правительством РФ при направлении своего отзыва на проект технического регламента в Государственную Думу (ст. 9). Согласно постановлению создание и обеспечение деятельности экспертных комиссий лежит на Госстандарте. Госстандарт также «утверждает состав экспертной комиссии, назначает председателя и его заместителя из числа ведущих специалистов в соответствующей области технического регулирования, а также ответственного секретаря экспертной комиссии - из числа работников центрального аппарата Комитета или организации, находящейся в ведении Комитета». Возможность утверждения в качестве ответственного секретаря исключительно работника центрального аппарата Госстандарта или подчиненной ему организации представляется не вполне обоснованной, и во время обсуждения проекта постановления подвергалась критике со стороны экспертов. Тем не менее, оно вошло в окончательный текст постановления.

Некоторые сомнения вызывают сроки, установленные постановлением для выдачи заключения экспертной комиссией – 2 недели с даты направления в Госстандарт Аппаратом Правительства РФ проекта технического регламента. Учитывая, что экспертные комиссии по всем направлениям вряд ли смогут осуществлять работу на постоянной основе, предполагая, что целый ряд из них придется создавать и созывать в достаточно короткие сроки, установленный срок подготовки заключения представляется не вполне реалистичным (в таком случае может пострадать качество экспертной оценки). Скорее всего, причиной установление такого короткого срока было положение закона о том, что Правительство РФ должно направить свой отзыв на проект технического регламента (подготовленный с учетом заключения экспертной комиссии по техническому регулированию) в Государственную Думу в течение месяца.

Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2003 г. № 594 «Об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации»

Постановлением утвержден порядок публикации национальных стандартов и общероссийских классификаторов, а также поправок к ним. Необходимо признать, что принятая

редакция сняла все претензии, высказывавшиеся к проекту данного документа. А таких претензий было немало.

1) Согласно п. 2 проекта публикация национальных стандартов и общероссийских классификаторов должна была осуществляться на основе договора(ов) Госстандарта с издательско-полиграфическим(ими) предприятием(ями). Был высказан комментарий, что, поскольку речь идет о размещении государственного заказа, к порядку заключения данных договоров должны быть применены соответствующие нормы, включая конкурсный порядок определения организаций, осуществляющих подобные издания. Согласно принятому постановлению официальное опубликование производится в печатных изданиях (книгах, брошюрах, сборниках) и информационной системе общего пользования – на официальном сайте Госстандарта в сети Интернет. Организации, выполняющие на договорной основе изготовление тиража национальных стандартов и общероссийских классификаторов и его распространение, определяет «в установленном законодательством РФ порядке» Госстандарт РФ.

2) П. 3 проекта было установлено, что утвержденные стандарты и классификаторы должны быть опубликованы «не менее чем за три месяца до введения их в действие на территории РФ». Было высказано замечание, что законом «О техническом регулировании» не установлен порядок введения в действие национальных стандартов, а лишь порядок их утверждения, что обосновано самой сутью стандартов, как документов для добровольного многократного использования, не являющихся нормативными документами в привычном понимании. Фраза «введение в действие» в отношении национального стандарта представляется не имеющей смысла (хозяйствующие субъекты могут работать по конкретному стандарту и до его официального утверждения в качестве национального точно так же, как другие хозяйствующие субъекты могут его не соблюдать и после такого утверждения). В принятой редакции постановления это замечание учтено, и речь идет исключительно об утверждении стандартов.

3) П. 6 проекта было установлено, что «публикации национальных стандартов и общероссийских классификаторов подлежат продаже любым лицам, за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной тайны доступ к публикациям должен быть ограничен». Было высказано замечание, что, исходя из сути национальных стандартов

(документов для добровольного и многократного использования), публичного характера их разработки и обсуждения, ограничение распространения информации о них (равно как и самих текстов национальных стандартов) противоречит закону «О техническом регулировании». В принятую редакцию постановления данный пункт не включен.

4) Пунктом 9 проекта за Госстандартом закреплялось право «применять специальные полиграфические и электронно-цифровые средства защиты для целей предотвращения несанкционированного изготовления и продажи публикаций национальных стандартов и общероссийских классификаторов», а также «право обращаться в различные судебные инстанции о возмещении понесенного ущерба от указанной незаконной деятельности». Экспертами было отмечено, что Госстандарт является лишь органом государственной власти, на который возлагается функция официального опубликования утвержденных национальных стандартов, в то же время он не является собственником данных стандартов. Не обладая правом интеллектуальной собственности на национальные стандарты, Госстандарт не вправе требовать признания за собой эксклюзивного права на их опубликование и распространение, и введение предлагавшегося положения могло значительно затруднить распространение и применение национальных стандартов заинтересованными хозяйствующими субъектами. В принятом постановлении подход кардинально изменен. Как уже указывалось выше, согласно принятому порядку опубликование будет осуществляться и в печатном, и в электронном виде, что должно упростить доступ заинтересованных лиц к информации. Нет запрета на копирование. В отношении официального статуса документов вопрос решен следующим образом. На титульном листе и первой странице текста национальных стандартов и общероссийских классификаторов, официально публикуемых в печатных изданиях и на официальном сайте Госстандарта в сети Интернет, помещается надпись "Издание официальное". Госстандарт устанавливает правила распространения официально опубликованных национальных стандартов и общероссийских классификаторов. Копии официально опубликованных национальных стандартов и общероссийских классификаторов, полученные из информационной системы общего пользования в электронно-цифровой форме, могут быть при необходимости признаны официальными публикациями при наличии электронной цифровой подписи должностного лица,

уполномоченного на то в установленном порядке Госстандартом России.

Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2003 г. № 673 "Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о технических регламентах"

Постановлением утверждено положение об оплате и публикации как уведомлений (о разработке и окончании публичного обсуждения), так и непосредственно проектов технических регламентов и заключений экспертных комиссий. В отличие от проекта данного постановления, который не конкретизировал, кто и когда платит за публикацию того или иного документа, принятая редакция вносит ясность в этот вопрос. В частности, к проекту постановления в отношении этого вопроса высказывались следующие замечания:

- проектом было установлено, что вместе с уведомлением и проектом технического регламента направляется квитанция об оплате уведомления, проекта технического регламента. В то же время законом «О техническом регулировании» установлено (п. 8 ст. 9), что публикация проекта федерального закона о техническом регламенте осуществляется после принятия данного проекта Государственной Думой в первом чтении, чего не следовало из проекта постановления. На практике это могло бы привести к требованию оплаты публикации проекта на более ранних стадиях (при подаче первого уведомления);
- из проекта постановления следовало, что проект технического регламента для публикации представляется разработчиком. Учитывая, что на момент требуемой законом публикации (после первого чтения) этот проект может сильно видоизмениться, кроме того, неизвестно, кто на данный момент будет считаться разработчиком (кто являлся субъектом законодательной инициативы, внесшим проект в Государственную Думу), требование предоставления данного проекта первым разработчиком (и оплата им публикации) могло бы иметь практические проблемы;
- проектом постановления не было установлено, кто должен оплачивать публикацию заключения экспертной комиссии по техническому регулированию.

В принятой редакции постановления данные замечания явно учтены. В частности, указано, что «опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента и уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента, разработанного в соответствии с программой разработки технических регламентов, утверждаемой Правительством Российской Федерации, а также проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, проекта постановления Правительства Российской Федерации о техническом регламенте и заключения экспертной комиссии по техническому регулированию осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на реализацию указанной программы и проведение экспертизы отдельных проектов технических регламентов и стандартов». Размер оплаты установлен в 1000 рублей за публикацию уведомления и 4000 рублей за учетно-издательский лист⁵ за публикацию проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой в первом чтении, и за публикацию заключения экспертной комиссии по техническому регулированию. В проекте данного постановления предполагалась плата в размере 10 МРОТ за 1 страницу формата А4, причем вне зависимости от того, публикуется ли уведомление о разработке технического регламента, либо сам проект технического регламента. При таких условиях, учитывая, что в среднем комплект документов, включая уведомления, проект технического регламента, заключения экспертных комиссий, должен составлять, по самым скромным оценкам, не менее 100 страниц печатного текста, только на публикацию необходимых документов разработчик должен был бы затратить около 100 000 руб. Представляется, что принятие постановления в предлагавшейся редакции привело бы к значительному

⁵ Возможно, требуется некоторое пояснение данного профессионального издательского термина. Учетно-издательский лист: единица измерения объема издания, количественно равная авторскому листу, то есть, 40 000 печатных знаков или 700 строкам стихотворного текста, или 3 000 см² иллюстрационного материала, но в отличие от авторского листа включает объемы собственно литературного произведения, титульных данных, оглавления, редакционного предисловия, посвящения, эпиграфов, комментариев, аннотаций и др.

снижению доступности работ по разработке технического регламента, что, в свою очередь, негативно отразилось бы на реализации п. 2 ст. 9 закона «О техническом регулировании», согласно которому разработчиком технического регламента может быть любое лицо.

Постановлением также установлено, что уведомление о разработке проекта технического регламента, уведомление о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента, проект федерального закона о техническом регламенте, принятый Государственной Думой в первом чтении, либо проект постановления Правительства РФ о техническом регламенте и заключение экспертной комиссии по техническому регулированию публикуется в печатном издании Комитета - журнале "Вестник технического регулирования» или в приложении к нему, кроме того, проект регламента и заключение экспертной комиссии публикуются также на официальном сайте Комитета в сети Интернет. При этом опубликование уведомлений в информационной системе общего пользования «осуществляется по усмотрению разработчика проекта технического регламента» (то есть, по смыслу, его силами и неизвестно, по какому адресу «в информационной системе общего пользования»). Уведомления публикуются Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии в 10-дневный срок с даты оплаты их опубликования (которой считается дата зачисления средств на расчетный счет организации, определяемой Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации и метрологии). Срок публичного обсуждения проекта технического регламента исчисляется со дня выхода в свет первой партии тиража журнала "Вестник технического регулирования» или приложения к нему, в котором опубликовано уведомление о разработке проекта технического регламента, и не может быть менее двух месяцев. Суммируя, можно заключить, что постановлением признано, что официальной считается публикация на материальном носителе (в журнале Госстандарта). Однако не вполне понятен и обоснован практический отказ от публикации (дублирования) информации об уведомлениях на сайте Госстандарта. Представляется, что подобная публикация не потребовала бы значительных энергозатрат, в то время как размещение уведомлений «по усмотрению разработчика» несколько усложняет оперативное информирование заинтересованных лиц о разрабатываемых проектах регламентов.

Не вполне понятно и следующее положение постановления о том, что оплата опубликования производится после направления самого уведомления о разработке проекта в Госстандарт и, если это сделано по почте, после получения уведомления о вручении. Подобный порядок способствует только затягиванию срока начала официальной процедуры публичного обсуждения и представляется не вполне рациональным.

В отношении перечня информации, которая должна содержаться в уведомлении о разработке проекта технического регламента, можно заключить, что замечания, высказывавшиеся экспертами в отношении проекта, в целом учтены в принятой редакции, за исключением необходимости указания кода ОКС⁶.
Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 696 "О знаке обращения на рынке"

Постановлением утверждено описание и изображение знака обращения на рынке, предназначенного для маркирования продукции, соответствие которой требованиям технических регламентов подтверждено в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О техническом регулировании".

* * *

Помимо уже принятых постановлений Правительства, идет подготовка новых. В частности, в настоящий момент подготовлен проект постановления «Об аккредитации в Российской Федерации в области технического регулирования». Проект предусматривает создание Единой системы аккредитации в Российской Федерации в области технического регулирования, в частности, предлагает утвердить и ввести в действие с 1 апреля 2004 г. одним из приложений к постановлению некий документ (в проекте не конкретизирован его вид, указано лишь, что это «документ») - «Единая система аккредитации в Российской Федерации в области технического регулирования. Общие положения», а также утвердить Положение о Правительственной

⁶ Комментарий в отношении данного вопроса соответствует соответствующему комментарию к Постановлению Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 458 "Об опубликовании и размере платы за опубликование уведомлений о разработке проекта национального стандарта и о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта".

комиссии по вопросам аккредитации в области технического регулирования (приложение 2 к проекту постановления) и ее состав (приложение 3).

Рассмотрим приложение 1 «Единая система аккредитации в Российской Федерации в области технического регулирования. Общие положения»⁷. Не обращая внимания на недостатки с точки зрения юридической техники составления данного документа, остановимся на его сути.

1) **Введение нового понятийного аппарата.** Объектами аккредитации в Системе называются органы, выполняющие работы в области оценки соответствия (далее по тексту они именуются органами по оценке соответствия), а именно:

- органы по сертификации продукции (услуг);
- органы по сертификации персонала;
- органы по сертификации систем управления (менеджмента);
- инспекционные органы;
- испытательные лаборатории;
- органы по оценке соответствия в области метрологии.

Необходимо сразу оговориться, что в рамках закона «О техническом регулировании» понятие аккредитации связано только с двумя из вышеперечисленных объектов (ст. 31), а именно: органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами). При этом необходимо признать, что данное в законе определение понятия «аккредитации» как «официального признания органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия» оказалось несколько размыто. Однако исходя из того, что понятие оценки соответствия в целом шире понятия аккредитации (в частности, аккредитация является одной из форм оценки соответствия, наряду с государственным контролем (надзором), испытаниями, регистрацией, подтверждением соответствия и т.д.), представляется необоснованной попытка расширения области применения разрабатываемого документа на объекты, прямо не предусмотренные законом «О техническом регулировании» (если только данный документ разрабатывается во исполнение

⁷ Рассматривается проект постановления по состоянию на 8.12.2003, когда он рассматривался на заседании Правительства РФ и был отправлен на доработку.

указанного закона). В частности, представляется, что персонал не может являться самостоятельным объектом технического регулирования, системы управления (менеджмента) не являются самостоятельным процессом производства, эксплуатации, хранения и т.д. (а объектами технического регулирования в законе названы именно процессы), не понятно также, что понимается под «инспекционными органами». Органы государственного контроля (надзора)? Налоговая инспекция? В любом случае, принятым законом не предусмотрена аккредитация органов государственного контроля или каких-либо иных «инспекций». Возможно, подобную форму признания компетентности «инспекторов» необходимо ввести, однако для этого потребуются внесение изменений в закон.

Исходя из изложенного, необоснованным представляется также введение в предложенной редакции новых терминов, не соответствующих понятийному аппарату закона:

- *орган по оценке соответствия* – орган, предоставляющий услуги по оценке соответствия, который может быть объектом аккредитации (введение понятия представляется необоснованным, самодостаточным является присутствующее в проекте и соответствующее закону понятие «органа по сертификации»);
- *область аккредитации* – конкретные работы по оценке соответствия, на выполнение которых просили аккредитацию или была предоставлена аккредитация; (представляется необходимым изменение предложенной формулировки понятия, поскольку в законе понятие «область аккредитации» связано не с конкретными работами по оценке соответствия, а с конкретной продукцией, которую намерен сертифицировать заявитель (п. 1 ст. 28));
- *эксперт по аккредитации* – лицо, назначенное аккредитирующим органом на самостоятельное или в составе группы проведение оценки органа по оценке соответствия (представляется необходимым изменение предложенной формулировки понятия в отношении использования понятия «орган по оценке соответствия»).

2) Структура и принцип функционирования системы аккредитации. Проектом предусмотрено, что участниками системы являются:

- Правительственная комиссия по вопросам аккредитации в области технического регулирования;
- Российское Бюро по аккредитации;
- органы по аккредитации в системах обязательной сертификации, образованных федеральными органами исполнительной власти, на которые законодательными актами Российской Федерации возложены организация и проведение работ по обязательной сертификации;
- органы по оценке соответствия.

Возникает несколько вопросов по предложенной схеме. Во-первых, отсутствует указание на организационно-правовую форму Бюро по аккредитации. Во-вторых, в названии элемента «органы по аккредитации в Системах обязательной сертификации, образованных федеральными органами исполнительной власти», по всей видимости, имеет место «оговорка по Фрейду». Нигде в законе не сказано, что данные органы создаются федеральными органами исполнительной власти, более того, концепция реформы предполагает строгое разделение функций государственного контроля и сертификации, а также независимость органов по сертификации. Сомнения в отношении правомерности существования органов по оценке соответствия были изложены ранее.

Не меньше вопросов возникает в отношении функций участников системы.

В частности, к функциям Правительственной комиссии отнесены:

- *проведение единой государственной политики по вопросам аккредитации в области технического регулирования;* (Представляется, что для проведения некой государственной политики изначально требуется разработка и принятие данной политики, в противном случае возможны практические злоупотребления данным понятием);
- *уполномочивание (назначение) органов по аккредитации на проведение работ в области аккредитации;* (Представляется сомнительным, что в полномочия Правительственной комиссии могут входить вопросы наделения полномочиями конкретных органов. Кроме того, практическая реализация данного положения представляется сомнительной, исходя из предполагаемого графика заседаний комиссии (не реже одного раза в 6 месяцев). Необходимо также учесть, что в предлагаемой

схеме один орган уже наделен подобными полномочиями – Бюро по аккредитации.);

- *осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также других государственных органов и заинтересованных организаций;* (Представляется, что осуществление координации деятельности федеральных ведомств является функцией Правительства РФ. Также возникают сомнения в отношении возможности координации на этом уровне деятельности органов исполнительной власти субъектов. Непонятно, какие органы государственной власти понимаются под «другими»: судебные либо законодательные. В любом случае, представляется, что подобное положение вступает в некоторое противоречие с Конституцией РФ.).

Функции Бюро по аккредитации:

- проведение аккредитации органов по оценке соответствия, в том числе:
 - по обязательным требованиям, установленным техническими регламентами;
 - по обязательным требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до 1 июля 2003 г. (Не вполне ясно, каким образом будет претворяться в жизнь данная система подтверждения соответствия. Заложена идея необходимости аккредитации в рамках новой системы «органов, осуществляющих подтверждение соответствия по обязательным требованиям», установленным до вступления в силу закона «О техническом регулировании», с учетом отсутствия критериев для оценки «обязательности требований», несет риск закрепления старой системы за счет подведения дополнительного основания для деятельности указанных «органов»);
 - в рамках добровольных систем сертификации.
- разрабатывает и вводит в действие в установленном порядке нормативные и организационно-методические документы Системы (Не вполне ясно: орган

неопределенной организационно-правовой формы наделен полномочиями принятия неких нормативных актов в области аккредитации);

- создает совет по аккредитации, состоящий из представителей федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций, органов по оценке соответствия и лабораторий, научных организаций, ассоциаций производителей (Не вполне ясны функции и задачи данного совета. Можно предположить, что они некоторым образом пересекаются с деятельностью «Правительственной комиссии»);
- ведет в Системе Единые реестры аккредитованных объектов, экспертов по аккредитации и документов по аккредитации;
- разрабатывает правила по применению и мероприятия по защите знака Системы;
- устанавливает процедуры аккредитации на основе общего порядка проведения работ по аккредитации в системе, изложенного в разделе 6 проекта;
- организует проведение межлабораторных сравнительных испытаний;
- обеспечивает подготовку и повышение квалификации персонала, осуществляет мониторинг функционирования персонала (Не понятно, о каком персонале идет речь. Если имеется в виду персонал самого Бюро, то выделение само собой разумеющейся деятельности организации в качестве одной из функций данной организации представляется нецелесообразным);
- организует в установленном порядке публикацию и предоставление всем заинтересованным сторонам официальной информации в области аккредитации, в том числе об аккредитованных объектах (не понятно, что имеется в виду под «установленным порядком» применительно к публикациям информации в области аккредитации).

Функции органов по аккредитации в системах обязательной сертификации:

- проведение аккредитации объектов, осуществляющих подтверждение соответствия по требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми

до 1 июля 2003 г. (Таким образом, подразумевается, что с принятием технических регламентов (либо по истечении 7 лет с момента вступления в силу закона «О техническом регулировании») необходимость в деятельности данных органов отпадет, и все функции по аккредитации будет осуществлять Бюро);

- вносит предложения о разработке документов по аккредитации в Бюро по аккредитации и/или участвует в их разработке;
- в рамках системы обязательной сертификации:
 - устанавливает процедуры аккредитации на основе общего порядка проведения работ по аккредитации в системе, изложенного в разделе 6 проекта;
 - организует проведение межлабораторных сравнительных испытаний;
 - обеспечивает подготовку и повышение квалификации персонала, осуществляет мониторинг функционирования персонала;
 - ведет разделы Единых реестров Системы;
- в установленном порядке направляет сведения об экспертах по аккредитации для внесения в Единые реестры аккредитованных объектов, экспертов по аккредитации и документов по аккредитации

3) Проведение работ по аккредитации. Соответствующий раздел проекта прописан лишь в общем виде и очень размыто. В частности, вызывают вопросы следующие положения раздела:

- заявитель, претендующий на аккредитацию, должен подать в один или несколько органов по аккредитации в соответствии с заявленной областью аккредитации официально оформленную заявку (при отсутствии утвержденной формы не вполне понятно, что это такое) на аккредитацию и комплект документов, содержащий информацию, необходимую и достаточную (отсутствует перечень либо критерии данной информации) для оценки готовности заявителя к аккредитации;
- орган по аккредитации предоставляет заявителю всю необходимую информацию (не определено, что к ней относится) о процедуре аккредитации и необходимом комплекте документов (не понятно, как и кем он формируется);
- в обоснованных случаях (не понятно, что к ним отнесено) аккредитация в дополнительной области может быть

проведена по сокращенной процедуре. Степень сокращения устанавливает орган по аккредитации в каждом конкретном случае (представляется, что данное положение может послужить основой для коррупции);

- действие аттестата аккредитации аккредитованного органа может быть приостановлено или отменено органом по аккредитации в случае приостановления по различным причинам (не понятно, какие причины имеются в виду) деятельности аккредитованного органа.

Суммируя, можно сделать следующее заключение в отношении анализируемого проекта Постановления. Предполагаемые функции Правительственной комиссии представляются либо нереализуемыми (в силу отсутствия соответствующих полномочий на осуществления подобных функций), либо общими и неопределенными, что позволяет делать вывод о статусе «свадебного генерала». Учитывая не полную определенность деятельности «органов по аккредитации в системах обязательной сертификации» и ее ограниченность во времени, а также фактическое отсутствие в проекте четко прописанного порядка проведения работ по аккредитации, становится ясно, что вся основная деятельность (включая разработку «правил игры») концентрируется в руках Бюро по аккредитации – органа с неопределенным правовым статусом, наделенного практически неограниченными полномочиями в данной сфере. Представляется, что принятие проекта в представленном виде недопустимо, поскольку он не соответствует закону «О техническом регулировании» и идет в разрез с общей концепцией реформы.

В целом, как показывает сравнительный анализ готовящихся и принятых подзаконных актов, часто при их подготовке имеет место определенный субъективизм в подходе, что говорит о наличии «конфликта интересов» со стороны профильного ведомства – Госстандарта России. В ряде случаев при подготовке проектов были отмечены попытки нарушения регламента согласования и принятия документов. До настоящего момента серьезных нарушений закона «О техническом регулировании» допущено не было, однако можно предположить, что для достижения этого результата, для остановки и надлежащей переработки предлагавшихся проектов потребовались

значительные усилия лиц, заинтересованных в претворении общей концепции реформы и в недопущении ее нарушения.

2.3. Анализ правоприменительной практики

2.3.1. Анализ нормотворческой деятельности

В этом разделе мы попытаемся проанализировать целый ряд различных как по глубине проработки, так и по своей направленности предложений, которые в настоящее время имеют место в контексте проводимой реформы технического регулирования. Эти примеры хорошо иллюстрируют как «узкие места» самого закона «О техническом регулировании», допускающие различную трактовку, так и тот факт, что далеко не всеми разработчиками проектов нормативных актов адекватно воспринимается содержание и идеология данного закона.

Пример 1. Предложения Госстандарта России по проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О техническом регулировании».

Госстандарт России обратился в Правительство РФ с предложением о внесении изменения в статью 46 закона «О техническом регулировании», предлагая изложить ее в следующей редакции: «Правительство Российской Федерации до вступления в силу соответствующих технических регламентов ежегодно дополняет перечень отдельных видов продукции, в отношении которых обязательная сертификация заменяется декларированием соответствия, *а также принимает нормативные правовые акты Российской Федерации в области обязательного подтверждения соответствия продукции*» (курсивом выделен текст предлагаемого к действующей редакции дополнения). Поправка была направлена в Правительство 12.09.03 и была выявлена и проанализирована экспертами на этапе согласования в ведомствах. Настоящая судьба данной поправки не известна. Во врезке 2.1 приводится ее краткий анализ.

Врезка 2.1. Анализ предложений Госстандарта по проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О техническом регулировании»

1. Принятие поправки потребует внесения существенных изменений в закон «О техническом регулировании».

Предлагаемая поправка вступает в противоречие со следующими основополагающими нормами закона «О техническом регулировании»:

- п. 1 ст. 19 «Подтверждение соответствия осуществляется на основе принципов:
 - недопустимости применения обязательного подтверждения соответствия к объектам, в отношении которых не установлены требования технических регламентов;
 - установления перечня форм и схем обязательного подтверждения соответствия в отношении определенных видов продукции в соответствующем техническом регламенте»
- п. 1 ст. 23 «Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента».
- п. 2 ст. 23 «Форма и схемы обязательного подтверждения соответствия могут устанавливаться только техническим регламентом с учетом степени риска недостижения целей технических регламентов».
- п. 1 ст. 25 «Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом».
- понятиями:
 - *декларирование соответствия* - форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов;
 - декларация о соответствии – документ, удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов;
 - *подтверждение соответствия* - документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
 - *сертификация* - форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов

требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;

- *сертификат соответствия* - документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

Таким образом, одновременно с внесением предлагаемой поправки потребуется внесение соответствующих изменений в указанные нормы закона. Однако представляется, что в данном случае существенному изменению подвергается концепция принятого закона.

2. ***Практическая реализация предлагаемой поправки потребует задействования значительных ресурсов.*** В пояснительной записке разработчики указывают на то, что принятие поправки не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета. Однако п. 3 предлагаемого Технического задания содержит значительный перечень документов, подлежащих разработке в связи с принятием предлагаемой поправки, что, несомненно, потребует дополнительных финансовых расходов. Кроме того, проведение данной работы потребует отвлечения интеллектуальных ресурсов от основной деятельности по проведению реформы технического регулирования. Таким образом, как сроки проведения, так и реформа в целом ставятся под угрозу срыва.

3. ***Отсутствует практическая необходимость принятия предлагаемой поправки.*** Разработчики законопроекта указывают на необходимость принятия предлагаемого изменения, обосновывая это отсутствием в настоящий момент (до принятия соответствующих технических регламентов) возможности проведения обязательного подтверждения соответствия. Однако за три с лишним месяца, прошедших с момента вступления в силу закона «О техническом регулировании», каких-либо значительных изменений в практике проведения обязательного подтверждения соответствия не произошло. Таким образом, опасения разработчиков представляются не вполне обоснованными. Кроме того, существующий на сегодняшний день механизм государственного контроля (надзора) позволяет с достаточной уверенностью говорить об отсутствии опасений в возможном наступлении в ближайшие несколько лет серьезных изменений в отношении уровня безопасности продукции.

4. ***Существующая редакция закона позволяет решить поставленную проблему.*** Согласно закону «О техническом регулировании» Правительство Российской Федерации уже

наделено полномочиями принятия нормативных правовых актов в области обязательного подтверждения соответствия продукции, однако в статусе технических регламентов. Так, в соответствии с п. 3 ст. 10 «до вступления в силу федерального закона о техническом регламенте Правительство Российской Федерации вправе издать постановление о соответствующем техническом регламенте, разработанном в порядке, установленном пунктами 2-6 статьи 9 закона». Кроме того, для экстренных, касающихся вопросов безопасности случаев законом предусмотрен механизм незамедлительного принятия соответствующего технического регламента указом Президента РФ (п. 1 ст. 10).

Вывод: Принятие предлагаемого Госстандартом России проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О техническом регулировании» представляется нецелесообразным.

Пример 2. Предложения Министерства природных ресурсов РФ по проекту постановления Правительства РФ «Об осуществлении обязательной экологической сертификации»

Проект предполагает утверждение постановлением Правительства РФ технического регламента «Порядок осуществления обязательного подтверждения экологического соответствия». Суть проекта технического регламента сводится к установлению правил осуществления работ по обязательному подтверждению экологического соответствия продукции, а также утверждению двух перечней: «перечня видов продукции, подлежащей обязательной экологической сертификации» и «перечня видов продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией об экологическом соответствии». Данные предложения были переданы Министерством природных ресурсов для обсуждения в Торгово-промышленную палату Российской Федерации в начале ноября 2003 г. Настоящая судьба предложений неизвестна. Во врезке 2.2 приводится краткий анализ проекта технического регламента.

Врезка 2.2. Анализ проекта технического регламента «Порядок осуществления обязательного подтверждения экологического соответствия», разработанного Министерством природных ресурсов РФ.

Предлагаемый проект не соответствует следующим нормам закона «О техническом регулировании»:

1) Согласно определению «технического регламента» п. 1 ст. 7, п. 4 ст. 7 закона «О техническом регулировании» технический регламент должен устанавливать обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования, в частности, требования к характеристикам продукции. В предлагаемом проекте технического регламента отсутствуют конкретные требования к продукции.

2) Согласно п. 3 ст. 7 закона «О техническом регулировании» содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к продукции должны являться исчерпывающими. Не включенные в технические регламенты требования к продукции не могут носить обязательный характер. В соответствии с п. 1 ст. 23 обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента. В противоречие этому п. 2 проекта содержит отсылочную норму, согласно которой предлагается осуществление обязательного подтверждения экологического соответствия продукции природоохранным нормативам, установленным техническими регламентами и/или другими нормативными правовыми актами.

3) Согласно п. 4 ст. 8 закона «О техническом регулировании», по вопросам экологической безопасности должен быть принят общий технический регламент. Согласно п. 2 указанной статьи требования общего технического регламента обязательны для применения и соблюдения в отношении любых видов продукции. Согласно п. 5 той же статьи специальные технические регламенты устанавливают требования только к тем отдельным видам продукции, в отношении которых цели, определенные законом «О техническом регулировании», не обеспечиваются требованиями общих технических регламентов. Таким образом, предлагаемый проект, касаясь вопроса экологической безопасности, должен носить общий характер и не может устанавливать отдельных видов продукции, в отношении которых должны соблюдаться его требования. Кроме того, введение понятия «экологической сертификации» означает, что, по замыслу авторов проекта, на один и тот же вид продукции предполагается наличие несколько видов сертификатов: «экологический», «пожарный», «биологической безопасности» и т.д., что, по сути, противоречит концепции закона «О техническом регулировании».

4) Согласно п. 2 ст. 25 закона РФ «О техническом регулировании» срок действия сертификата соответствия определяется соответствующим техническим регламентом. В противоречие этому п. 8 проекта относит установление срока действия экологического сертификата к полномочиям органа по сертификации.

5) Порядок декларирования соответствия установлен ст. 24 закона РФ «О техническом регулировании». Однако п. 10 проекта содержит положение, согласно которому процедура декларирования экологического соответствия должна осуществляться в соответствии с «Порядком принятия декларации о соответствии и ее регистрации», утвержденным постановлением Правительства РФ от 7 июля 1999 г. № 766. Необходимо также отметить, что постановление Правительства, на которое ссылается проект, было принято во исполнение закона «О сертификации продукции и услуг», утратившего силу со дня вступления в силу закона РФ «О техническом регулировании»

Выводы:

1) Содержание проекта технического регламента не соответствует требованиям закона РФ «О техническом регулировании», предъявляемым к техническим регламентам.

2) Принятие проекта в данной редакции противоречит целям реформы технического регулирования и ведет к дискредитации ее идеи о создании стройной и понятной участникам рынка системы технических норм.

Пример 3. Проект Госстандарта России «Рекомендации по стандартизации «Порядок разработки и утверждения национальных стандартов Российской Федерации»

Госстандартом России был подготовлен проект указанных рекомендаций по стандартизации. Анализ проекта был осуществлен экспертами в начале октября с.г. Настоящая судьба данного проекта не известна. Во врезке 2.3 приводится анализ указанного проекта.

Врезка 2.3. Комментарий к рекомендациям по стандартизации «Порядок разработки и утверждения национальных стандартов Российской Федерации».

Общие замечания

1). Недостаточно четко закреплён статус документа. С одной стороны, из названия («Рекомендации») следует, что он не обязателен. Однако на практике может возникнуть проблема с толкованием/применением. Условно документ можно разбить на две части. Первая касается взаимоотношений Госстандарта с третьими лицами (и именно в этой части она должна иметь рекомендательный характер). Вторая касается внутренних процедур Госстандарта, порядка внутреннего рассмотрения, вопросов делопроизводства и т.д. Она, если принимается Госстандартом, для него (его структурных подразделений) должна носить обязательный характер, а для третьих лиц носит лишь информативную ценность (открыта и ясна процедура, сроки и т.д.).

Исходя из сказанного, предлагается:

- обсудить возможность разделения документа на два: «рекомендации по порядку разработки и представлению на утверждение...» (для третьих лиц) и «регламент утверждения» (для самого Госстандарта);

- во избежание возможных проблем практического применения желательно в текст рекомендаций (преамбулу, область применения) включить запись о том, что данный документ носит рекомендательный характер, и необходимость соблюдения настоящих рекомендаций не может служить дополнительным условием/препятствием для заинтересованных лиц, при условии соблюдения ими требований закона «О техническом регулировании». Данная мысль затронута в пояснительной записке, но не отражена непосредственно в тексте.

2). Концептуальная ошибка в подходе к статусу стандарта как документа, применяемого на добровольной основе, которая прослеживается по всему тексту. Так, п. 3.4 рекомендаций содержит определение «утверждение национального стандарта: решение национального органа РФ по стандартизации о принятии проекта в качестве национального стандарта и введении его в действие. В приложениях В, Г, К речь идет о «дате введения стандарта в действие». Таким образом, стандарту придается статус нормативно-правового документа (то есть содержащего нормы права), коим он согласно закону «О техническом регулировании» не обладает. Для реализации целей закона целесообразно ограничиваться

непосредственно фактом утверждения (то есть признания документа национальным стандартом) и фиксировать непосредственно дату утверждения, но не дату «введения в действие».

3). Излишне запутана процедура рассмотрения и утверждения непосредственно в Госстандарте. Основные проблемы – дополнительная (помимо ТК) внешняя экспертиза; множественность и неопределенность условий возможного отказа в утверждении; не установлен конкретный срок принятия решения (утверждение/отказ), однако исходя из примерных сроков отдельных этапов, срок утверждения (с учетом экспертизы ТК) может составить от 2,5-3 мес. («быстрое прохождение») до полугода и более. (В отношении срока утверждения – к сожалению, этого не сделано в законе, но желательно попытаться утвердить и провозгласить четкий срок на уровне Госстандарта, причем, желательно, не в этом документе, а отдельным приказом Госстандарта) Вывод – практическая реализация процесса утверждения национальных стандартов серьезно затрудняется.

Общий вывод:

Учитывая временный (до сентября 2004 г.) и экспериментальный характер рекомендаций (о чем говорится в пояснительной записке), с одной стороны, и существенное количество имеющихся в документе недостатков, с другой стороны, возникает вопрос о необходимости и приоритетности его принятия в данном виде.

Для реализации закона «О техническом регулировании» в части утверждения национальных стандартов в первую очередь необходимо решить два вопроса:

1) утверждение «порядка создания и деятельности технических комитетов по стандартизации», предусмотренного п. 4 ст. 14 закона (возможно, он уже утвержден, однако нам не удалось получить официальную информацию об этом)

2) установление четкого срока утверждения проектов стандартов Госстандартом России (с учетом времени экспертизы в ТК).

Остальные внутренние процедурные вопросы Госстандарта, несомненно, важны и требуют решения, однако не так интересны «внешнему миру» (разработчикам, заинтересованным лицам и т.д.)

Подробные комментарии и замечания к рекомендациям по стандартизации «Порядок разработки и утверждения национальных стандартов Российской Федерации».

1) Обоснование целесообразности принятия данных рекомендаций приведено в пояснительной записке. В целом оно сводится к двум аргументам:

- старые документы противоречат закону «О техническом регулировании» (в таком случае их просто надо отменить, признать недействующими);

- данные рекомендации разрабатываются «для детализации и/или конкретизации отдельных положений статьи 16 ФЗ «О техническом регулировании»». В данном подходе содержится серьезная ошибка – закон нельзя пытаться детализировать или конкретизировать подзаконными актами, а тем более рекомендациями. Последние могут разрабатываться с целью практической реализации закона. Что же касается «детализации и конкретизации» (и устранения иных огрехов в законе, которые, к сожалению, имеются), это возможно лишь изменениями непосредственно в законе.

2) Сложность и неоднозначность процедуры «разработки и утверждения».

Раздел 5.1 «Организация разработки национального стандарта». Раздел описывает необязательную (по закону) процедуру предварительного обращения заинтересованных лиц в ТК с целью включения разработки национального стандарта в программу разработки национальных стандартов. Однако необходимость сопровождения данного обращения заявкой, а также гарантийным письмом в случае планирования разработки национального стандарта за счет своих средств (п. 5.1.1) не вполне соответствуют декларируемой необязательности данного порядка. Принятие решения по обращению и включение в предложения ТК по проекту программы закреплено за секретариатом ТК (п. 5.1.2). В случае если заинтересованное лицо желает «самостоятельно и оперативно (без включения в программу)» разработать стандарт, оно, тем не менее, должно обратиться в секретариат ТК или в Госстандарт с запросом на рассмотрение вопроса о целесообразности разработки данного стандарта (п. 5.1.4.1). Несмотря на «необязательный» характер данной процедуры, введение ее в практику может послужить некоторой дифференциации при последующей работе по утверждению

национальных стандартов на «предварительно согласованные» и иные. (Это все равно, что обязать субъектов законодательной инициативы (депутатов, Правительство, Президента) до внесения законопроектов в Думу согласовывать целесообразность их разработки с последующим включением в «программу». Возникает вопрос: зачем? Чтобы программа была?).

Раздел 5.2 «Разработка первой редакции проекта национального стандарта и ее рассмотрение».

Учитывая принятие Постановления Правительства РФ от 31.06.03 № 458, во избежание разночтений целесообразно называть печатное издание Госстандарта не просто «информационный указатель стандартов (ИУС)», а информационный указатель «Национальные стандарты», как это напрямую обозначено в указанном постановлении.

П. 5.2.1 дополняет требования к уведомлению, установленные вышеуказанным постановлением Правительства об указании длительности обсуждения в месяцах, требованием указания даты начала и окончания обсуждения. Кроме этого, минимальный двухмесячный срок, установленный п. 4 ст. 16 закона «О техническом регулировании» трансформируется в минимальный трехмесячный. (Техническая проблема с опубликованием в печатном издании, возможно, действительно имеет обоснование, однако ее решение может осуществляться двумя путями: либо технически (публиковать более оперативно), либо внесением изменения в закон (продлить срок). Но никак не искусственным искажением текста закона ведомственными рекомендациями).

П. 5.2.2 вводит понятие «рабочей группы по разработке стандарта». Практическое воплощение закладываемого подхода не вполне соответствует положениям закона (особенно, в случаях разработки проекта физическим лицом). Кроме того, предлагаемая процедура направления заявки (кому?) на рассмотрение проекта и предложения по включению в рабочие группы (кому? срок рассмотрения? условия отказа?) представителей федеральных и иных органов, юридических и физических лиц также не предусмотрена законом и совершенно излишне усложняет процедуру разработки проектов стандартов.

П. 5.2.4. содержит текст «Разработчик рассылает копии проекта стандарта тем заинтересованным лицам, которые направили ему заявки на рассмотрение не позднее одного

месяца со дня опубликования уведомления о разработке данного стандарта», необоснованно ограничивающий возможность получения копии месячным сроком. Кроме того, непонятно, что считать «днем опубликования» – дату размещения на сайте либо в печатном издании.

П. 5.2.5 устанавливает срок подготовки отзывов (не более двух месяцев после получения первой редакции), что может вызвать практическую несостыковку со сроком, установленным для публичного обсуждения. Кроме того, практически сложно отслеживать срок получения копии заинтересованным лицом, если только не обязать разработчика посылать копии заказным письмом с уведомлением о вручении либо лично регистрировать получение документов в канцелярии «заинтересованного ведомства».

В том же пункте, абзац «при необходимости федеральные органы исполнительной власти отражают в отзыве необходимость согласования проекта стандарта, если это установлено Правительством РФ или федеральным законодательством». Чем может быть обусловлена данная необходимость, и каким образом это может быть установлено Правительством без изменения подхода к статусу национального стандарта, установленного законом «О техническом регулировании», представляется не вполне понятным.

Раздел 5.3 «Подготовка окончательной редакции проекта национального стандарта и его экспертиза».

П. 5.3.3 Требования к качеству представляемой копии возможно ограничить имеющимся текстом «Копии проекта стандарта выполняют на белой бумаге (хотя не понятно, почему нельзя, например, на желтой) любым способом копирования (кроме диазирования). Текст, а также табличный и графический материал на копии каждой из страниц проекта стандарта должен быть полным, четким и контрастным, на чистом (без затемнений) фоне, а контраст – равномерным». Последующий текст «копия проекта стандарта должна соответствовать требованиям ГОСТ 13.1.002, предъявляемым в микрографии к документам для съемки» представляется излишним.

П.п. 5.3.4, 5.3.4.1, 5.3.4.2 возлагают на секретариат ТК большие полномочия по решению принципиальных вопросов: «рассматривает содержание проекта», «оценивает полноту

учета замечаний и предложений», оценивает квалификацию специалистов и, даже, «при наличии в секретариате ТК (ПК) квалифицированных специалистов (экспертов)» (не совсем понятно, что они там делают) самостоятельно проводит проверку проекта на соответствие законам, иным документам, включая ГОСТ Р 1.5, международным стандартам и т.д. П. 5.3.4.3 и 5.3.4.4 вводят понятие «положительные и отрицательные результаты рассмотрения проекта секретариатом» ТК. При этом не установлено, каким образом принимаются решения, однако секретариат наделяется полномочиями высказывания собственных предложений по «устранению выявленных недостатков» непосредственно разработчику «до рассылки проекта членам ТК (ПК)». Учитывая данный «технический» этап, а также дальнейшее рассмотрение проекта непосредственно членами ТК (рекомендуемый для последних срок - 1 месяц), проведение экспертизы на уровне ТК может занять неопределенный срок.

Раздел 6 «Порядок подготовки проектов национальных стандартов к утверждению, порядок их утверждения и регистрации».

Разделом практически закрепляется механизм дополнительной внешней экспертизы проектов (НИИ Госстандарта) помимо уже предусмотренной законом в виде технических комитетов, что представляется не рациональным и создает дополнительные вопросы: каким образом уполномочиваются данные конкретные НИИ, проводится ли эта работа ими «монопольно», за счет каких средств, и т.д. Во многом экспертиза, проводимая НИИ, дублирует уже проведенную ТК, при этом НИИ представляет собой более высокую надстройку, поскольку уполномочено проводить оценку заключений ТК «в отношении обоснованности приведенных замечаний». Более того, п. 6.9.1 предусмотрена возможность отклонения проекта стандарта на основании выводов НИИ. Учитывая, что в перспективе «национальный орган по стандартизации» планируется сформировать в форме негосударственного органа, предложенный подход проведения экспертизы представляется нецелесообразным; П. 6.4 закрепляет за НИИ право, исходя из собственных замечаний, («по согласованию с секретариатом ТК или непосредственно с разработчиком») вносить исправления в проект стандарта. Таким образом, закладывается возможность

изменения текста проекта даже без согласования с разработчиком.

П. 6.7. возлагает оценку выводов и предложений НИИ на уровень курирующего управления Госстандарта. П. 6.8. предусматривает возможность («в обоснованных случаях») выносить проект на рассмотрение научно-технической комиссии Госстандарта. Согласно п. 6.9. Госстандарт может принять мотивированное решение об отклонении проекта, после чего «курирующее управление определяет обоснованность данного предложения и при согласии с ним возвращает проект стандарта разработчику». П. 6.9.2 закрепляет обязательность учета результатов метрологической экспертизы (упоминавшейся в тексте ранее), а также предусматривает передачу проекта в управление метрологии. П 6.10 предусматривает возврат подписанного постановления (при утвердительном решении Госстандарта) в НИИ, которое отправляет «дело стандарта» во ВНИИКИ. Полномочия ВНИИКИ изложены в приложении И. В них, в том числе, входит оценка правильности оформления Постановления Госстандарта, а при «положительном результате указанных проверок ВНИИКИ присваивает номер Постановлению Госстандарта России», «при отрицательном результате возвращает НИИ все поступившие документы, приводя обоснование этого решения в устной или письменной форме». Из всего изложенного возникает вопрос, кто же реально принимает решения в Госстандарте.

Приложение А. В форме сводки замечаний и предложений предусмотрена подпись исключительно должностного лица организации-разработчика стандарта, таким образом, забыта возможность разработки проекта физическим лицом.

Приложение Б. Порядок рассмотрения и голосования по проекту стандарта в ТК, скорее всего, должен быть изложен в предусмотренном п. 4 ст. 14 закона «О техническом регулировании» «Порядке создания и деятельности технических комитетов по стандартизации», а не в приложении к настоящим рекомендациям.

Приложение Г. «Типовые формулировки и правила оформления Постановлений Госстандарта России об утверждении национального стандарта».

В приложении появляется новая формулировка национального стандарта – «национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р». Таким образом, представляется, что в официальном

постановлении Госстандарта статус национального документа заменяется на какой-то иной (непонятна необходимость использования аббревиатуры «ГОСТ Р»).

Появляется классификация национальных стандартов на «разработанные впервые», «разработанные взамен действующего (??) государственного (??) стандарта», «разработанные в целях обеспечения выполнения требований технического регламента» (с указанием, какого именно), «утверждаемые в сопровождении с прекращением применения на территории РФ межгосударственного (??) стандарта».

Устанавливаются даты введения стандартов в действие.

Утверждаемый стандарт закрепляется за курирующим управлением (не вполне ясны правовые последствия подобного закрепления), даются поручения подразделениям и организациям Госстандарта России (непонятно, какого характера, о чем), рекомендации органам исполнительной власти и (или) хозяйствующим субъектам по вопросам применения стандарта (при добровольном характере стандартов, не вполне ясно, о чем может быть подобная рекомендация и какова ее (рекомендации) функциональная задача).

* * *

Суммируя анализ нормотворческой деятельности, можно отметить достаточное количество попыток исказить идеологию реформы как на уровне предлагаемых поправок в закон «О техническом регулировании», так и при подготовке проектов нормативных документов более низкого уровня. В основном это связано с непониманием чиновниками, готовящими соответствующие проекты, идеологии реформы технического регулирования и слабым знанием ими соответствующего закона. Однако в некоторых случаях по тексту проектов нормативных актов можно сделать вывод, что в случае их принятия могут возникнуть дополнительные возможности поиска ренты государственными служащими. Многие положения проектов нормативных актов могут вести к созданию новых административных барьеров, что объективно снизит «дебюрократизационный» эффект реформы технического регулирования. О существовании этого риска эксперты предупреждали (см. [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003] [БЭА, 2003]), и анализ практики разработки нормативных актов

подтверждает, что эти опасения имеют под собой существенные основания.

2.3.2. Анализ практики соблюдения закона «О техническом регулировании»

В этом разделе мы приведем примеры того, как различные субъекты, включая ведомства и хозяйствующие субъекты, соблюдают в своей деятельности требования закона «О техническом регулировании».

Пример 1. Разработка проектов национальных стандартов. Соблюдение принципа доступности проектов национальных стандартов.

С момента принятия соответствующего Постановления Правительства (31 июля 2003 г.) до конца ноября 2003 г. (время подготовки настоящего анализа) на сайте Госстандарта России были размещены уведомления о разработке проектов 17 национальных стандартов (см. врезку 2.4).

Врезка 2.4. Уведомления о разработке национальных стандартов

29.08.2003

Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Тиры стрелковые. Броневая защита и техническая укрепленность. Общие технические требования»

Разработчик: ТК 391 «Средства физической защиты и материалы для их изготовления» (рабочая группа при ТК 391, приказ ТК 391 от 2 июля 2003г № 3). ТК 391 создан на базе НП «Сообщество «Броня и защита».

05.09.2003

Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Пшеница. Технические условия»

Разработчик: ООО «Центр новых технологий Всероссийского научно-исследовательского института зерна и продуктов его переработки» ООО «ЦНТ ВНИИЗ».

15.10.2003

Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Надлежащая клиническая практика»

Разработчики:

Российская Академия медицинских наук (РАМН);

Ассоциация Международных Фармацевтических

Производителей;

Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП).

20.10.2003

Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Надлежащая производственная практика» (GMP)

Разработчик: Ассоциация Российских фармацевтических производителей

21.10.2003

1) Уведомление о разработке проекта национального стандарта "Национальная система стандартизации Российской Федерации. Стандарты национальные Российской Федерации. Правила разработки, утверждения, обновления и отмены " (взамен ГОСТ Р 1.2-92)

2) Уведомление о разработке проекта национального стандарта "Национальная система стандартизации Российской Федерации. Стандарты. Правила построения, изложения, оформления, обозначение и общие требования к содержанию " (взамен ГОСТ Р 1.5-2002)

3) Уведомление о разработке проекта национального стандарта "Национальная система стандартизации Российской Федерации. Стандарты межгосударственные. Правила проведения в Российской Федерации работ по разработке, применению, обновлению и прекращению" (взамен ГОСТ Р 1.8-2002)

4) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Национальная система стандартизации Российской Федерации. Термины и определения" (взамен ГОСТ Р 1.12-99)»

Разработчик всех четырех проектов - ФГУП "ВНИИСтандарт" г.Москва

5) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования»

Разработчик: Всероссийский научно-исследовательский центр стандартизации, информации и сертификации сырья, материалов и веществ ФГУП «ВНИЦСМВ».

30.10.2003

1) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Национальная система стандартизации Российской Федерации. Основные положения» (взамен ГОСТ Р 1.0-92)

2) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Национальная система стандартизации Российской Федерации. Знак соответствия национальным стандартам Российской Федерации. Изображение. Порядок применения» (взамен ГОСТ Р

1.9-95)

3) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Национальная система стандартизации Российской Федерации. Порядок подготовки уведомлений о проектах документов в области стандартизации» (взамен ГОСТ Р 1.13-2001)

4) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Национальная система стандартизации Российской Федерации. Правила и рекомендации по стандартизации. Порядок разработки, принятия, обновления и отмены» (взамен Р 50.1.039-2002, ГОСТ Р 1.10-95, ГОСТ Р 1.8-2002).

Разработчик всех четырех проектов – Федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт стандартизации» (ФГУП "ВНИИСтандарт").

14.11.2003

1) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Комбикорма для свиней. Номенклатура показателей»

2) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Комбикорма для крупного рогатого скота. Номенклатура показателе»

Разработчик обоих проектов - Российский Зерновой Союз - некоммерческая организация

28.11.2003

1) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Печати мастичные, удостоверительные. Форма, размеры, технические требования»

Разработчик: Некоммерческое партнерство «Корпорация Профессиональных Изготовителей Печатей и Штампов».

2) Уведомление о разработке проекта национального стандарта «Правила производства и контроля качества лекарственных средств»

Разработчик: Общероссийская общественная организация «Ассоциация инженеров по контролю микрозагрязнений» - АСИНКОМ по заданию Минздрава России при поддержке Госстандарта России.

Источник: сайт www.gost.ru

Как видно из представленного перечня, большее количество проектов (8 из 17) было подготовлено ФГУП «ВНИИСтандарт». К сожалению, запрос, направленный специалистами КонфОП 22.10.03 по указанному в уведомлении адресу электронной почты о том, где и как можно ознакомиться с проектами стандартов, остался без ответа.

На аналогичный запрос, направленный в ФГУП ВНИЦСМВ (разработчику проекта национального стандарта «Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования»), пришел ответ следующего содержания:

Уважаемые коллеги! Для получения проекта национального стандарта

*«Продукты пищевые. Информация для потребителя. Общие требования» просим сообщить по факсу (095) 129-59-36 Ваши банковские реквизиты для оформления Счета и номер факса. Стоимость проекта стандарта **3240 руб.**, включая НДС. Счет будет направлен по указанному Вами факсу. Копию платежного поручения об оплате просим направить по факсу: 129-59-36. Проект стандарта Вам будет выслан по получении платежного поручения.*

Ваши замечания и предложения просим направлять по e-mail: aldrkozlov@mail.ru

Согласно п. 3 ст. 16 Закона «О техническом регулировании» плата, взимаемая разработчиком за предоставление копии проекта национального стандарта, не может превышать затраты на ее изготовление. В данном случае представляется сомнительным, что указанная стоимость (3240 руб.) соответствует реальной стоимости изготовления копии проекта.

Пример 2. Существование старой «системы ГОСТов».

Забавное объявление было размещено 29 сентября с.г. на сайте Госстандарта в разделе «новости». Объявление информирует о том, что с 1 мая по август 2003 г. Госстандартом России были приняты и прошли государственную регистрацию 81 российский стандарт, а также введены в действие для применения на территории РФ 36 межгосударственных стандартов. Далее в табличном виде прилагался перечень принятых ГОСТов, выдержки из которого приведены ниже.

Государственные стандарты Российской Федерации

Обозначение стандарта	Наименование стандарта	Дата введения в действие
ГОСТ Р 52051-2003	Механические транспортные средства и прицепы. Классификация и определения	01.01.2004
ГОСТ Р ИСО 13860-2003	Машины погрузочно-транспортные колесные. Параметры конструктивные. Номенклатура и обозначения	01.01.2005
ГОСТ Р 52054-2003	Молоко натуральное коровье - сырье. Технические условия	01.01.2004
ГОСТ Р 52058-2003	Услуги бытовые. Услуги прачечных. Общие технические условия	01.01.2004
ГОСТ Р 52064-2003	Подъемники с рабочими платформами. Термины и определения	01.01.2004
ГОСТ Р МЭК 62086-1-2003	Электрооборудование взрывозащищенное. Нагреватели электрические резистивные для потенциально взрывоопасных сред. Часть 1. Общие требования и методы испытаний	01.01.2004
ГОСТ Р 52084-2003	Приборы электрические бытовые. Общие технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52087-2003	Газы углеводородные сжиженные топливные. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52089-2003	Кофе. Термины и определения	01.07.2004
ГОСТ Р 52093-2003	Кефир. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52090-2003	Молоко питьевое. Технические	01.07.2004

Обозначение стандарта	Наименование стандарта	Дата введения в действие
	условия	
ГОСТ Р 52096-2003	Творог. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52092-2003	Сметана. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52094-2003	Ряженка. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52095-2003	Простокваша. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52091-2003	Сливки питьевые. Технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52100-2003	Спреды и смеси топлёные. Общие технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52109-2003	Вода питьевая, расфасованная в емкости. Общие технические условия	01.07.2004
ГОСТ Р 52110-2003	Масла растительные. Методы определения кислотного числа	01.06.2004
ГОСТ Р 52111-2003	Велосипеды. Общие технические условия	01.01.2004
ГОСТ Р 52112-2003	Услуги бытовые. Фотоуслуги. Общие технические условия	01.01.2004
ГОСТ Р 52113-2003	Услуги населению. Номенклатура показателей качества	01.07.2004
ГОСТ Р 52115-2003	Метательное оружие. Луки спортивные, луки для отдыха и развлечения и стрелы к ним. Общие технические требования. Методы испытаний на безопасность	01.01.2004

Межгосударственные стандарты

Обозначение стандарта	Наименование стандарта	Дата введения в действие
ГОСТ 24699-2002	Блоки оконные деревянные со стеклами и стеклопакетами. Технические условия	01.03.2003
ГОСТ ЕН 1837-2002	Безопасность машин. Встроенное освещение машин	01.01.2004
ГОСТ 7.22-2003	Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Промышленные каталоги. Общие требования	01.01.2004
ГОСТ 30808-2002	Линзы очковые. Общие технические условия	01.07.2004
ГОСТ 30834-2002	Обои. Определения и графические символы	01.09.2003
ГОСТ 13865-2000	Консервы рыбные натуральные с добавлением масла. Технические условия	01.01.2004
ГОСТ 30970-2002	Блоки дверные из поливинилхлоридных профилей. Технические условия	01.03.2003
ГОСТ 20845-2002	Креветки мороженые. Технические условия	01.01.2004
ГОСТ 31015-2002	Смеси асфальтобетонные и асфальтобетон щебеночно-мастичные. Технические условия	01.05.2003
ГОСТ 22733-2002	Грунты. Метод лабораторного определения максимальной плотности	01.07.2003
ГОСТ 7444-2002	Изделия балычные из белорыбицы и нельмы холодного копчения и вяленые. Технические условия	01.01.2004
ГОСТ ИСО/ТС 14798-2003	Лифты, эскалаторы и пассажирские конвейеры. Методология анализа риска	01.01.2004

При знакомстве с приведенным перечнем возникает несколько вопросов. Точный срок принятия указанных ГОСТов нам неизвестен (с мая по август 2003 г.). Закон «О техническом регулировании», вступивший в силу с 1 июля 2003 г. был принят 15 декабря 2002 г., что формально позволяло использовать старую систему ГОСТов вплоть до 1 июля (до того, как утратил силу закон «О стандартизации»). Однако несколько странной кажется эта практика, осуществляемая от лица Госстандарта - органа, ответственного за проведение реформы технического регулирования. Как можно заметить, принятые ГОСТы имеют срок «введения в действие», что в очередной раз свидетельствует о тенденции применять старые подходы к стандартизации в новых условиях, созданных с принятием закона «О техническом регулировании».

Учитывая, что утратил силу закон «О стандартизации», возникает вопрос о статусе тех ОСТов и ГОСТов, которые были приняты на его основании. Исходя из того, что подобного рода документов уже не должно существовать, можно предположить, что все они утрачивают «юридическую силу», поскольку, в любом случае, уже не являются нормативно-правовыми актами, то есть документами, обязательными к применению. Однако возникает вопрос о том, что делать с той огромной массой существовавших ГОСТов и ОСТов. Вот какое решение проблемы предложил Госстандарт России. 27 июня 2003 г. Госстандартом было выпущено Постановление № 63 «О национальных стандартах Российской Федерации». Согласно данному постановлению со дня вступления в силу федерального закона «О техническом регулировании» государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г., признаются национальными стандартами. При этом интересно следующее положение постановления: «впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов осуществлять применение указанных действующих государственных и межгосударственных стандартов в добровольном порядке за исключением обязательных требований, обеспечивающих достижение целей законодательства Российской Федерации о техническом регулировании». Даже если принять предложенный подход «замены титульной страницы» ГОСТов на национальные стандарты и тем самым оправдать существование документов, при разработке которых не учтены требования закона о публичном обсуждении проектов таких стандартов, новый статус

этих документов не позволяет говорить об обязательном характере содержащихся в них требований. Исходя из изложенного, представляется, что данное постановление не соответствует закону «О техническом регулировании» и подлежит отмене.

Пример 3. Реализация переходных положений закона, а также положений об ограничении нормотворческой деятельности ведомств в сфере технического регулирования

Как в предыдущих работах, так и в начале настоящего анализа уже высказывалось предположение, что практическое применение п. 1 ст. 46 закона⁸ будет затруднено. Это связано с тем, что закон не указывает, каким образом будет определяться, какие из требований, содержащихся в принятых ранее нормативных актах, соответствуют или нет установленным целям закона. Как пример, можно продемонстрировать следующую ситуацию. 04.03.03 Минздравом РФ был издан Приказ № 80 «Об утверждении Отраслевого стандарта ОСТ 91500.05.0007-2003 «Правила отпуска (реализации) лекарственных средств в аптечных организациях. Основные положения». Данным ОСТом были утверждены минимальные нормативы площадей аптечных учреждений, а также уменьшен разрешенный к реализации ассортимент товаров для аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных магазинов. В результате в МАП России был направлен целый ряд заявлений как хозяйствующих субъектов, так и общественных объединений, с просьбой о возбуждении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства. Дело интересно тем, что рассматриваемый вопрос касался нормативного акта, принятого до вступления в силу закона «О техническом регулировании», в то время как само рассмотрение происходило уже после этого. Рассматривавшееся более полугода, дело было прекращено «в связи с добровольным внесением изменений в Правила отпуска лекарственных средств в части устранения необоснованных препятствий осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на фармацевтическом

⁸ Положение о том, что впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования, установленные нормативными правовыми актами РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей установленным законом целям.

рынке путем изменения требований к составу и размеру площадей помещений аптечных учреждений...». Правила действительно были пересмотрены, площади изменены на менее «драконовские». Интересно другое. Попытки доказать, что установление площадей торговых точек ни коим образом не связано с вопросами безопасности продаваемых товаров не увенчались успехом. Тщетны были и ссылки на то, что Минюст будет не вправе регистрировать изменения, вносимые Минздравом в свой приказ. По мнению заявителей, в создавшейся ситуации добровольное устранение нарушений антимонопольного законодательства было возможно только путем отмены Минздравом РФ приложения к ОСТу, которым и были установлены нормативы для площадей аптечных учреждений, в то время как попытка изменения данных площадей и установления иных нормативов противоречит п. 3 ст. 4 закона «О техническом регулировании», согласно которому федеральные органы исполнительной власти с момента вступления в силу данного закона вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера.

Ниже приводится выдержка из определения МАП России по данному делу.

Определение МАП России о прекращении производства по делу № 1 07/110-03 от 20 октября 2003 г. (рассматривалось комиссией под председательством Статс-секретаря – заместителя Министра МАП России С.Н.Дудкина). «Необходимо отметить, что в ходе рассмотрения дела Заявителем, в том числе Международной конфедерацией обществ потребителей (КонфОП), неоднократно указывалось на то, что в соответствии со статьей 46 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» с 01.07.2003 впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами РФ и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям, определенным в данной статье. По мнению КонфОП, установление нормативов по площадям аптечных учреждений не отвечает целям, перечисленным в пункте 1 статьи 46 Закона о техническом регулировании, и, следовательно, с 01.07.2003 г. Правила отпуска лекарственных

средств в аптечных учреждениях не могут рассматриваться в качестве нормативно-правового акта обязательного к исполнению. Вместе с тем, так как МАП России не является органом, осуществляющим контроль за исполнением требований и соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Закону о техническом регулировании, то дача правовой оценки указанного довода выходит за пределы компетенции Комиссии МАП России».

В результате Минздравом был издан Приказ от 23 сентября 2003 г. № 460 «О внесении изменений в приказ Минздрава России от 4 марта 2003 № 80», в преамбуле которого звучит «В целях приведения в соответствие с действующим антимонопольным законодательством Российской Федерации нормативных правовых актов приказываю: 1. Внести изменения в приказ Минздрава России от 04.03.2003 № 80 "Об утверждении Отраслевого стандарта "Правила отпуска (реализации) лекарственных средств в аптечных организациях. Основные положения". Несмотря на то, что КонфОП было направлено в Минюст письмо с изложением вышеприведенной позиции, данный приказ был зарегистрирован Минюстом России 7 октября 2003 г., регистрационный № 5159.

В целом, изложенная ситуация может служить неплохой подсказкой для любого ведомства. При желании любой «старый» нормативно-правовой акт, будь то приказ, инструкция или ОСТ, может быть «обновлен» и таким образом легитимизирован путем регистрации вносимых в него изменений. На практике же достаточно сложно оспаривать акт, только что зарегистрированный в Минюсте.

2.3.3. Положения закона, оставшиеся нереализованными

К сожалению, можно констатировать, что основная деятельность, связанная с установлением новых требований к безопасности продукции путем закрепления таких требований в технических регламентах, в течение 2003 г. фактически не велась. До конца 2003 г. не было принято ни одного технического регламента, что не позволяет в полном объеме оценить, насколько эффективными и работающими являются процедуры публичного обсуждения проектов технических регламентов.

По состоянию на январь 2004 г. на сайте Госстандарта были опубликованы уведомления о разработке 13 технических регламентов, при этом только один из них является общим.

Подобного рода задержка связана с целым рядом факторов. Во-первых, Постановление Правительства, определяющее

порядок опубликования проектов технических регламентов, было принято лишь в ноябре 2003 г. До этого срока на сайте Госстандарта публиковались уведомления о разработке технических регламентов и даже о завершении публичного обсуждения проектов регламентов, однако Госстандарт признал, что такого рода информация является предварительной и не носит статус официальной публикации.

Во-вторых, так не была сформирована государственная программа разработки технических регламентов, хотя проекты такой программы существовали. Следует отметить, что проект программы формировался на основании ведомственных предложений без какой-либо общей идеологии. Соответственно, набор предполагаемых к разработке технических регламентов носил случайный характер. Отказ от принятия программы в таком виде можно считать положительным фактом, однако отсутствие четких приоритетов и плана разработки регламентов затягивает переход к новой системе формирования обязательных требований.

Подобная задержка с разработкой и принятием технических регламентов может вызвать серьезные проблемы. На переход к системе технических регламентов отпущено 7 лет. В течение этого срока требуется принять, по экспертным оценкам, от 600 до 1000 технических регламентов. Государственная Дума принимает в год в среднем чуть более 200 законов, то есть технические регламенты будут составлять почти половину от всех законопроектов, рассматриваемых ГД РФ. Задержка с разработкой регламентов увеличивает риск «ошибки законодателя», поскольку увеличивается вероятность «пакетного» принятия технических регламентов.

Проблема может быть частично решена путем принятия технических регламентов Постановлениями Правительства, что допускается законом. С одной стороны, это позволит ускорить процесс формирования новых обязательных требований. С другой стороны, массовое использование этого канала выхолащивает саму идею реформы технического регулирования и в части фиксирования обязательных требований на законодательном уровне, и в части использования новых процедур принятия значимых нормативных актов. Было бы целесообразно начинать реализацию реформы все-таки с принятия технических регламентов федеральными законами.

На сегодняшний день остается нереализованным и ряд других положений закона «О техническом регулировании». Так,

пока не нашли практического применения нормы, связанные с отзывом товаров. С одной стороны, было бы логично, что внедрение столь жесткого механизма ответственности сопровождалось бы сокращением обязательных требований. Последнее пока не происходит из-за задержки с принятием технических регламентов. С другой стороны, наличие подобной «мертвой» нормы создает возможности для сохранения необоснованно жестких требований к продукции и избыточно жестких механизмов пре-рыночного контроля (обязательной сертификации) под предлогом недостаточной защищенности интересов потребителей.

Другой блок положений закона, не нашедших массового практического применения, связан с развитием систем добровольной сертификации. Это вполне объяснимо, поскольку реальная потребность в развитии подобных систем возникнет только с сокращением обязательных требований и уходом государства из сферы контроля за качеством продукции. Так что развитие добровольной сертификации объективно тормозится задержкой перехода к системе технических регламентов.

В течение 2003 г. не был решен и вопрос с созданием национального органа по аккредитации. В процессе разработки и принятия закона «О техническом регулировании» неоднократно подчеркивалось, что целесообразным было бы создание негосударственного органа по аккредитации. Однако в проектах соответствующих нормативных актов речь шла уже о создании государственного органа. В любом случае в течении полугода после вступления закона в действие подобный орган не был создан.

Реально не начата работа по созданию системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований к продукции. Создание подобной системы сконструировало бы базу для объективной оценки необходимости использования жестких форм дорыночного и рыночного контроля (так, в практике Европейского Союза обязательная сертификация товаров вводится только на основании статистики несчастных случаев). Формирование подобной системы, предполагающее, в частности, изменение и внедрение новых форм государственных статистических наблюдений, требует серьезной методической и организационной работы и напрямую не связано с процессом принятия технических регламентов.

2.4. Выводы

Суммируя, можно отметить, что в настоящий момент в сфере практической реализации требований закона «О техническом регулировании» существует целый ряд отклонений, которые, будучи не скорректированными, могут привести к более масштабным и глобальным нарушениям, а в итоге – к подрыву доверия ко всей реформе технического регулирования.

Как показывает анализ первых 6 месяцев существования закона «О техническом регулировании», существуют серьезные риски искажения проводимой реформы. Эти риски могут быть связаны с рядом причин:

- недостатки закона, которые приводят к «вольному» толкованию его норм, часто идущему в разрез с общей концепцией реформы;
- недостаточность и недостатки «поддерживающей» закон правовой базы, а следовательно, не всегда понятные и прозрачные «правила игры»;
- продолжение существования, наряду со строящейся новой, «старой системы», а также попытки ее закрепления (как пример: продолжение практики существования старой системы ГОСТов и предлагаемая Госстандартом система их применения (ряд требований считается обязательными к применению));
- попытки «обхождения» закона, а также прямые его нарушения;
- недоверие реформе: как ее истинным целям, так и реальности ее осуществления.

Учитывая складывающуюся ситуацию с практической реализацией закона «О техническом регулировании», можно предложить в качестве необходимых следующие действия и меры:

- осуществление планомерной просветительской работы как среди федеральных органов исполнительной власти, так и среди участников рынка с целью закрепления идеологии закона и задач реформы;
- планомерный анализ и контроль за исполнением требований закона, в том числе пресечение практики его нарушений;
- определение в качестве первоочередных задач разработки общих технических регламентов, что позволит в некоторой степени избежать ненужных попыток

- повторения данных требований в специальных технических регламентах;
- централизованная работа в отношении оценки недостатков закона и подготовки необходимых поправок в него с целью конкретизации отдельных норм.

Кроме того, для подтверждения серьезности проводимой реформы требуется принятие ряда кардинальных решений. В частности, необходимо определиться в отношении действия подзаконных нормативных актов, принятых во исполнение утративших силу законов «О сертификации продукции и услуг» и «О стандартизации». Так, перечни продукции, подлежащей сертификации и декларированию соответствия, которые были утверждены в соответствии с законом «О сертификации продукции и услуг», утратили силу вместе с законом. Однако по факту они продолжают действовать.

Часть норм закона пока остается неработающими. Во многом это следствие не до конца сформированной нормативной базы. Соответственно необходимо скорейшее принятие всего пакета подзаконных актов, необходимых для нормального функционирования новой системы технического регулирования, а также создания методического обеспечения реформы.

3. ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕФОРМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОТДЕЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ

При проведении любой экономической реформы, а тем более столь глобальной как реформа технического регулирования, возникает вопрос о методах оценки эффективности реформы. Хотя в настоящее время еще рано говорить даже о первых результатах реформы, представляется необходимым определить основные подходы и индикаторы, которые позволили бы отслеживать ход реформы и при необходимости ее корректировать. Кроме того, остро стоит вопрос о выборе приоритетов для разработки технических регламентов, оценки необходимости введения наиболее жестких форм контроля, таких как обязательная сертификация.

В этом разделе мы, во-первых, рассмотрим соотношение реформы технического регулирования и других экономических реформ, проводимых в настоящее время в Российской Федерации. Во-вторых, мы проанализируем возможности использования различных методов для оценки эффективности реформы.

3.1. Взаимосвязь реформы технического регулирования с параллельно проводящимися реформами

Параллельно с реформой технического регулирования реализуется ряд других реформ со схожими (смежными) целями и задачами, нацеленными на общий результат, а также задачами, реализация которых может вступать в противоречие и данный результат «гасить». Без рассмотрения общего контекста проводящихся преобразований и анализа их взаимосвязи сложно получить ясную картину характера изменений социально-экономической жизни, сопряженных с реформой технического регулирования. При этом важно учитывать тот факт, что на ожидаемые последствия неизбежно повлияет весь комплекс реформ, причем результирующее регулятивное воздействие подчас может складываться под влиянием разнонаправленных тенденций.

В силу параллельности осуществления преобразований вопросы их субординации и влияния решений, принятых в рамках одной реформы, на возможности осуществления других реформ, включая и общий конечный результат, - экономику, в которой обеспечен оптимальный уровень и формы государственного вмешательства, - становятся на сегодняшний день центральными для поступательного движения всего процесса дерегулирования. При этом возможно несколько различных сценариев взаимодействия упомянутых выше реформ с политикой дерегулирования и, в частности, реформой технического регулирования как ее составной части. Подробно они рассмотрены в аналитическом докладе «Итоги и перспективы политики де бюрократизации российской экономики» [БЭА, 2003].

В качестве концептуально близких реформ, нацеленных на дерегулирование экономики, сокращение избыточного государственного вмешательства, оживление хозяйственной активности и развитие цивилизованного рынка, рассматривались административная реформа, пакет законов по де бюрократизации "первой волны", реформы государственной службы, системы бюджетирования и местного самоуправления, разграничение функций между уровнями власти, налоговая и земельная реформы, преобразования, связанные со вступлением в ВТО. Перечисленные реформы тем или иным образом влияют (могут влиять) на показатели и индикаторы (как качественные, так и количественные), изменяющиеся под воздействием реформы технического регулирования.

В связи с этим целесообразно выявить смежные области и сферы пересечения (области воздействия реформ), что позволит обозначить изменения, ожидаемые непосредственно в связи с основными направлениями реформы технического регулирования, и области, на которые окажут совместное влияние несколько реформ. На этой основе в дальнейшем возможно выявить те экономические компоненты (показатели), которые изменяются непосредственно под воздействием реформы технического регулирования. В таблице 3.1 кратко указано содержание параллельно проводящихся преобразований, области их возможного пересечения и приблизительные сроки осуществления.

В силу комплексности проводимых реформ и наличия глубоких связей между ними существуют значительные сферы, влияние на которые осуществляется сразу по нескольким

направлениям. Поэтому очень вероятно возникновение ситуации, когда очевиден результат, в той или иной мере поддающийся формализации, однако трудно (если вообще возможно) сказать, что он обусловлен определенной реформой и только ей. При этом, вообще говоря, если стоит задача оценить динамику развития экономики, основные векторы ее развития, то совершенно неважно, с использованием какого инструментария решена поставленная задача. На первое место выходит анализ всех возможных (значимых) показателей результативности без акцентирования внимания на том, за счет каких именно комплексов действий и мероприятий стало возможным достижение заявленных целей (детализированных в конкретных задачах).

Однако при переходе на менее агрегированный уровень анализа стоит задача оценки именно эффективности различных комплексов мероприятий с целью выявления результативности реализации отдельных программ. При такой постановке вопроса первостепенное значение приобретает выявление показателей и индикаторов, позволяющих оценить непосредственно действенность какого-либо преобразования. Основой указанной работы должен стать поиск несмежных областей и сфер экономики, на которые интересующая исследователя реформа оказывает преимущественное прямое влияние. Базой для выработки подходов к определению показателей результативности реформы технического регулирования в рамках описанной логики является приведенная ниже таблица. В части преобразований, наиболее близких по сфере воздействия и реформируемым объектам представляется необходимым ее развить и дополнить пояснениями.

В первую очередь, речь должна идти об административной реформе (в узком понимании), направленной на реструктуризацию органов исполнительной власти в соответствии с принципом максимально возможной минимизации вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, неоправданно деформирующего рыночный механизм (презумпция нецелесообразности государственного регулирования), с одновременным повышением эффективности реализации функций, закрепленных за исполнительной властью. В число реформируемых ведомств входят и контрольно-надзорные органы, которые в перспективе будут уполномочены осуществлять контроль за исполнением технических регламентов. Оптимизация их деятельности

предполагает не только «чистку» функций, реализуемых каждым из них, на предмет, например, устранения дублирования, но и построение принципиально новой структурной модели, имеющее целью избавление от очевидных и общеизвестных недостатков существующей системы. Подобные задачи решает и реформа, связанная с разграничением полномочий различных уровней власти (с соответствующим законодательным наполнением).

Таблица 3.1. Содержание, цели и задачи, сроки проведения и смежные с реформой технического регулирования области воздействия отдельных реформ, проводимых в 2001-2010 гг.

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
Административная реформа	<p>Обеспечение требований Конституции по свободе экономической деятельности; внедрение адекватного (в рамках либерализации экономической деятельности) механизма управления рыночным сектором экономики с целью повысить его эффективность; переход от преимущественно прямых методов регулирования рынка к косвенным; упразднение избыточных функций государственного регулирования.</p> <p>Упразднение функций органов исполнительной власти, не связанных непосредственно с правоуправлением, непосредственно исполнением (регулированием хозяйственной деятельности) и контролем (надзором). Реализация принципа презумпции нецелесообразности предоставления конкурентных услуг органами исполнительной власти.</p> <p>Повышение эффективности работы государственного аппарата, устранение дублирования функций различными ведомствами, снижение издержек, связанных с межведомственными взаимодействиями,</p>	Устранение излишнего дублирования в сфере контроля и надзора, упразднение избыточных контрольно-надзорных функций, закрепленных за органами исполнительной власти. Следствием должно явиться сокращение государственных издержек, а также издержек хозяйствующих субъектов на преодоление административных барьеров.	2003-2004 гг.

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирувания)	Сроки осуществления реформ
	<p>разрешение проблемы коллизии функций, которая во многом затрудняет работу органов исполнительной власти и превращает их деятельность очень часто в лоббирование узковедомственных, отраслевых интересов.</p> <p>Конкретная реализация принципа разграничения полномочий, делегирование согласно принципу субсидиарности части властных функций в регионы и на места с целью устранения излишнего централизма власти.</p> <p>Претворение в жизнь принципов разделения властей, сдержек и противовесов, раскрытия информации, недопущения конфликтов интересов (в первую очередь, разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций).</p>		
Реформа государственной службы	<p>Приведение системы государственной службы и технологий профессиональной деятельности государственных служащих в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями.</p> <p>Определение видов государственной службы и их законодательное урегулирование.</p> <p>Создание комплексной нормативной правовой основы регулирования государственной службы на базе федерального закона о системе государственной службы, федеральных законов</p>	Снижение издержек государственного администрирования, которое связано с повышением эффективности работы государственных служащих (в частности, служащих в контрольно-надзорных органах), обусловленного внедрением стимулов повышения результативности	2001-конец 2005 г.

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
	<p>прямого действия и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.</p> <p>Разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы.</p> <p>Формирование системы управления государственной службой и ее координации.</p> <p>Обеспечение открытости и регламентация деятельности органов государственной власти и государственных служащих.</p> <p>Повышение доверия граждан Российской Федерации к органам государственной власти за счет улучшения качества оказываемых указанными органами государственных услуг и рационального использования государственных ресурсов.</p> <p>Активное использование современных информационных технологий.</p> <p>Комплексное совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы.</p>	<p>труда, переходом на контрактную систему, повышением открытости.</p>	
Реформа системы бюджетирования	В соответствии с Программой социально-экономического развития на 2003 – 2005 гг. основными целями бюджетной реформы на среднесрочный период являются стимулирование структурной перестройки экономики,	Реформа призвана повысить эффективность бюджетных средств, привлечь их к достижению конкретных	2003-2005 гг.

Параллельно проводящиеся реформы	<p>Содержание реформ (основные цели и задачи)</p> <p>диверсификации ее структуры, а также снижение фискальной нагрузки на экономику. При этом особый упор будет сделан на внедрение элементов программно-целевого бюджетирования (бюджетирования, ориентированного на результат) – формирование бюджетов всех уровней в рамках среднесрочного планирования, выработка критериев социальной и экономической эффективности государственных расходов, показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, четкое закрепление доходных и разграничение расходных полномочий за каждым уровнем бюджетной системы.</p>	<p>Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)</p> <p>результатов. Таким образом, вполне вероятно уменьшение совокупных издержек государства.</p>	Сроки осуществления реформ
Налоговая реформа	<p>Приоритетными направлениями налоговой реформы в среднесрочной перспективе являются введение в законодательство норм, стимулирующих инвестиционную активность, научные исследования и разработки, опережающее снижение налоговой нагрузки на обрабатывающие отрасли и сферу услуг, стимулирование экспорта сырьевых товаров и услуг, оптимизация фискальной нагрузки на сырьевой сектор (совершенствование системы администрирования налогов, изменения порядка применения налоговых вычетов, снижение ставок по НДС, реформирование отдельных видов налогов и отмена неэффективных налогов и сборов).</p>	<p>Предполагаемое снижение налоговой нагрузки (посредством как уменьшения налогооблагаемой базы, так и снижением ставок) понизит издержки бизнеса, сократит при этом и бюджетные поступления. С другой стороны, ожидаемое увеличение предпринимательской активности увеличит в результате доходы бюджета.</p>	Изменения происходят постоянно

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
<p>Реформы по дебиюрокрации и дерегулированию</p>	<p>Так называемые законы "первой волны" – пакет, состоящий из законов "О государственной регистрации юридических лиц", "О лицензировании отдельных видов деятельности" и "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". В качестве основной задачи политики дебиюкрализации заявлено устранение излишних административных барьеров, препятствующих осуществлению предпринимательской деятельности и сопряженных с потерей экономической эффективности (с точки зрения общественного благосостояния). При несомненном положительном эффекте рассматриваемого комплекса преобразований, основывающемся на устранении мешающих росту и развитию экономики административных барьеров (связанных, прежде всего, с рационализацией исполнения уже закрепленных за органами исполнительной власти функций), изменения, которые произошли с момента вступления в действие дерегулирующих законов, оцениваются неоднозначно. Среди основных позитивных сдвигов следует выделить некоторый рост производственного потенциала, уменьшение издержек бизнеса, связанных с сокращением списка лицензируемых видов деятельности, снижением временных затрат на прохождение процедуры</p>	<p>Поскольку рассматриваемый пакет законов направлен, в первую очередь, на дебиюкразацию экономики, постольку действие положительного эффекта распространяется в первую очередь на представителей бизнеса и выражается в снижении издержек предпринимателей (в той или иной мере), сопряженных с процедурами регистрации, лицензирования, контроля и надзора.</p>	<p>2001 - 2003 гг.</p>

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
	<p>регистрации и т.п. При этом остается нерешенным вопрос сокращения избыточного контроля за предпринимательской деятельностью (со стороны органов внутренних дел, пожарного надзора и прочих контрольно-надзорных органов), проблема дублирования и излишнего пересечения. Соответственно, перспективное направление дерегулирующих реформ связано с упорядочением разрешительных, контрольных и надзорных функций государства по отношению к хозяйствующим субъектам. Другим приоритетным направлением является внедрение принципа "одного окна" при регистрации юридических лиц.</p>		
Реформа земельного законодательства	<p>Основной целью проводящейся земельной реформы является создание цивилизованного и прозрачного рынка земли. В рамках указанной цели решаются, например, такие задачи, как упорядочивание правил аренды (арендных платежей) и выкупа земель.</p>	<p>Сферы пересечения с реформой технического регулирования – земельный контроль, санитарно-экологические требования, оптимальное использование земельных ресурсов. Изменение земельного законодательства должно привести к устранению значительных экономических барьеров, препятствующих развитию рыночных отношений.</p>	2001-2005 гг.

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
Реформа местного самоуправления	<p>Формирование системы местного самоуправления, предусматривающей многообразие форм муниципальных образований в зависимости от их специфики.</p> <p>Приведение компетенции муниципальных образований в соответствие с их ролью и местом в системе публичной власти и общественном хозяйстве.</p> <p>Оптимизация территорий муниципальных образований.</p> <p>Совершенствование структур органов местного самоуправления.</p> <p>Обеспечение соответствия финансовых и материальных средств, находящихся в муниципальной собственности, полномочиям органов местного самоуправления.</p> <p>Повышение эффективности управления муниципальным хозяйством.</p>	<p>Гармонизация системы местного управления предположительно сократит издержки государственного управления.</p>	с 1 января 2006 г.
Разграничение функций между уровнями власти	<p>Реформа федеративных отношений определяет стимулы к децентрализации и дерегулированию на региональном уровне. Официально заявленной задачей в рамках указанной реформы является законодательное наделение и четкое разграничение конституционных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации.</p>	<p>Разграничение функций и полномочий между уровнями власти призвано гармонизировать всю систему государственного управления, в том числе оптимизировать структуру контрольно-надзорных органов, что предположительно снизит издержки и государства и бизнеса.</p>	2003-2005 гг.

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
<p>Преобразования, связанные со вступлением в ВТО</p>	<p>Основные цели, связанные со вступлением в ВТО, сформулированы следующим образом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • получение недискриминационных (лучших в сравнении с существующими) условий для доступа российской продукции на мировые рынки; • получение доступа к международному механизму разрешения торговых споров и защиты интересов национальных производителей; • создание благоприятного климата для иностранных инвестиций (в первую очередь, в результате приведения законодательной системы в соответствие с нормами ВТО); • расширение возможностей для отечественных инвесторов в странах-членах ВТО; • создание благоприятных условий для внутреннего экономического роста, повышения конкурентоспособности отечественной продукции; • участие в выработке правил международной торговли с учетом национальных интересов; • улучшение имиджа страны (как полноправного участника мировой торговли). <p>Программа социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 – 2005 гг. в качестве приоритетного направления деятельности указывает на необходимость завершения уже в 2003 году</p>	<p>Требования, предъявляемые к России в связи с присоединением к ВТО, затрагивают многие сферы экономической жизни страны. Непосредственно с реформой технического регулирования сопряжены гармонизация технических норм и стандартов и приведение их в соответствие с зарубежной практикой, что повлияет, прежде всего, на отечественных производителей, причем характер результирующего воздействия не ясен (положительному эффекту от повышения прозрачности системы и устранения избыточных деформирующих требований противостоят негативные факторы, связанные, например, с сильным износом основных средств). В широком смысле вступление в ВТО окажет значительное влияние на уровень издержек производителей.</p>	<p>2001 (двенадцатое официальное заседание Рабочей группы)- 2006 г.</p>

Параллельно проводящиеся реформы	Содержание реформ (основные цели и задачи)	Смежные области (пересечение с реформой технического регулирования)	Сроки осуществления реформ
	<p>работы по приведению российского законодательства в соответствие с нормами и правилами ВТО (что касается, прежде всего, государственного регулирования внешнеторговой деятельности, системы стандартизации и подкрепления соответствия, таможенного дела, законодательства в сфере интеллектуальной собственности, защиты внутреннего рынка, ряда других сфер).</p> <p>Важной задачей, которую необходимо решить в среднесрочной перспективе, – максимально возможное соблюдение интересов России, основанное на детальном анализе сопряженных со вступлением издержек (негативных последствий) и открывающихся в связи с либерализацией внешнеторговых отношений дополнительных возможностей, что предполагает жесткую переговорную позицию в вопросе соотношения принимаемых обязательств и получаемых прав. Интересам России отвечало бы поэтапное присоединение в соглашениям ВТО, осуществляемое в течение продолжительного времени, необходимого для решения задач реструктуризации и модернизации российской экономики (в том числе и сферы малого бизнеса), реформирования отечественной корпоративной структуры, создания действенной системы государственного регулирования.</p>		

Далее, на общую эффективность функционирования контрольно-надзорной системы оказывает влияние реформа государственной службы, предполагающая внедрение контрактной системы, развитие стимулов повышения производительности труда государственных служащих, увеличение открытости и прозрачности их деятельности. Ожидаемым результатом является повышение эффективности работы государственного аппарата (понимаемое как сокращение затрат на реализацию фиксированного объема задач или увеличение качества и количества предоставляемых услуг при прежнем объеме финансирования), что отразится на общих издержках государства. В Законе «О техническом регулировании» контрольные процедуры практически не прописаны, фиксируется лишь уполномоченный орган технического регулирования без указания его конкретных функций и полномочий, поэтому фактически конструирование новой системы контрольно-надзорных органов (в том числе и для решения круга задач, очерченного Законом «О техническом регулировании») осуществляется, главным образом, в рамках описанных реформ. Таким образом, показатели, связанные с уровнем затрат государства на содержание контрольно-надзорного аппарата, нельзя признать пригодными для оценки результативности реформы технического регулирования в силу прямого влияния на них как минимум трех других параллельно проводящихся реформ. Кроме того, на величину широко понимаемых издержек государства окажет влияние и внедрение элементов программно-целевого бюджетирования, ориентированное на переход от затратной модели государственных расходов к результативной, а также реформа местного самоуправления. При этом важно понимать, что речь идет только факте прямого влияния всех перечисленных реформ на издержки государственного управления (что не позволяет использовать соответствующие показатели в качестве индикаторов результативности непосредственно реформы технического регулирования), а не об оценке результатов проводящихся преобразований, поскольку, хотя все они нацелены на оптимизацию государственной системы, на данном этапе еще невозможно говорить о конечной ее архитектуре и функциональных характеристиках и, соответственно, об общем соотношении затрат и достигаемых результатов.

Влияние реформы технического регулирования отразится на уровне издержек бизнеса, включая издержки выполнения

обязательных требований, процедурные издержки на подтверждение соответствия, издержки на понимание нового законодательства в сфере технического регулирования и др. Смежными реформами, оказывающими прямое воздействие на величину и структуру издержек⁹, являются налоговая реформа, комплекс реформ по дебиюрократизации и дерегулированию (включая техническое регулирование), описанные выше реформы, имеющие целью преобразование структуры органов исполнительной власти (в первую очередь, в части, касающейся контрольно-надзорных органов), земельная реформа. Декларированные приоритетные направления реформирования налоговой системы предполагают принятие мер, стимулирующих инвестиционную активность, снижение общей налоговой нагрузки на бизнес, причем на обрабатывающий сектор и сферу услуг опережающими темпами, оптимизацию фискальной нагрузки на сырьевой сектор. Конкретными мерами стали введение налога на имущество, разработка новой концепции земельного налога, снижение ставок по НДС и ЕСН, отмена налога с продаж. Все это естественным образом уменьшает издержки бизнеса и, следовательно, стимулирует развитие предпринимательской активности. Прямо противоположное влияние оказывает, на наш взгляд, введение спецсчетов по НДС, что фактически является откатом назад в политике либерализации налогового законодательства. Учитывая все изложенное, трудно оценить общий конечный эффект налоговой реформы (тем более, что изменения происходят постоянно), но структура издержек предпринимателей неизбежно претерпит изменения.

Понятие дебиюрократизации связано, прежде всего, с пакетом законов первой волны – "О государственной регистрации юридических лиц", "О лицензировании отдельных видов деятельности" и "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", – основной задачей которых являлось снижение административных барьеров, возникающих вследствие не ограниченного нормами прямого

⁹ Косвенное влияние на предпринимательство оказывают все преобразования, направленные на дерегулирование экономики, сокращение избыточного государственного вмешательства, оживление хозяйственной активности и развитие цивилизованного рынка.

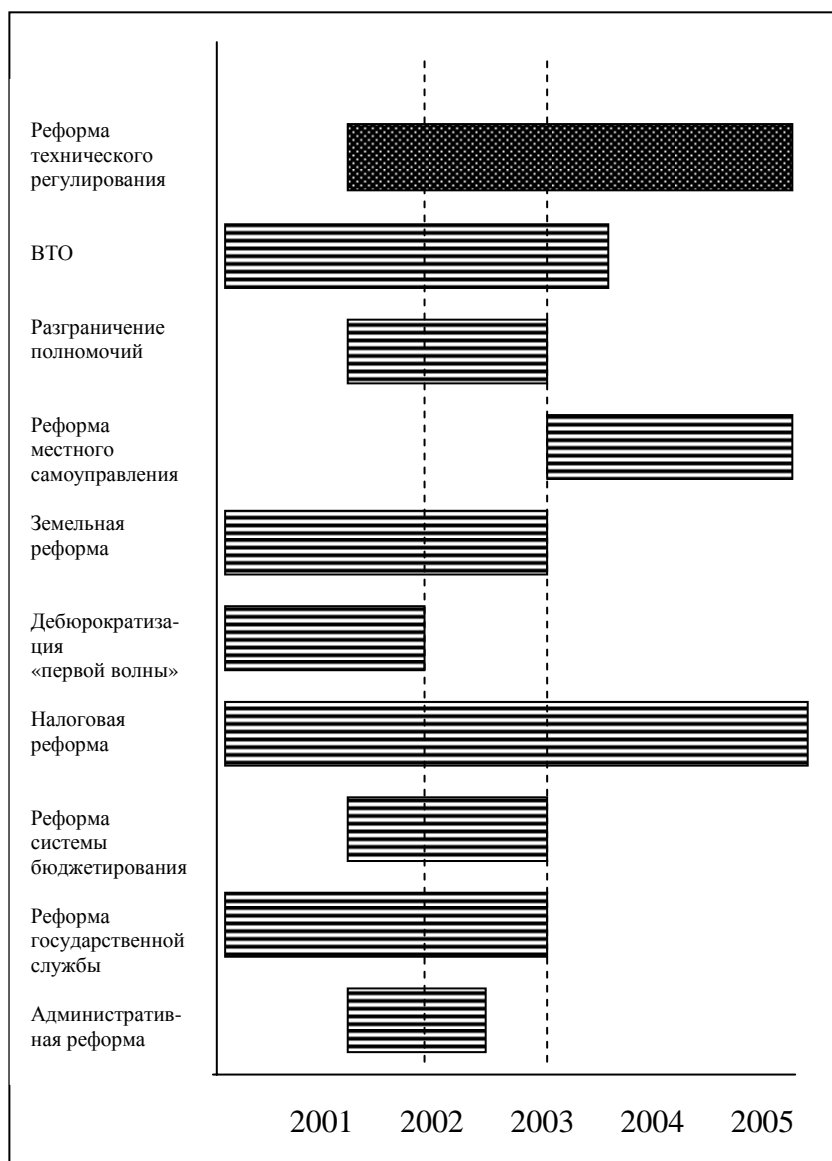
действия ведомственного нормотворчества. Конкретным результатом для представителей бизнеса стало в известной мере сокращение затрат, сопряженных с лицензированием (сокращение перечня лицензируемых видов деятельности), контролем и надзором со стороны уполномоченных органов и прохождением процедур регистрации. Логическим продолжением дебюрократизации стала политика дерегулирования, направленная на устранение излишних регуляций, снижающих эффективность функционирования рынка и деформирующих мотивацию его участников. Именно к этому блоку относится реформа технического регулирования. Другими направлениями (во многом смежными с другими преобразованиями, проводящимися в данном контексте) является разработка новой архитектуры контрольно-надзорных органов (в определенной части реализуемая вне рамок административной реформы, хотя и с использованием накопленного специфического опыта), упорядочением функций соответствующих органов исполнительной власти и, что очень важно, административных процедур, связанных с контролем и надзором. На улучшении предпринимательского климата должны сказаться результаты земельной реформы, направленной на создание цивилизованного и прозрачного рынка земли. Расширение количества земель, вовлеченных в хозяйственный оборот, четкая спецификация прав собственности на землю, упорядочение правил аренды и выкупа, создание единого объекта собственности (земля и недвижимость) – все это гармонизирует рыночные отношения в этой сфере, сократит транзакционные издержки предпринимателей, резко снизит возможности органов исполнительной и местной власти (пересечение с реформой местного самоуправления) по вымоганию ренты и созданию дополнительных административных барьеров, поскольку в настоящее время мощнейшим ресурсом влияния на представителей бизнеса являются отношения земельной аренды. Нерешенность этой проблемы может полностью перечеркнуть позитивные сдвиги, сопряженные с реализацией, например, налоговой реформы, а также препятствовать дальнейшим преобразованиям (замене налогов на имущество и земельного налога единым налогом на недвижимость).

Из сказанного выше следует, что пересечение реформы технического регулирования с другими реформами со сходными целями и задачами в сфере влияния на предпринимателей значительно, поэтому большинство показателей, связанных с

результативностью бизнеса (прежде всего, уровень и структура издержек), не может быть признано удовлетворяющими задаче оценки реформы технического регулирования в силу невозможности их пофакторного разбиения. Кроме того, следует помнить о конъюнктурных колебаниях, также находящих отражение в динамике индикаторов развития бизнеса.

Вместе с тем, возможно выделение отдельных узких областей, на которые оказывает влияние преимущественно анализируемая реформа. Это, например, издержки предпринимателей на прохождение процедур сертификации, подтверждение соответствия, получение доступа к необходимой информации по обязательным требованиям и их исполнения. Техническое осуществление подобных оценок (в динамике), в принципе, возможно, а полученные в ходе их анализа выводы будут свидетельствовать о результативности реформы технического регулирования.

Рис. 3.1. Распределение отдельных направлений реформ по срокам



Примечания к блок-схеме:

Оценка сроков проведения реформ осуществлялась на основе имеющейся официальной информации. В случае если подобная информация отсутствовала, использовались экспертные оценки.

Преобразования, связанные со вступлением России в ВТО, рассматривались только в части тарифного регулирования. Расширительная трактовка изменений, направленных на либерализацию экономики, приведение отечественного законодательства, правоприменительной практики и основных целевых показателей в соответствие с международными нормами и требованиями, предполагает изучение взаимосвязи с комплексом осуществляющихся в настоящее время реформ, в рамках которых и осуществляются преобразования, необходимые для интеграции в международную торговлю.

Третьим важным блоком анализа влияния проводящихся реформ является широко понимаемая потребительская сфера (уровень издержек потребителя). В контексте реформы технического регулирования издержки потребителя ставятся во взаимосвязь с уровнем его защищенности. Сюда же можно отнести и вопросы защиты окружающей среды в том смысле, что изменения ее качества (негативные и позитивные) так или иначе трансформируются в издержки потребителей. Естественно, что все перечисленные реформы оказывают определенное влияние на потребителей, однако именно в сфере защиты потребителей возможно выделение большого числа показателей и индикаторов, связанных как с вопросами безопасности, так и с вопросами качества, динамика которых будет с большой степенью достоверности отражать эффективность изменений, связанных с принятием технических регламентов и переходом к системе добровольности требований, предъявляемых к качеству.

Анализ сроков проведения реформы технического регулирования и других близких к ней реформ (см. рис. 3.1) позволил сделать следующий вывод: максимальный эффект от реформ, направленных на дерегулирование, дальнейшее развитие цивилизованного рынка, создания благоприятных условий для развития предпринимательства, следует ожидать в 2004-2005 гг. Именно на этот период приходится основной этап реализации

реформы технического регулирования, разработка и принятие большинства технических регламентов, развитие системы стандартизации. Таким образом, влияние всего комплекса преобразований на выделенные смежные сферы приходится на временной отрезок, имеющий довольно четкие границы. Единовременность этих процессов делает актуальной проблему поиска непересекающихся областей, по которым возможно выделить показатели результативности реформы технического регулирования.

3.2. Уровни оценки эффективности реформы технического регулирования и система показателей оценки

3.2.1. Уровни оценки реформы

Для оценки эффективности проведения реформы, соответствия ее поставленным целям необходима выработка системы критериев, для чего нужно обозначить изменяющиеся в результате реформы компоненты, поддающиеся количественному или качественному анализу.

Классификацию этих показателей можно дать исходя из уровней рассмотрения экономики:

- 1) Во-первых, это *макроэкономические показатели*: ВВП (или совокупный спрос), как основной макроэкономический показатель развития страны в целом и бизнеса в частности, на увеличение которого и нацелена реформа; темпы инфляции (реформа, как институциональное преобразование, повлечет за собой изменение в структуре производства, спросе, а следовательно, и ценах на продукцию в общестрановом масштабе); чистый экспорт (в частности, как показатель конкурентоспособности отечественных товаров); структура занятости и показатели социальной стратификации (это связано с возможным изменением структуры бизнеса, а значит и доходов населения); показатели здоровья населения и состояния окружающей среды (приобретают особую важность, так как обязательный аспект реформы призван контролировать

именно эти параметры); доходные и расходные статьи бюджета (как выгоды и издержки государства).

- 2) К *микроэкономическим показателям* относятся структура издержек фирмы и, соответственно, ее прибыль; для индивидов – это увеличение или уменьшение потребительского избытка.
- 3) Кроме того, важное значение имеют так называемые *характеристики мезоуровня* (или отраслевые характеристики): дифференциация продукции и тесно связанные с ней показатели концентрации производства, степень структурированности сознания потребителей, барьеры вхождения фирмы в отрасль. Важно отметить, что отраслевые показатели характеризуют степень конкуренции, в развитии которой существуют определенные риски. Законодательство о техническом регулировании может быть использовано для создания неравных условий конкуренции для различных групп бизнеса, в чем, прежде всего, может выражаться асимметричность распределительных последствий принимаемых законов [Завидова, Крючкова, Шаститко, 2003, с.56]. Опасение возникает по поводу того, что крупный бизнес может “взять на себя” данное законотворчество с целью повышения барьеров вхождения, а значит концентрации производства, структуризации спроса, захвата потребительского избытка. Все это может негативно повлиять на развитие малого бизнеса и частного предпринимательства, но, исходя из международного аспекта проблемы, эффект может быть и положительным (увеличится конкурентоспособность отечественных товаров по отношению к западным). Поэтому эффективное проведение реформы предполагает наиболее полный контроль за ситуацией на мезоуровне.
- 4) Вступление во Всемирную торговую организацию и принятие Россией на себя ряда международных обязательств способствует ее сближению с мировым сообществом, что в свою очередь входит в рамки тенденции глобализации мировой экономики. То есть, речь идет о *метауровне*, на котором акцент делается на соответствие российской институциональной среды той среде, в которую она стремится влиться. Показатели этого соответствия поэтому должны быть подвержены

контролю. В крайнем случае, на них необходимо ориентироваться при создании реальной системы технического регулирования.

Одновременно *влияние реформы (эффективность) может рассматриваться и с точек зрения сторон, подверженных влиянию реформы* - (1) государства; (2) потребителей продукции, работ и услуг; (3) предпринимателей (производителей), имея в виду, что реформа окажет различное влияние на каждую из этих трех групп.

Реформа технического регулирования была необходимой в силу следующих существенных недостатков старой системы, в частности громоздкость, противоречивость и непрозрачность обязательных требований, их избыточный охват, низкое качество и устарелость стандартов (требований), низкая эффективность системы контроля (надзора) и др. Закон о техническом регулировании заложил базу для решения этих проблем, но то, как будет функционировать будущая система технического регулирования, покажет практика. Поэтому, кроме показателей по уровням экономики, необходимо еще обратить внимание на *аспекты, связанные именно с функционированием (а не с эффектом) самого института*. Важность дееспособности системы технического регулирования как института, скорее всего, превосходит важность экономической политики в этой области.

Наконец, может применяться *нормативный подход*, исходящий из сравнения предполагаемых к достижению целей и задач реформы и реальных результатов их достижения. Однако данный подход усложнен несколькими видимыми обстоятельствами. Во-первых, если говорить об официальной оценке хода и эффективности реформы, необходимо ориентироваться на официально продекларированные цели и утвержденные в качестве базовых для применения, но такой единый перечень отсутствует. Во-вторых, в случае установления такого перечня для более точной оценки желательна наиболее детальная операционализация целей и задач, т.е. по возможности разделение их на составляющие, в идеале, независимые друг от друга. Наконец, установление такого более или менее общепринятого списка целей и задач затрудняется различным пониманием и трактовками между сторонами.

3.2.2. Система критериев и индикаторов, позволяющих оценить воздействие реформы

Внутрифирменные показатели эффективности

Система технического регулирования нацелена на *снижение издержек производителя в части расходов на сертификацию (подтверждение соответствия) и выполнение обязательных требований.*

Запутанность, противоречивость и избыточность обязательных требований приводит к возникновению значительных непроизводительных издержек по обеспечению их выполнения, а также затрат на прохождение процедур подтверждения соответствия, легальных и нелегальных платежей контролирующим органам¹⁰.

В соответствии с Законом “О техническом регулировании” подтверждение соответствия может быть обязательным и добровольным (ст. 20). Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации, а обязательное подтверждение соответствия – в форме принятия декларации о соответствии или обязательной сертификации. Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента. В течение переходного периода реформы предполагается резкое сокращение номенклатуры, подлежащей обязательной сертификации, о чем заявляют официальные лица. Так, по мнению зам. Председателя Правительства РФ Бориса Алешина, к концу переходного периода 10 % продукции и технологий должно сертифицироваться, 60 % - декларироваться и 30 % - поступать в обращение без обязательного подтверждения соответствия.¹¹

Предполагается, что уход от ведомственного нормотворчества, уменьшение количества обязательных требований, их продуманность, устранение запутанности и

¹⁰ По данным аспектам было проведено значительное число исследований, включая работы Бюро экономического анализа [БЭА, 2003], [БЭА, 2003а].

¹¹ “Реорганизация Госстандарта будет технической операцией”. Интервью с Борисом Алешиным. “Коммерсант”, № 18, 04.02.03

противоречивости должны привести к снижению издержек хозяйствующих субъектов, связанных с их соблюдением.

За счет реформы часть постоянных издержек фирмы превратятся в переменные. Это позволяет производить анализ точки безубыточности фирмы:

Точка безубыточности = $FC / (P - AVC)$, где

P – цена продукции

AVC – средние переменные издержки

FC – постоянные издержки.

При снижении постоянных издержек точка безубыточности сдвигается влево, что придает фирме большую гибкость в выборе объема выпускаемой продукции, повышает ее прибыль и, следовательно, дает перспективы развития. Более низкая точка безубыточности как следствие трансформации части издержек из константной в переменную область способствует притоку в экономику малых фирм с небольшим объемом выпуска, то есть развитию малого предпринимательства.

Поэтому статистика точки безубыточности фирм вполне способна давать информацию об эффекте системы технического регулирования и возможность контролировать издержки фирм при условии принятия тех или иных технических регламентов.

Еще одним внутрифирменным показателем, способным информировать о ходе реформы, является *динамика доли административных издержек в общих издержках фирмы*. Оптимистические прогнозы предполагают, что она должна снижаться.

Транзакционные издержки в целом при этом могут и повыситься, но, тем не менее, если предположить, что недостатки существующей системы будут устранены, то снижение первых очевидно. В принципе, для оценки институциональной эффективности требуется, чтобы эффект от института в виде падения транзакционных издержек перекрывал издержки функционирования самого института.

Официальная статистика, базирующаяся на отчетности фирм, не дает прямого ответа о вышеуказанных издержках. В этой связи основным источником информации по этим вопросам может служить субъективная статистика, получаемая через репрезентативные опросы (см. раздел 3.3).

Показатели эффективности на отраслевом уровне

Мезоуровень позволяет осуществлять мониторинг промежуточных результатов принятия отдельных технических

регламентов и национальных стандартов на отраслевом (или рыночном) уровне.

Закон “О техническом регулировании” ориентирован на создание условий, максимально приближенных к тем, которые регулируют рынок в промышленно-развитых странах, когда изготовитель обязательно должен следовать только техническим регламентам, а стандарты может применять добровольно. В связи с тем, что добровольность стандартизации – новое явление для российской экономики, необходимо по крайней мере на начальных этапах реформы контролировать влияние процесса внедрения системы на состояние различных рынков и их структур. Структура рынка включает в себя 5 основных компонентов [Чеканский, Фролова, 1999]:

- число продавцов;
- число покупателей;
- природа продукта;
- условия вхождения на рынок и ухода из него;
- информированность рыночных агентов.

1.2. Число продавцов и число покупателей тесно связаны с показателями рыночной концентрации:

- коэффициентом концентрации $CR_k = \sum Si$, $i = 1..k$, где Si – доля выпуска фирмы в общем объеме выпуска отрасли,

k – количество самых крупных фирм.

- Индексом Герфиндаля-Хиршмана $HNI = \sum (Si)^2$, $i = 1..N$.
- Другими показателями концентрации (например, долей выпуска представителей малого бизнеса в общерыночном объеме выпуска).

Снижение (и даже незначительное увеличение) концентрации производства при прочих равных условиях можно считать положительным моментом реформы. Соответственно сильное стремление фирм к концентрации производства, вытеснение представителей малого бизнеса с рынков, где они могли существовать и развиваться, является отрицательным моментом.

3. Природа продукта может рассматриваться в двух аспектах: *дифференциация продукции* – добровольный аспект реформы, *безопасность продукции* – обязательный аспект реформы.

В контексте реформы технического регулирования дифференциация продукции имеет особое значение, так как

продукция будет различаться по принадлежности к тому или иному национальному стандарту. Степень дифференциации можно рассматривать как количество действующих на рынке национальных стандартов. При этом для оценки дифференциации продукции в этом качестве можно использовать следующие показатели:

- Кол-во действующих стандартов / кол-во продавцов;
- Кол-во действующих стандартов / кол-во потребителей¹².

Величина данных показателей свидетельствует о степени активности использования субъектами новой системы. Чем больше соответствующие показатели и их динамика, тем активнее идет процесс реформы технического регулирования в аспекте передачи части государственных функций на откуп рынку, тем успешнее можно считать ее промежуточные итоги. Однако, как известно, слишком большая дифференциация продукции может носить и отрицательный характер, так как повышаются транзакционные издержки потребителя (поиск нужного товара), производителя (выбор маркетинговой стратегии), государства (осуществление мониторинга процесса реформы). Поэтому на переходном этапе высокая динамика указанных выше показателей будет рассматриваться как положительный момент, а в период стабилизации, соответственно, предпочтительными будут адекватные значения показателей и их низкая динамика¹³.

4. *Барьеры вхождения на рынок* или те дополнительные издержки, которые должны нести фирмы, входящие в отрасль по сравнению с теми фирмами, которые уже в ней находятся.

Можно привести несколько характеристик барьеров вхождения:

- Коэффициент входа = $АСе/АС$, где
 $АСе$ – средние издержки новых фирм,
 $АС$ – средние издержки существующих в отрасли фирм.
- Норма входа = Кол-во вошедших фирм / Общее кол-во фирм
- Норма проникновения = Выпуск новых фирм / Выпуск всех фирм.

(Последние два коэффициента учитывают годовой промежуток времени).

¹² В качестве кол-ва продавцов и потребителей могут использоваться тысячи или сотни тысяч соответствующих величин.

¹³ степень адекватности стоит сравнивать с экспертными оценками и, частично, основываясь на аналогичном иностранном опыте.

Высокая норма входа и норма проникновения свидетельствуют о расширении, деконцентрации отрасли (особенно, норма входа). Повышение данных показателей свидетельствует о снижении барьеров. При прочих равных условиях это можно считать положительным результатом реформы. Однако, ориентируясь на эти показатели, следует обратить внимание на тот факт, что высокая доля проникновения мелких фирм (в частности, однодневок) в отрасль может быть отражением затемнения экономики.

Коэффициент входа показывает преимущества в издержках фирм уже существующих на рынке перед фирмами, собирающимися на него выйти. Реформа технического регулирования нацелена на снижение издержек всех фирм. Поэтому динамику данного показателя не стоит оценивать однозначно. Однако при первом приближении можно сказать, что его снижение означает уменьшение влияния барьеров вхождения на рынок, что означает положительный эффект реформы.

5. *Информированность производителей и потребителей.* Информированность производителей и потребителей в отдельности можно оценить на основе субъективной статистики (на основе опросов и экспертных оценок). При этом могут использоваться следующие показатели:

- Доля респондентов (экспертов), считающих, что информированность увеличилась;
- Средние затраты респондентов (экономических субъектов, по мнению экспертов) на получение информации о содержании технических регламентов и национальных стандартов, а также доля соответствующих затрат в общих затратах.

Кроме того, для сравнения информированности экономических субъектов при старой и новой системе технического регулирования может быть использована объективная статистика о стоимости юридических услуг в области технического регулирования, а также реальная стоимость получения информации о содержании соответствующих документов.

Показатели инновационной активности

Реализация реформы технического регулирования может способствовать *повышению инновационной активности и увеличению интенсивности процессов реструктуризации.*

С одной стороны, реформа технического регулирования направлена на создание непротиворечивой системы прозрачных

обязательных требований, которая должна стимулировать инновационную активность. С другой стороны, в результате реформы повышается уровень нормативного акта, которым принимаются обязательные требования, что увеличивает транзакционные издержки, связанные с их изменением, и тем самым закладывает основы адаптационной неэффективности. Особенно остро это будет проявляться, когда в результате применения в производстве технологических новшеств существующие в технических регламентах обязательные требования окажутся устаревшими и неэффективными. В связи с этим техническое регулирование должно отдавать предпочтение не предписывающему регулированию, когда специфицируются средства достижения заданных характеристик, а *performance-based* регулированию, специфицирующему желаемые характеристики продукции, но позволяющему регулируемым субъектам самим определять технологию достижения заданных характеристик (см. раздел 1.3).

В целом влияние технического регулирования на инновационную активность многообразно и может быть как позитивным, так и негативным. Данный вид регулирования устанавливает обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ и оказанию услуг и может служить “фокусирующим устройством”, направляющим инновационную активность предпринимателей. Техническое регулирование может также способствовать созданию новой продукции и новых отраслей производства. Однако техническое регулирование, как и любое другое, может формировать барьеры для создания новой продукции с улучшенными характеристиками и освоения новых производственных процессов. Оно может как стимулировать, так и влиять отрицательно на усилия фирм в области инновационной деятельности, а также исказить выбор исследуемых и применяемых технологий. Очевидно, что более прозрачные и простые обязательные требования накладывают меньшие ограничения на инновационные процессы.

Врезка 3.1 Техническое регулирование в области защиты жизни и здоровья граждан и инновационная активность

Техническое регулирование, направленное на защиту жизни и здоровья граждан, осуществляется с целью предотвращения ущерба, возникающего в результате потребления

недоброкачественной продукции. Возникновение такого ущерба возможно из-за того, что потребители в общем случае имеют меньший доступ к информации о качестве продукции, чем производитель, и, следовательно, могут быть введены в заблуждение. Необходимость такого регулирования не вызывает сомнений, вопрос состоит только в том, как достичь целей технического регулирования с помощью более эффективного способа. Необходимо разрабатывать такие обязательные требования, которые бы стимулировали инновационные решения и не стояли бы на пути у технологического развития. Кроме того, стандарты качества могут как облегчать, так и затруднять доступ на международный рынок, где более сильная конкуренция может благотворно сказываться на инновационной деятельности [Bevan, etc., 2001].

В области технического регулирования, направленного на охрану окружающей среды, вопрос также состоит не в дерегулировании или создании более благоприятных условий для конкуренции, а в том, как осуществлять регулирование более эффективно. Данный вид технического регулирования направлен на контроль за загрязняющими окружающую среду продуктами промышленного производства и поддержание чистоты воздуха, воды и почвы. Несмотря на признание необходимости охраны окружающей среды у производителей остается недовольство тем, что эта охрана осуществляется таким образом, что снижает стимулы применения инновационных решений. Компании часто жалуются, что обязательные требования в области охраны окружающей среды:

- слишком детализированы и лишают компании достаточной самостоятельности для того, чтобы развивать новые технологии и инновационные подходы, позволяющие решить экологические проблемы;
- накладывают на компании слишком высокие издержки, связанные с обеспечением соответствия обязательным требованиям, что отвлекает ресурсы от инновационных исследований и развития;
- часто стимулируют модификацию уже существующего оборудования, а не инвестирование в новое оборудование и инновационные процессы.

Последняя проблема связана с тем, что по большей части режимы технического регулирования в области охраны окружающей среды направлены на выбор “наилучших из доступных технологий”. Данный подход стимулирует использование существующих технологий и “end-of-pipe” контрольных устройств загрязнения. Кроме того, тенденция применения более строгих стандартов по отношению к новым источникам загрязнения (например, новым заводам или новому оборудованию) создает стимулы для продолжения использования и модифицирования старой технологии. Техническое регулирование в области охраны окружающей среды должно опираться на подходы, стимулирующие технологическую модернизацию, которые бы предполагали возможность постоянного совершенствования стандартов.

Изучение влияния реформы на инвестиционную активность может базироваться на данных объективной статистики, в частности об изменении объема инвестирования в новые основные средства, а также статистики субъективной (опросов предпринимателей).

Воздействие на безопасность и качество продукции, состояние окружающей среды

В контексте реформы технического регулирования вопросы уровня безопасности и качества продукции следует рассматривать по отдельности, имея в виду, что реформа нацелена на государственное регулирование безопасности, в то время как вопросы качества переведены в сферу стандартизации, добровольной сертификации и оценки самим потребителем.

Безопасность продукции и процессов производства является интегральной характеристикой реформы, поскольку основная цель технического регулирования – поддержание соответствующего уровня безопасности здоровья и жизни населения. В этой связи повышение или понижение уровня безопасности можно считать одним из основных критериев оценки эффективности технического регулирования и соответственно реализуемых изменений в этой сфере.

“Старая” система при всей тотальности контроля не обеспечивала реальной безопасности и качества товаров. Нарушением считалось, прежде всего, отсутствие сертификата, а не низкое качество товара, на который был выписан этот сертификат. Переход к контролю по меньшему количеству позиций (и товарных групп, и параметров), возможно, позволит

осуществлять контроль более тщательно. Существенным аргументом в пользу неухудшения уровня безопасности является и тот факт, что изготовитель (продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) несет ответственность за несоответствие требованиям технических регламентов, а не за отсутствие сертификата/декларации соответствия.

Потенциально сильной мерой обеспечения безопасности продукции является процедура отзыва. Пока остается открытым вопрос, насколько описанная в законе процедура удобна для правоприменения. Если система отзыва заработает, то опасность отзыва может быть более действенным стимулом для обеспечения безопасности, чем риск быть оштрафованным контролирующим органом.

Задача оценки уровня безопасности осложнена тем, что фактически отсутствует реальная статистика ущерба, наносимого потребителям вследствие поступления на рынок небезопасных товаров, в частности, статистика несчастных случаев, тогда как именно такая статистика служит основанием для введения обязательной сертификации в странах ЕС [Проблемы контроля безопасности..., 1999]. Законом “О техническом регулировании” ставится задача организации учета и анализа всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов. Накапливаемая в результате информация позволит более адекватно оценить риски возникновения ситуаций, не соответствующих ключевым условиям технических регламентов, что в свою очередь позволит произвести более тонкую настройку контрольно-проверочной деятельности на стороне государства. Более подробно см. раздел

4. Безопасность достигается посредством установления обязательных требований (принятия технических регламентов) и достижения более высокой степени их соблюдения. Для оценки эффективности функционирования регламентов с точки зрения безопасности продукции могут использоваться следующие показатели:

- Показатели смертности или заболеваемости от вредных веществ, содержащихся в конкретных товарах;
- Стоимостная оценка возвращенной и отозванной продукции;
- Количество подделок, фальсификатов.

Очевидно, что снижение данных показателей является свидетельством успеха принимаемых мер в области технического регулирования.

Что касается вопроса уровня качества продукции, то предположение о его ухудшении также вытекает из самой постановки задачи сокращения количества обязательных требований к продукции. Именно риск снижения качества часто рассматривается как аргумент в пользу усиления требований к продукции и параметров государственного контроля. Можно предположить, что при введении системы технических регламентов будет наблюдаться временное снижение качества товаров. Однако в случае конкурентного характера рынка и исследуемого характера блага такой эффект может носить только краткосрочный характер. В случае опытных и доверительных благ для обеспечения качества и преодоления явления ухудшающего отбора требуются дополнительные механизмы. Однако такими механизмами могут быть не только меры государственного регулирования. Ряд таких механизмов, в частности, стандартизация и добровольная сертификация, заложены в законе «О техническом регулировании».

Оценка изменения качества продукции может производиться, в основном, с использованием методов субъективной статистики.

Изменения в техническом регулировании могут повлиять на *состояние окружающей среды*. Оценка изменений в этой области может проводиться в терминах экономического ущерба. Под экономическим ущербом от деградации окружающей среды (или эколого-экономическим ущербом) понимается денежная оценка негативных изменений в окружающей среде в результате ее загрязнения, в качестве и количестве природных ресурсов, а также последствий таких изменений. Экологический ущерб и его последствия могут проявляться в самых различных видах и областях: ухудшение здоровья человека из-за потребления загрязненной воды и загрязнения воздуха (социальный ущерб), снижения урожайности в сельском хозяйстве на загрязненных выбросами промышленности землях, уменьшение сроков службы оборудования из-за коррозии металлов и т.д. Обычно при измерении ущерба природе сначала выявляются изменения/ухудшения в натуральных показателях, а затем дается их экономическая оценка.

Для принятия правильных экономических решений очень важен адекватный учет экономической ценности природы. Экологический фактор в современном экономическом анализе учитывается слабо в силу названных объективных и субъективных причин. Для простоты анализа выделим этот

фактор (Е) и представим формулу, в которой записано условие эффективности (принятия) проекта/программы, в следующем виде:

$$B - C \pm E > 0$$

Экологическая составляющая Е может быть как положительной, так и отрицательной. В зависимости от направленности проекта/программы к общим выгодам может добавляться эколого-экономический эффект (снижение загрязнений, вызываемое этим фактором улучшение здоровья и т.д.) или соответственно в случае “антиэкологичного” проекта/программы (ущерб для окружающей среды и здоровья и пр.) — вычитаться. Последний случай, очевидно, является самым распространенным, и затраты при этом увеличиваются. С учетом этих замечаний формула может быть преобразована следующим образом:

$$(B + B_e) - (C + C_e) > 0, \text{ где}$$

B_e — эколого-экономический эффект проекта/программы;

C_e — эколого-экономический ущерб (дополнительные затраты) проекта/программы.

По этой формуле, пользуясь доступной экологической статистикой, возможно оценить природную составляющую как для проектов в отдельности, так и для экономики в целом, хотя такие возможности очень ограничены и малодоступны.

Среди имеющихся подходов к определению экономической ценности природных ресурсов и природных услуг, которые позволяют получить конкретную оценку, можно выделить следующие, базирующиеся на:

- рыночной оценке;
- ренте;
- затратном подходе;
- альтернативной стоимости;
- общей экономической ценности (стоимости) [Бобылев, Ходжаев, 1999].

Следует отметить, что перечисленные подходы не являются «чистыми», они во многом пересекаются. К тому же на практике все подходы характеризуются сложными расчетами и низкой степенью реализуемости, что вообще характерно всем оценкам стоимости природной составляющей экономики.

Показатели эффективности на макроуровне

Макроуровень предполагает оценку эффекта воздействия отдельных мер экономической политики на ВВП и другие

макроэкономические показатели, что можно осуществлять несколькими способами:

- Во-первых, можно оценить прирост продукции за счет падения издержек, связанных с подтверждением соответствия, за счет развития предпринимательства, вызванного реформой (это можно выяснить, оценивая гипотетическую рентабельность этих предприятий без реформы), за счет повышения (или понижения) качества продукции, то есть провести факторный анализ изменения выпуска продукции. Затем воспользоваться методикой подсчета ВВП, но уже с учетом этих факторов.
- Во-вторых, можно сравнить близкие по основным параметрам отрасли или регионы, а также смежные рынки, различающиеся главным образом в степени воздействия на них реформы, и проследить динамику их выпуска, учитывая выпуск сопряженных с ними отраслей, затем построить регрессию их вклада в ВВП по фактору наличия реформенного воздействия.
- В-третьих, поскольку переходный период реформы, как предполагается, будет длиться на протяжении 7 лет, то можно сравнивать прогнозы, сделанные по ВВП на этот период без учета реформы, с фактическим ВВП. Разница и будет грубой оценкой вклада реформы в ВВП.

Однако, как было показано выше, оценка макроэкономических последствий реформы технического регулирования существенно затрудняется параллельным проведением нескольких взаимоувязанных реформ. Соответственно изменения макроэкономических показателей будут представлять собой результирующую всех параллельно проводящихся реформ.

Реформой технического регулирования создаются предпосылки к повышению *эффективности участия России в международной торговле*, усилению вовлеченности России в международную торговлю, причем как по импорту, так и по экспортной активности.

Эффективность реформы можно (и нужно, ввиду международного ее аспекта) отслеживать и через *динамику чистого экспорта*. Рост чистого экспорта свидетельствует о повышении конкурентоспособности отечественной продукции. Отрасли с активно применяющейся реформой технического регулирования можно просматривать на предмет их экспортной переориентации. Ее динамика свидетельствует об эффективности

реформы и одновременно дает добавку к оценке вклада в ВВП, так как он включает в себя чистый экспорт.

Техническое регулирование не должно стать более ограничительным для международной торговли, чем этого требуют цели, определенные в законе “О техническом регулировании”, а именно цели защиты жизни и здоровья граждан, животных, охраны окружающей среды, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей и т. д. Российская реформа технического регулирования за счет изменения обязательных требований к характеристикам продукции должна привести к сокращению нетарифных барьеров и тем самым способствовать вовлеченности Российской Федерации в международную торговлю.

Соответствие системы технического регулирования международным стандартам можно оценивать различными способами:

- качественно (аналогично отдельной норме),
- процентное отношение соответствующих норм России общемировым нормам,
- процентное отношение соответствующих норм России нормам различных развитых стран,
- аналогичные взвешенные отношения, где в качестве весов можно брать важности тех или иных реформ.

Бюджетный эффект от реформы.

Одной из целей реформы технического регулирования является его дебиюрократизация, что, по сути, подразумевает снижение издержек бизнеса на регистрационно-сертификационные процедуры и одновременно издержки государства на содержание системы контрольно-надзорных органов. Однако эффективность системы контроля связана скорее не с общими издержками, а с относительными. Общие издержки могут даже и вырасти. Для бюджета выгоден рост издержек на содержание системы контроля, если он будет сопровождаться еще большими доходами в виде налогов (в условиях предполагаемого роста). Поэтому с точки зрения бюджета необходимо сравнивать увеличение доходной и расходной статей. Если разница положительна, то с точки зрения государства реформа выгодна. Однако относительные издержки на систему контроля должны учитываться (относительность в данном случае подразумевает тот факт, что чиновники должны

вознаграждаться адекватно их полезной деятельности). Самой простой оценкой этого является производительность труда.

Бюджетный эффект от реформы может рассматриваться в нескольких аспектах. Разделим (условно) их на две основных группы.

Во-первых, это издержки бюджета на реализацию непосредственно реформы, включая:

- прямые затраты бюджета на разработку технических регламентов, реализуемую органами власти, государственными, независимыми организациями (в широком смысле бюджетополучателями на цели разработки проектов технических регламентов),
- издержки на разработку, внедрение и поддержание сопутствующих реформе механизмов, в частности, базы данных случаев причинения вреда по причине нарушения обязательных требований, информационной системы по техническим регламентам и т.д.;
- затраты на изучение и создание необходимых институтов, в частности внедрение процедур оценки рисков в целях приведения требований к минимальным и т.п.;
- прямые затраты на содержание органов контроля (надзора) и реализацию контрольных мероприятий и санкций.

Во-вторых, это возможные потери или дополнительные налоговые (возможно и неналоговые) поступления в бюджет, связанные с внедрением новых правил, в том числе:

- сокращение/увеличение поступлений в бюджет от аккредитованных органов по сертификации и лабораторий;
- возможное сокращение поступлений на первых этапах реформы, связанные с издержками экономических субъектов на восприятие новых правил;
- возможные поступления в бюджет, связанные с ситуацией неизвестности новых правил экономическими субъектами и взиманием вследствие этого дополнительных штрафных санкций;
- возможные дополнительные поступления в бюджет вследствие вызванного реформой улучшения предпринимательского климата;
- другие.

Надо сказать, что перечисленные параметры также сильно зависят и от других преобразований, в частности, налоговой

реформы, реформы контрольно-надзорных органов, бюджетирования госслужбы и т.п.

Оценка и мониторинг названных параметров имеет ряд сложностей и может осуществляться несколькими путями.

Так, основной проблемой оценки изменений затрат на содержание контрольно-надзорных органов является слабая прозрачность системы их финансирования [БЭА, 2002]. В большинстве случаев органы государственного контроля (надзора) финансируются не в адресном порядке (т.е. через самостоятельную статью бюджетной классификации), а через смету федеральных органов исполнительной власти. Так, в Федеральном законе от 30.12.01 № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” отдельными строками предусматривается финансирование только Госгортехнадзора России и Госатомнадзора России. Также санитарно-эпидемиологического надзор выделен как самостоятельная статья в функциональной классификации, которая затем долями распределяется по сметам нескольких министерств и ведомств (Минздрав России, МПС России, Управление делами Президента Российской Федерации). В основной структуре, наделенные контрольно-надзорными полномочиями, в сметах федеральных органов исполнительной власти проходят по строке “подведомственные организации”. В связи с этим сложно контролировать полную картину финансирования контроля (надзора), в том числе за обязательными требованиями.

Повышение прозрачности выделения средств на функции контроля связывается с модернизацией самой системы органов, в частности, выделением надзоров в самостоятельные органы, и изменением схем распределения средств, включая изменение бюджетной классификации. Учитывая это, сопоставление ситуации до начала реформы технического регулирования и изменений, происходящих в ходе нее, так же затрудняется.

Представляется, что наиболее точно можно оценивать затраты бюджета, связанные с разработкой технических регламентов, разработкой и внедрением сопутствующих реформе механизмов и институтов. Эти затраты проходят отдельными строками, во-первых, в Программе разработки технических регламентов, во-вторых, в перечнях “аутсорсинговых” работ различных министерств и ведомств. Имея в виду, что многие из таких работ распределяются на конкурсной основе и доступ к ним должен быть публичным, степень прозрачности бюджетных трат можно считать более высокой в сравнении с

финансированием органов контроля (надзора). Здесь же надо учитывать, что по ряду аспектов затраты могут быть перевешаны получаемыми доходами или, по крайней мере, быть окупаемыми. Например, за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о технических регламентах, постановлением Правительства Российской Федерации установлена плата.

Поддаются количественному учету и поступления в бюджет от аккредитованных органов по сертификации и лабораторий. Вместе с тем на текущий момент действует множество систем сертификации и аккредитации, преимущественно ведомственных, что означает децентрализацию информации о “доходах” аккредитуемых органов с вытекающими отсюда трудностями ее сбора. В свою очередь, в публикуемых отчетах МНС России отдельной строкой не выделяются лицензионные сборы и плата за рассмотрение заявления об аккредитации. Наконец, еще одной проблемой оценки изменений поступлений от аккредитации является тот факт, что с введением новых правил технического регулирования будут изменены и правила аккредитации (например, это может касаться ставки лицензионных платежей).

В отношении штрафных санкций в условиях появления измененных обязательных требований можно отметить, что их повышение вполне возможно. Однако отследить на уровне объективной статистики тот факт, что увеличение назначаемых и поступающих в бюджет штрафов вызвано именно причиной неосведомленности предпринимателей о новых правилах практически невозможно. Основным информационным ресурсом здесь могут стать опросы двух аудиторий: (1) предпринимателей и (2) представителей органов контроля (надзора).

Аналогичный вывод следует сделать и в отношении издержек экономических субъектов на восприятие новых правил и возможным связанным с этим сокращением поступлений в бюджет.

Что касается оценки общего бюджетного эффекта, вызванного предполагаемым улучшением предпринимательского климата, то реформа технического регулирования – один из многих влияющих на этот процесс факторов. В связи с этим для такой оценки необходим комплексный анализ с привлечением математических методов и выделением по возможности наиболее полного перечня влияющих факторов. При этом не исключено, что эффект реформы технического регулирования в результате

анализа значимости факторов может оказаться в группе незначимых, а изменение поступлений в бюджет будет вызвано в основном изменением налогообложения, отношением по поводу государственного и муниципального имущества (неналоговых платежей), внешнеэкономической конъюнктуры и изменением качества налогового администрирования.

Более детальная и достоверная оценка бюджетного эффекта возможна в отдельных сегментах, связанных с налоговыми изъятиями, и в ограниченных сегментах экономики (отраслях, рынках). В частности, одна из целей реформы – гармонизация международных и российских правил в области технического регулирования и стандартов. В связи с реализацией этой цели российские экспортеры и зарубежные импортеры могут получить как преимущества, так и издержки. Результатом при прочих равных условиях может послужить изменение внешнеторгового баланса и каждой из его составляющих, что в свою очередь повлияет на таможенные платежи и другие налоговые поступления, связанные с внешнеторговой деятельностью.

Характеристики внедрения и функционирования самого института технического регулирования

В рамках оценки технического регулирования как института мы ограничимся следующими взаимосвязанными параметрами, имея при этом в виду, что под функционированием института понимается более широкая область, пересекающаяся с описанными выше параметрами и индикаторами:

- (1) Затраты на разработку и принятие технических регламентов, а также разработку и поддержание необходимых для внедрения систем;
- (2) Темпы проведения и внедрения реформы;
- (3) Качество технических регламентов и устанавливаемых обязательных требований;
- (4) Издержки и скорость восприятия новых правил экономическими субъектами, включая предпринимателей, потребителей и органы власти;
- (5) Возможности для строительства новых административных барьеров в сфере технического регулирования;
- (6) Характеристики реализации новых процедур и механизмов, установленных законом “О техническом регулировании”, в частности добровольной стандартизации, процедур отзыва продукции рынка и др.

Реформа технического регулирования подразумевает *издержки разработки и принятия технических регламентов*. По разным оценкам, общее количество технических регламентов должно составить от 600 до 1000 и приняты они должны быть в течение 7 лет. При этом разрабатываться они будут как независимыми организациями, так и государственными. В отношении последних издержки являются относительно оцениваемыми через бюджетные показатели и источники информации, указанные нами в предыдущем параграфе. В отношении затрат независимых участников такая оценка через официальные источники затруднительна и, по всей видимости, возможна на уровне опросов разработчиков и заказчиков.

Реализация реформы накладывает дополнительную нагрузку на Государственную Думу, что может привести к принятию технических регламентов пониженного качества. За период 2000-2002 гг. Государственной Думой было принято всего 625 законов (включая изменения в действующие законы): в 2000 г. – 166 законов, в 2001 г. – 238, в 2002 г. – 221¹⁴. Иными словами, технические регламенты могут составить до половины от всех законопроектов, рассматриваемых ГД РФ. С учетом того, что технические регламенты представляют собой документы, оценка содержания которых во многих случаях требует специальных знаний, велики шансы, что они будут приниматься в спешке, без достаточного экспертного анализа. Соответственно, велик риск “ошибки законодателя”.

Приведенный риск тесно связан с параметрами *качества разрабатываемых технических регламентов* и устанавливаемых обязательных требований.

Прописанные в Законе “О техническом регулировании” процедуры разработки, обсуждения и принятия технических регламентов (обязательных требований) направлены на повышение прозрачности этих процессов и учет интересов всех заинтересованных сторон. Срок публичного обсуждения проекта технического регламента с момента опубликования уведомления не может быть меньше 2 месяцев. В уведомлении о завершении публичного обсуждения технического регламента перечисляются полученные в письменной форме замечания заинтересованных лиц. Собственно проект технического регламента и весь пакет

¹⁴ Официальный сайт Государственной Думы РФ www.duma.ru

документов к нему направляется Государственной Думой для получения отзыва в Правительство. Перед вторым чтением в Государственной Думе обязательна экспертиза законопроекта экспертными комиссиями, в которых на паритетных началах должны быть включены представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений потребителей и предпринимателей.

Таким образом, в результате проведения всестороннего обсуждения технических регламентов уменьшается вероятность превращения установленных в них обязательных требований в правила, ухудшающие условия создания стоимости.

Оценка качества принимаемых технических регламентов является комплексным и сложным вопросом, особенно учитывая, что само понятие качества может иметь множество трактовок. На наш взгляд, речь в узком смысле должна вестись о таких параметрах, как непротиворечивость системы технических регламентов, относительная понятность установленных норм (однозначность трактовок), системность и юридическое качество их формулировок. В более широкой трактовке имеет смысл говорить о проработанности норм до их окончательного утверждения на предмет удовлетворения целям реформы и оценки влияния на заинтересованные группы (производителей, государство и потребителей) и условия конкуренции.

Темпы проведения и внедрения реформы предполагают оценку двух взаимосвязанных моментов – “технологических”, то есть собственно принятия технических регламентов и реализации других установленных законом “О техническом регулировании” механизмов, и “внедренческих”, связанных с вхождением новых правил в повседневную практику.

Идеология реформы технического регулирования ориентирована на создание механизмов, препятствующих *образованию новых административных барьеров*. Повышение уровня нормативного акта, которым принимаются обязательные требования, более строгие требования к обоснованию необходимости принятия технического регламента, публичность процедуры обсуждения проектов технических регламентов повышают издержки, связанные с обоснованием необходимости и введением административных барьеров. Кроме этого, закрепляется принцип недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по

сертификации, что также создает ощутимый заслон на пути сознательного создания административных барьеров.

Вместе с тем, многие аспекты, касающиеся системы технического регулирования и способные в будущем породить дополнительные административные барьеры, самим законом не зарегулированы, некоторые отнесены на более низкий нормативно-правовой уровень (в частности, постановлений правительства). Это касается, например, системы аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий. Изменение схем оплаты, в частности, увеличение платы за аккредитацию и ежегодных отчислений (лицензионных сборов или роялти) может создать дополнительный барьер как самим претендентам развивать бизнес в этой области, ограничивая данный рынок, так и хозяйствующим субъектам, обращающимся за услугами аккредитованных органов и лабораторий [Шестоперов, 2003]. То же касается и установления требований к соискателю, которые также предположительно будут регулироваться актами более низкого уровня. В разделе 2 были описаны некоторые из проблем, связанных с формированием подзаконной нормативной базы, которые уже сейчас, реально или потенциально, могут снизить «дебюрократизационный» эффект реформы технического регулирования.

В развитие проблемы выстраивания заслонов дополнительным административным барьерам следует говорить также и о том, что Закон “О техническом регулировании”, устанавливая права, обязанности и отдельные процедуры контроля за исполнением технических регламентов, не регулирует состав и структуру будущей системы контрольно-надзорных органов. При этом ряд аспектов выстраивания системы отдается на откуп отдельным техническим регламентам и актам более низкого уровня (постановлениям правительства и ведомственным приказам и инструкциям), а основная часть изменений ложится на административную реформу. В рамках последней предполагается ряд действий по реформе сферы контроля (надзора), касающихся определения четких критериев выделения отдельных процедур, связанных с государственным контролем (надзором), в целях передачи их части “на рынок”, уточнения численности служащих, осуществляющих контроль (надзор), порядка финансирования и др. В этом контексте следует подчеркнуть то, что последствия реформы могут как снизить, так и повысить административные барьеры в области контроля за

требованиями технических регламентов, а указанный закон во многих случаях данные процессы не регулирует.

На *издержки и скорость восприятия новых правил экономическими субъектами* могут повлиять следующие прогнозируемые параметры:

- (1) уменьшение числа обязательных требований;
- (2) повышение прозрачности обязательных требований;
- (3) уменьшение издержек ознакомления целевой аудитории с установленными обязательными требованиями.

В настоящее время обязательные требования к продукции, процессам производства и т. п. установлены многочисленными нормативными актами, в том числе ведомственными. Количество официальных документов, регулирующих вопросы безопасности и качества, достигает 60 тыс. Только сфера обязательной сертификации регулируется 62 федеральными законами [БЭА, 2003].

Установление обязательных требований к продукции только техническими регламентами повлечет сокращение числа регулирующих документов. Из того факта, что установление технических регламентов будет осуществляться принятием федеральных законов (в основном), следует, что они будут опубликованы и окажутся доступными для всех заинтересованных лиц. Кроме того, согласно закону органы государственного контроля (надзора) обязаны проводить разъяснительную работу по применению законодательства о техническом регулировании и информировать о существующих технических регламентах.

Эти меры предположительно сократят издержки хозяйствующих субъектов, потребителей и государственных органов на получение информации, касающейся технического регулирования.

Вместе с тем это не свидетельствует о быстром восприятии новых правил. Любое относительно кардинальное изменение может приводить на начальных этапах к росту издержек на восприятие новых правил. Издержки и скорость восприятия новых правил целевой аудиторией реформы могут быть измерены исключительно на основе субъективных опросов.

Предположительно реализация реформы технического регулирования повлияет на *эффективность контроля за соблюдением обязательных требований*.

Проводимые различными независимыми аналитическими центрами исследования указывают на масштабность

дублирования контрольных функций как между органами государственного контроля различного уровня (федерального и регионального), так и дублирование функций органов одного и того же уровня. Более того, проблема дублирования осложняется тем, что оно существует не только в явной, но и неявной форме, что сопряжено с неупорядоченностью используемой терминологии при составлении документов, регламентирующих деятельность соответствующих органов государственного контроля.

В законе “О техническом регулировании” не указаны прямо органы, уполномоченные на осуществление контроля за соблюдением обязательных требований технических регламентов, содержится лишь норма, что такой контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации, подведомственные им уполномоченные государственные учреждения в соответствии с законодательством РФ (ст. 32 п. 1). В частности, неясно, будет ли обладать контрольными функциями федеральный орган по техническому регулированию.

В целом можно говорить о том, что закон в явной форме не определяет, как будет устроена система государственного контроля в сфере обязательных требований. Отсутствие жесткой определенности позволяет (потенциально) оптимизировать систему контроля в рамках общей работы по совершенствованию структуры исполнительной власти и оптимизации государственного контроля. Но говорить о том, как реально будет устроен контроль за соблюдением обязательных требований и насколько система будет эффективна пока нельзя.

Увеличение эффективности и снижение издержек контроля за соблюдением обязательных требований технических регламентов может быть связано с тем, что любые лица, имеющие информацию о том, что продукция, выпущенная в обращение, не соответствует требованиям технических регламентов, вправе (но не обязаны) сообщить об этом в орган государственного контроля, который в свою очередь обязан известить об этом производителя (ст. 37).

Ряд экспертов полагает, что с реализацией реформы техрегулирования возрастает *эффективность механизма обеспечения соблюдения обязательных требований*.

Система обязательной сертификации явно не справляется с возложенными на нее задачами. По официальным данным Госстандарта, ежегодно имеет место порядка 2 % отказов в

сертификации, при этом более чем 30 % продукции в последующем забраковывается уже в торговле [Крючкова, 2001].

Ни для кого не секрет и широкое распространение поддельных сертификатов. Это связано с тем, что реальный контроль за качеством подменяется контролем за наличием бумаг. Сертификат служит своего рода “индულгенцией”, его наличие практически исключает претензии по поводу реальной безопасности товаров, отсутствие рассматривается как грубое нарушение вне зависимости от реального качества.

Чрезвычайно важно, что согласно закону “О техническом регулировании” при определении ответственности теперь речь идет об ответственности за несоответствие требованиям технических регламентов, а не об ответственности за отсутствие сертификата или декларации соответствия.

В пользу эффективного обеспечения соблюдения обязательных требований технических регламентов может свидетельствовать тот факт, что в законе создана угроза применения такой санкции как отзыв продукции, которая является потенциально серьезной мерой обеспечения безопасности продукции. Такая санкция может быть сопряжена для изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) со значительными издержками по сравнению со штрафами и поэтому является эффективным инструментом предотвращения его оппортунистического поведения.

Однако следует отметить, что на сегодняшний день норма закона, связанная с отзывом продукции, пока не нашла практического применения. Говорить о том, стала или не стала угроза отзыва реальным фактором, воздействующим на поведение хозяйствующих субъектов, можно будет только после того, как механизм отзыва будет апробирован на практике.

3.3. Возможности использования методов субъективной статистики для оценки эффективности реформы

С учетом того факта, что реформа технического регулирования проводится параллельно с другими экономическими реформами и зона пересечения реформ достаточно широка, можно предположить, что одним из наиболее доступных и показательных способов оценки эффективности

реформ станут исследования методами субъективной статистики. В этом разделе мы дадим обзор подобных исследований, проводящихся разными организациями в настоящее время, а также оценим, какие показатели, связанные с реформой технического регулирования, можно «отловить» методами субъективной статистики.

3.3.1. Организации, осуществляющие исследования методами субъективной статистики, и их проекты

В России существует несколько организаций, которые на более или менее регулярной основе с использованием формализованных и неформализованных опросов хозяйствующих субъектов (сбор т.н. субъективной статистики) в течение длительного времени ведут измерение показателей, имеющих отношение в целом к административному и, в частности, к техническому регулированию предпринимательской деятельности. Это, в частности:

- Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства (далее – НИСИПП);
- Центр экономических и финансовых исследований и разработок (далее – ЦЭФИР);
- Автономная некоммерческая организация “Информационно-консультационный центр “Бизнес-Тезаурус” (далее – “Бизнес-Тезаурус”);
- Международный институт гуманитарно-политических исследований (далее – ИГПИ);
- Российский независимый институт социальных и национальных проблем (далее – РНИСиНП);
- Информационно-аналитический центр “Тезаурус-Маркетинг” (далее – “Тезаурус-Маркетинг”.

Можно выделить несколько ключевых исследований, основанных на качественных и количественных опросах субъектов предпринимательской деятельности и включающих замер параметров, имеющих отношение к административному регулированию предпринимательской деятельности, на которые мы будем опираться в нашем анализе. Это:

1. Исследование состояния и разработка рекомендаций по повышению эффективности государственного контроля деятельности субъектов малого предпринимательства, 2000-2001 (Центр социальных и экономических исследований);

2. Разработка комплексного организационно-правового механизма упорядочения государственного контроля за предпринимательской деятельностью на территории г. Москвы, включая подготовку проектов нормативно-правовых актов, регулирующих порядок его осуществления, 2000-2001 (“Бизнес-Тезаурус”);
3. Исследование и разработка рекомендаций по упрощению и оптимизации процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ, 2001 год (Рабочий центр экономических реформ и “Бизнес-Тезаурус”);
4. Изучение и обобщение опыта разрешения споров представителей частного сектора и контрольно-проверяющих органов, 2001 (ИГПИ и НИСИПП);
5. Исследование изменений в системе государственного контроля предпринимательского сектора экономики в связи с принятием федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”, 2002 (ИГПИ и НИСИПП);
6. Проект *Regulatory and Administrative Costs Survey Russia (Assessment of Administrative Barriers to Investment in Selected Subjects of the Russian Federation)*, поддерживаемый консультативной службой по иностранным инвестициям (*Foreign Investment Advisory Service, FIAS*)¹⁵, 2002 год;
7. Исследование эффективности системы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации, 2003 год (НИСИПП);
8. Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства, 2002-2003 годы (ЦЭФИР);
9. Разработка предложений по улучшению ситуации в области административного, налогового и таможенного регулирования сектора ИКТ (с упором на малый бизнес) для Концепции правового регулирования и демополизации сектора ИКТ. (ИАЦ “Тезаурус-маркетинг” и НИСИПП), 2002-2003 годы.

¹⁵ На момент написания доклада реализовано три раунда данного исследования.

Кроме того, количественные (анкетные) опросы¹⁶ населения как потребителей производимой продукции и услуг (в том числе с оценкой безопасности и качества) проводятся различными организациями, в том числе коммерческими (маркетинговыми) фирмами. Так, программа “Мониторинг социальных и экономических перемен” длительное время реализовалась ВЦИОМом (периодичность – один раз в два месяца)¹⁷. Среди тем мониторинга – потребительское и сберегательное поведение населения, индекс потребительских настроений. Данный мониторинг полностью коммерциализирован, заказчики являются собственниками результатов, поэтому результаты мониторинга широко не распространены. В Интернете доступны базовые сведения, собираемые исследователями у респондентов (общий объем выборки – 2100 респондентов¹⁸ в 10 экономико-географических регионах России, 66 страт): пол, возраст, образование, семейное положение, род занятий, профессиональный статус, размер семьи, душевой доход семьи, среднедушевой доход, регион, тип населенного пункта и т.д. (см. ниже описание конкретного исследования). Среди доступных результатов практически отсутствуют сведения, представляющие интерес в разрезе тематики настоящего доклада.

Более доступны данные Фонда “Общественное мнение” (далее – ФОМ). Однако, опросы ФОМ, судя по всему, не носят характера систематических, касаются отдельных товаров и товарных групп (в зависимости от заказчика) и являются преимущественно коммерческими (и при этом по большей части – рекламными). Отметим несколько проектов ФОМ:

1. Исследование узнаваемости и качества жевательной резинки *Wrigley's Spearmint, Doublemint* и *Juicy Fruit* из семьи *Wrigley* (заказчик исследования, разумеется, кампания *Wrigley*), 1996 год.
2. Всероссийские опросы городского и сельского населения: апрель 1997 года, май 1998 года, апрель 1999 года (мониторинг по 1500 респондентов).
3. Опрос населения “Питание россиян”, февраль 2002 года (1500 респондентов)

¹⁶ Выборка строится по многоступенчатой стратификационной схеме.

¹⁷ Сейчас, после акционирования ВЦИОМ, эту услугу предоставляет ВЦИОМ-А.

¹⁸ Каждый представляет домохозяйство.

3.3.2. Особенности и сопоставимость методик

В рамках опросов предпринимательского сектора, проводимых различными организациями, можно выделить следующие блоки проблем, имеющих отношение к техническому регулированию:

- Лицензирование;
- Сертификация;
- Инспекции (проверки).

К техническому регулированию в полной мере относятся “сертификация” и “инспекции” в части контроля за соблюдением обязательных требований по безопасности, которые будут предусмотрены техническими регламентами. В настоящее время процесс лицензирования выведен из понятия “техническое регулирование”. Процедуры лицензирования регулирует специальный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности” (принят 8 августа 2001 года) и ряд других “отраслевых” законов (например, закон “О связи”). Тем не менее, по своей сути, процедура лицензирования, является составной частью технического регулирования, покрывая относительно узкую область процессов, особо опасных для жизни и здоровья граждан и окружающей среды, и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием (или в широком смысле целесообразнее осуществлять регулирование через лицензирование). В настоящее время это понимание все больше распространяется и в экспертном сообществе, и в среде государственных служащих. Представляется, что со временем лицензирование станет составной частью общей системы технического регулирования. И поэтому анализ в сфере лицензирования включен в настоящий аналитический доклад, и в данном случае мы будем рассматривать лицензирование как составную часть технического регулирования.

Различными исследовательскими и аналитическими центрами в ходе обследований (качественные и количественные опросы) измерялось влияние на хозяйственную практику предприятий свыше 20 лицензионных, контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

В определенной части списки (структура) органов, изучаемых исследовательскими организациями, пересекаются, их результаты можно сопоставлять с определенными оговорками. В другой части пересечений нет и результаты, полученные

различными исследовательскими организациями несопоставимы. Наибольшей сопоставимостью обладают результаты, полученные в ходе трех раундов мониторинга ЦЭФИРа (то есть результаты, полученные одной и той же организацией по одной и той же методике): респондентам задавались примерно одни и те же вопросы (с незначительными модификациями), перечень контрольно-надзорных органов, предлагаемых респондентам (малым предприятиям) для оценок от раунда к раунду лишь незначительно дополнялся.

Несопоставимость полученных в ходе разных исследований различными исследовательскими организациями результатов возникает в случаях, когда:

- (1) ведутся измерения различных органов контроля/надзора, а отсюда у респондентов зачастую возникает и различие в понимании всей системы государственных и муниципальных органов, регулирующих или контролирующих предпринимательскую деятельность (различия см. в Таблице 3.1);
- (2) различен или не полностью идентичен объект исследования¹⁹ (например, предмет исследования – деятельность определенного органа контроля/надзора, а информация извлекается или у респондентов – малых предприятий и/или у самого органа контроля/надзора);
- (3) различны вопросы и формулировки вопросов при изучении одного и того же предмета (например, в одних случаях замеряются все затраты на прохождение той или иной процедуры, в других – отдельно формальная и/или неформальная составляющие затрат или даже “части этих составляющих”);
- (4) различны регионы исследований;
- (5) различны подходы к формированию выборок и подвыборок.

¹⁹ Проверки и т.д.

Таблица 3.1. Состав исследуемых органов

	ЦЭФИР (все три ра- унда) ²⁰	ИГПИ, НИСИП, 2002 г. ²¹	РНИСяНП, “Бизнес- Тезаурус”, “Тезаурус- Маркетинг” по заказу FIAS, 2002	ИГПИ, НИСИП, 2001 г. ²²	РЦЭР и “Бизнес- Тезаурус”, 2001	“Бизнес- Тезаурус”, 2001 г.
Орган статистики	v		v			
Противопо- жарная служба	v	v	v	v	v	v
Госсанэпид- надзор	v	v	v	v	v	v
Ветеринарный надзор		v			v	
Госторгинс- пекция	v ²³	v ²⁴	v	v	v	v
Архитектурно- строительный надзор		v	v			
Прокуратура						v
Милиция	v	v ²⁵	v	v ²⁶	v	v ²⁷

²⁰ Опрашивались малые предприятия.

²¹ Опрашивались сами указанные органы. Респондентам-малым предприятиям анкетой предлагалось оценить контрольно-надзорную систему и систему органов контроля (надзора) в целом без разбивки на конкретные органы.

²² Опрашивались и респонденты, и представители контрольно-надзорных органов (госторгинспекция).

²³ Со второго раунда.

²⁴ В одном исследовании госторгинспекция была рассмотрена среди большого количества прочих органов. Другое исследование ИГПИ было полностью посвящено госторгинспекции.

²⁵ В исследовании ИГПИ милиция носит название “Управление внутренних дел”.

²⁶ В данном исследовании замерялось число проверок не милиции в целом, а ее отдельных “компонентов”: управлением по борьбе с экономическими преступлениями (УБЭП), участковыми милиционерами.

²⁷ Отдельно – УБЭП, отдельно – экологическая милиция, отдельно – участковые инспектора, а также “другие подразделения милиции”.

	ЦЭФИР (все три ра- унда) ²⁰	ИГПИ, НИСИПП, 2002 г. ²¹	РНИСиНП, “Бизнес- Тезаурус”, “Тезаурус- Маркетинг” по заказу FIAS, 2002	ИГПИ, НИСИПП, 2001 г. ²²	РЦЭР и “Бизнес- Тезаурус”, 2001	“Бизнес- Тезаурус”, 2001 г.
Администра- тивно- техни- ческая ин- спекция	v					v
Трудовая инспекция	v	v				
Экологическая инспекция	v		v			v
Лицензионные органы	v		v	v ²⁸	v	v
Сертификаци- онные органы - центры стан- дартизации и сертификации	v		v	v	v	v
Государствен- ная инспекция цен		v			v	
Транспортная инспекция		v	v			
Госгортех- надзор		v				
Госсвязь- надзор		v				
Госэнерго- надзор		v				v
Карантинная служба		v				
Таможенные органы		v	v			

²⁸ Только в части, имеющей региональную подведомственность (субъектам федерации), без учета федеральной составляющей.

	ЦЭФИР (все три ра- унда) ²⁰	ИГПИ, НИСИПП, 2002 г. ²¹	РНИСиНП, “Бизнес- Тезаурус”, “Тезаурус- Маркетинг” по заказу FIAS, 2002	ИГПИ, НИСИПП, 2001 г. ²²	РЦЭР и “Бизнес- Тезаурус”, 2001	“Бизнес- Тезаурус”, 2001 г.
Различные социальные фонды (пенси- онный, соци- ального стра- хования, ме- дицинского страхования)	v ²⁹	v ³⁰	v			v ³¹
Региональные и местные ад- министрации		v ³²	v			v ³³
Минэконом- развития Рос- сии ³⁴	v					
Антимоно- польные органы			v		v	v

До окончания административной реформы, равно как и принятия технических регламентов, неясно, какие органы будут уполномочены осуществлять контроля за исполнением технических регламентов. Соответственно возникнет

²⁹ ФСС (со второго раунда) как орган, проводящий проверки, и как орган, посещаемый при регистрации бизнеса. ПФР и фонд ОМС как органы, которые необходимо посещать при регистрации бизнеса.

³⁰ Три фонда: социального страхования, медицинского страхования и фонда занятости.

³¹ Пенсионный фонд

³² Отдельные подразделения администрации (например, Комитет по социальным и трудовым отношениям).

³³ Например, Управление по делам наружной рекламы, информации и оформления города Москва, департаменты финансов и потребительского рынка и т.д.

³⁴ Как лицензирующий орган (турагентская и туроператорская деятельности).

необходимость в корректировке перечня рассматриваемых органов и видов контроля.

Среди измеряемых показателей:

- (1) Частота проведения инспекций (плановых и внеплановых проверок); денежные и временные затраты, связанные с инспекциями. Замерялись параметры таких показателей как “проверки” и “посещения”. В одних обследованиях делались различия между “проверками” и “посещениями”, в других – нет, поэтому интерпретация респондентами понятий “проверка” и “посещение” было различным, что могло приводить к смещениям конечных результатов исследований. Используемые для измерений шкалы в анкетах – порядковые (ранговые) с различной чувствительностью, интервальные и абсолютные³⁵.

³⁵ **НОМИНАЛЬНАЯ** шкала или шкала наименований применяется для описания принадлежности объектов к определенным классам. Номинальную шкалу используют для обозначения отдельных свойств объектов.

ПОРЯДКОВАЯ (ранговая) шкала позволяет устанавливать предпочтения между различными объектами. Порядковая шкала применяется для упорядочения объектов по одному или нескольким признакам. Числа в этой шкале определяют только порядок следования объектов по их предпочтительности, но не позволяют утверждать, в какой степени один объект предпочтительнее, чем другой. Для порядковой шкалы допустимыми считаются любые преобразования показателей, которые не нарушают порядок следования объектов. Показатели, измеримые в порядковой шкале, несут уже гораздо больше информации и позволяют судить об отношениях предпочтения между объектами типа “лучше-хуже”, “больше-меньше” и другие. Наибольшее распространение порядковые шкалы получили при измерении и сравнении качественных свойств, которые нельзя оценить непосредственно каким-либо числом. Однако при этом, как правило, качественным суждениям человека приписывают количественные оценки, которые называются баллами. Баллы — это обычно натуральные числа, которые показывают ранг тех или иных объектов и следуют в порядке убывания или возрастания их предпочтительности (например, следующим образом: 1 — очень низкая; 2 — низкая, 3 — средняя, 4 — высокая, 5 — очень высокая.).

ШКАЛА ИНТЕРВАЛОВ применяется для отображения различий между свойствами объектов. В отличие от порядковой шкалы значения показателей в шкале интервалов позволяют определить, насколько один объект превосходит другой. Эта шкала может иметь произвольные

- (2) Денежные (официальные и теневые) и временные затраты на получение сертификатов (интервальные и абсолютные шкалы).
- (3) Денежные (официальные и теневые) и временные затраты на получение лицензий (интервальные и абсолютные шкалы); сложность процедуры прохождения лицензирования (порядковые шкалы); количество лицензий, получаемое одним малым предприятием (абсолютные шкалы); фактические сроки действия вновь выдаваемых лицензий (интервальные и абсолютные шкалы); легитимность лицензий, которые получили малые предприятия (номинальные шкалы).
- (4) Частота нарушений конкретных норм законодательства (В частности, закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”), выявляемых при проверках у предприятий и допускаемых в ходе проверок самими органами по сертификации, лицензированию и контролю; выявление причин нарушений (номинальные и порядковые шкалы).
- (5) Частота возникновения конфликтов с органами контроля (надзора), лицензирующими и сертификационными органами и количественные характеристики судебного

точки отсчета и масштаб. Допустимые преобразования показателей описываются линейными функциями вида $f(F) = aF + b$, где F — значение показателя; $a > 0$ — масштаб, b — начало отсчета. Конкретное значение показателя в шкале интервалов измеряется при фиксированных величинах масштаба a , задающего единицу измерения, и начала отсчета b . Основное свойство шкалы интервалов — сохранение отношения интервалов при любом допустимом преобразовании шкалы. В шкале интервалов измеряются показатели, для измерения которых необходимо фиксировать масштаб и начало отсчета. Частный случай шкалы интервалов — шкала отношений (точка отсчета = 0).

АБСОЛЮТНАЯ ШКАЛА. В этой шкале также принимается нулевая точка отсчета ($b = 0$) и единичный масштаб ($a = 1$). Абсолютная шкала — самая совершенная. В ней не допускается никаких преобразований показателей, т.е. $f(F) = F$. Это означает, что существует только одно отображение объектов в числовую шкалу. Например, в абсолютной шкале определяются число, которое можно измерить единственным способом с помощью натуральных чисел.

разрешения споров (доля судебных споров в общем объеме споров). Изучение данного вопроса в перспективе может показывать также связь реформы технического регулирования с судебной реформой и, кроме того, демонстрировать собственно результаты судебной реформы.

Наиболее регулярными и системными, хотя и не всегда методически корректными, следует признать опросы, проводимыми ЦЭФИР. С весны 2002 года ЦЭФИР ведет мониторинг регулирующего воздействия законов в сфере дебиюрократизации и дерегулирования (а также упрощенной системы налогообложения) на деятельность малых предприятий. К настоящему времени завершено три раунда обследований предприятий малого бизнеса в российских регионах. В ходе прошедших раундов мониторингом было охвачено двадцать регионов, представляющих семь федеральных округов.

Весьма глубоким и детализированным является исследование FIAS (второй раунд), реализованное в России РНИСиНП, “Бизнес-Тезаурус” и “Тезаурус-Маркетинг”. Методология работы состояла в следующем: в целом оценить административную нагрузку (временные и финансовые затраты на выполнение требований, связанных с административным регулированием) не только на основе опросов самих предприятий и органов контроля (надзора), но и на основе опросов посреднических фирм, которые помогают эти требования выполнить (преодолеть барьеры). Кроме того, в ходе данной работы были детально описаны порядка 20 административных процедур (“шаблонов”)³⁶, которые приходится проходить предприятиям в течение всего жизненного цикла (элемент исследования, который не реализовывался в других упомянутых

³⁶ Регистрация; лицензирование строительной, транспортной, медицинской и фармацевтической деятельности; проверки санэпиднадзора, госторгинспекции, пожарным и экологическим надзором; регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; оформление аренды земли и государственной (муниципальной) недвижимости; оформление землеотвода и получение разрешений на строительство; оформление сертификатов; учет участников внешнеэкономической деятельности; оформление экспортно-импортных операций; оформление разрешений на осуществление некоторых видов валютных операций, связанных с движением капитала и т.д.

проектах), а также сделана попытка оценить временные и денежные затраты не только на процедуру в целом, но и на каждый шаг процедуры в отдельности и соотнести фактические затраты с нормативными. Все составленные по шагам процедуры учитывали региональные особенности (даже в том случае, когда они, казалось бы, таких особенностей иметь не могли, поскольку “диктовались” федеральным законодательством). Для примера приведем “шаблон”, связанный с прохождением процедуры сертификации; в данном случае “шаблон” содержит нормативные сроки и цену указанной процедуры в Калининградской области (Приложение 1). “Шаблон” составлен на основе действующего законодательства и неформализованного личного интервьюирования сотрудников органа по сертификации и стандартизации.

Приведем также некоторые различия в части регионов обследования и объема выборок при проведении количественных исследований (таблица 3.2).

**Таблица 3.2. Состав обследованных регионов
и объем выборок**

Название проекта	Регионы (субъекты Российской Фе- дерации)	Объем выборки (число респон- дентов - предпри- ятий)
Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства	20 регионов (Алтайский край, Амурская область, Калужская область, Красноярский край, Курганская область, Москва, Московская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Пермская область, Приморский край, Ростовская область, Республика Коми, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область, Санкт-Петербург, Челябинская область, Хабаровский край)	2000
Разработка комплексного организационно-правового механизма упорядочения государственного контроля за предпринимательской деятельностью на территории г. Москвы, включая подготовку проектов нормативно-правовых актов, регулирующих порядок его осуществления	1 (Москва)	300
Исследование и разработка рекомендаций по упрощению и оптимизации	3 (Москва, Воронежская и Томская области)	600

Название проекта	Регионы (субъекты Российской Федерации)	Объем выборки (число респон- дентов - предпри- ятий)
процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ		
Изучение и обобщение опыта разрешения споров представителей частного сектора и контрольно-проверяющих органов	6 (Москва, Курская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Свердловская)	600
Исследование изменений в системе государственного контроля предпринимательского сектора экономики в связи с принятием федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”	5 (Москва, Курская, Новгородская, Новосибирская, Томская области)	1007
Проект Regulatory and Administrative Costs Survey Russia (Assessment of Administrative Barriers to Investment in Selected Subjects of the Russian Federation”), поддерживаемый консультативной службой по	По количественным опросам – 3 (Калининградская, Пермская и Томская области)	1500

Название проекта	Регионы (субъекты Российской Федерации)	Объем выборки (число респон- дентов - предпри- ятий)
иностранным инвестициям. Раунд РНИСиНП, “Бизнес-Тезаурус” и “Тезаурус-Маркетинг”		
Разработка предложений по улучшению ситуации в области административного, налогового и таможенного регулирования сектора ИКТ (с упором на малый бизнес) для Концепции правового регулирования и демополизации сектора ИКТ	6 (Москва, Санкт-Петербург, Челябинская, Новосибирская, Томская, Новгородская области)	267

В ходе опросов ЦЭФИР не производил замеры того, как сами предприятия оценивают соотношение (в %) всего объема издержек, связанных с выполнением обязательных требований, предъявляемых государством и регулируемыми органами, к валовой выручке или любому другому финансово-экономическому показателю за определенный период. ЦЭФИР измерял оценку малыми предприятиями процента времени, затрачиваемого управленческим персоналом (без бухгалтерии) за последний квартал на выполнение таких требований, включая общение с государственными чиновниками, заполнение форм и т.д., а также сравнительную оценку с предыдущим периодом. Эксперты “Бизнес-Тезаурус” в ходе опроса московских предпринимателей ставили вопрос о величине неформальных платежей (т.е. только о взятках) всем представителям контрольно-надзорных органов (см. далее). В случае проведения постоянного мониторинга, оценивающего влияние реформы

техрегулирования на экономические и социальные процессы, возможна формулировка и постановка вопроса, связанного с относительной оценкой издержек бизнеса на выполнение обязательных требований технических регламентов и добровольных норм национальных стандартов/стандартов организаций.

В ходе всех обследований выявлялось также влияние прохождения различных административных процедур и воздействий на экономическое поведение предприятий и результаты их деятельности, а именно на:

- Объемы реализации/продаж (ЦЭФИР);
- Динамику занятых (ЦЭФИР);
- Теневую составляющую деятельности и различные ее показатели (НИСИП, “Бизнес-Тезаурус”, “Тезаурус-Маркетинг”).

3.3.3. Отдельные результаты обследований предпринимательского сектора

Инспекции (мероприятия по контролю (надзору))

В 2000 г. при проведении опроса 300 руководителей малых предприятий в Москве³⁷ им было предложено, выступая в качестве экспертов, оценить величину неформальных платежей “среднестатистического малого предприятия” представителям органов контроля (надзора). Полученные оценки варьируют от 0,01 до 60% от среднемесячной выручки предприятия.

Большинство предпринимателей сошлись во мнении, что эти платежи составляют около 10% от среднемесячной выручки предприятия (медиана и мода равны 10%). Средняя (арифметическая) величина оценок по выборке в целом на 2000 г. составила 13,8%. По мнению опрошенных московских предпринимателей, размер этих платежей носит сравнительно “стабильный” характер. Средняя величина оценок за три года варьировалась в небольших пределах: от 12,8% в 1999 г. до 14,3% в 1998 г.

По данным опроса, *неформальные платежи московских предпринимателей органам контроля (надзора) и криминальным “крышам”, по усредненным оценкам респондентов, в 1998-2000 гг. составляли около 40% среднемесячной выручки предприятий малого бизнеса.*

Уровень неформальных платежей представителям органов контроля (надзора) существенным образом зависит от сферы деятельности предприятий малого бизнеса. По данным опроса, средний размер выплат чиновникам контрольно-надзорных органов варьируется от 5% в сфере бизнес-услуг (бухгалтерский учет, юридическая помощь, рекламно-издательская деятельность и т.д.) до 23% в промышленности. Общий объем неформальных платежей, включая “отчисления” криминальным структурам в промышленности и оптовой торговле, может превышать половину среднемесячной выручки малых предприятий (см. таблицу 3.3).

³⁷ НИСИПП, “Бизнес-Тезаурус”

Таблица 3.3. Уровень неформальных платежей в % от среднемесячной выручки малых предприятий по отраслям деятельности (НИСИП, Бизнес-Тезаурус, 2000)

Сфера деятельности предприятий	Неформальные платежи (% от среднемесячной выручки малых предприятий)		
	Органам контроля (надзора)	Криминальным “крышам”*	Всего
Промышленность	22,9	29,0	51,9
Оптовая торговля	16,8	33,6	50,4
Бытовые услуги	16,3	30,0	46,3
Строительство	16,0	5,0	21,0
Розничная торговля	13,6	23,8	37,5
Туризм, гостиницы, рестораны	13,4	26,9	40,3
Наука и информация	11,9	18,3	30,2
Бизнес-услуги	5,0	10,0	15,0

* *Московская специфика — доля “крыш” в 2000 г. здесь была существенно выше, чем во многих иных регионах (см. данные ниже).*

По данным опроса, в среднем 38,9% от общей суммы неформальных платежей органам контроля (надзора) попадает в руки представителей различных инстанций федерального подчинения. *Уровень изъятия средств у московских малых предприятий в виде неформальных платежей представителям органов контроля (надзора) оказался сопоставим с уровнем инвестиций в российскую экономику: 14% средств направлялись на выплату незаконных поборов против 18% — на капиталовложения в 2000 г. На самом деле уровень неформальных платежей, возможно, выше, так как в данном случае этот показатель приведен в процентах от валовой выручки, а уровень инвестиций рассчитывается на базе только условно-чистой продукции (ВВП).*

В таблице 3.4. приводятся данные опроса 600 малых предприятий, проведенного РЦЭР и Бизнес-Тезаурус в 2001 году, о количестве проверок наличия сертификатов и лицензий.

Таблица 3.4. Количество проверок наличия лицензий и сертификатов различными контролирующими органами (РЦЭР, Бизнес-Тезаурус, 2001)

Проверяющий орган	Проверка наличия лицензии, раз	Проверка наличия сертификата, раз
Милиция	11,17	82,32
Лицензионные органы	1,86	1,67
Антимонопольные органы	2,48	1,33
Ветеринарные органы	2,77	2,13
Сертификационные органы	2,49	1,16
Налоговые органы	2,45	2,48
Органы налоговой полиции	2,76	3,17
Органы торговой инспекции	2,32	2,72
Противопожарные органы	2,4	2,86
Органы санитарно-эпидемиологического контроля	3,19	20
Инспекция цен	2,91	1,82

Изучению влияния проверок контрольно-надзорных органов на деятельность малых предприятий были посвящены два специальных исследования ИГПИ (в части Госторгинспекции – до принятия закона “О защите прав юридических лиц...”; контрольно-надзорных органов в целом – после вступления в действие данного закона).

Опыт ИГПИ позволил не только подтвердить возможность выявления частоты и динамики проверок предприятий конкретными органами (в данном случае – госторгинспекцией), что уже делалось другими исследовательскими организациями, но и определить виды нарушений законодательства в деятельности проверяемых. Между тем, очевидно, что данные субъективной статистики, полученные от малых предприятий, нуждаются в сопоставлении с данными субъективной и

объективной статистики, получаемыми от контрольных органов (в случае с госторгинспекцией этого не делалось).

Согласно результатам опроса 600 предприятий в ряде регионов РФ госторгинспекция выявляла следующие виды нарушений (см. таблицу 3.5).

Таблица 3.5. Нарушения законодательства, выявляемые в ходе проверок Госторгинспекции (ИГПИ, 2002)

Виды нарушений законодательства в деятельности проверяемых, выявленные в ходе проверок представителями ГТИ	Доля респондентов, указавших, что нарушения данного вида были выявлены на их предприятиях в ходе проверок ГТИ (в %)
Отсутствие (просроченность) сертификата или его неправильное оформление	20.1
Отсутствие ценников на товары или прейскурантов на работы и услуги	8.6
Реализация товаров без документов, содержащих сведения об изготовителе, поставщике, количестве товара, цене	6.7
Нарушение правил пожарной безопасности	5.7
Отсутствие или неправильное хранение Книги отзывов и предложений, нарушение порядка её ведения	4.3
Реализация товаров, не соответствующих требованиям стандартов, технических условий и образцам по качеству, комплектности и упаковке, отсутствие маркировки	3.8
Отсутствие на расфасованных товарах необходимых реквизитов: наименование, сорт, масса, цена за 1 кг, стоимость отвеса	3.8
Завышение регулируемых цен или иное нарушение	3.3

Виды нарушений законодательства в деятельности проверяемых, выявленные в ходе проверок представителями ГТИ	Доля респондентов, указавших, что нарушения данного вида были выявлены на их предприятиях в ходе проверок ГТИ (в %)
государственной дисциплины цен	
Неудовлетворительное санитарное содержание торгового зала, подсобных помещений, оборудования, инвентаря, транспорта и проч.	3.3
Торговля без регистрации или специального разрешения	2.9

Прочие 19 видов нарушений, которые были зафиксированы в деятельности предприятий в ходе проверки, указало по 0.5 – 2% респондентов.

Приведем еще два примера в части субъективной статистики нарушений, которые, с точки зрения предпринимателей, допускали инспекторы: (1) при проведении контрольных мероприятий (проверок), (2) при оформлении результатов проверок (исследование ИГПИ и НИСИПП, 2002 год). Анкетные опросы позволяют такую статистику выявлять, при регулярном мониторинге возможно выявление динамики таких нарушений. Результаты получены на основе опроса 1007 руководителей малых предприятий через полгода после вступления в действие закона “О защите прав юридических лиц...”.

(1) Первая группа нарушений со стороны проверяющих. Абсолютным лидером нарушений стало *требование проверяющими предоставления документов, информации, образцов продукции, не относящихся к предмету проверки* - 46,5% ответов. Этот вариант единственный вошел в **первую группу**, поскольку имеет значительный отрыв по частоте выбора от всех последующих.

Вторая группа включила три нарушения, которые, по мнению предпринимателей, тоже встречаются достаточно часто. К ним относятся следующие ситуации:

- *Проверяется выполнение требований, не относящихся к компетенции органа госконтроля, осуществляющего проверку* - 30,0%;
- *Плановые мероприятия по контролю проводятся чаще, чем один раз в два года* - 29,0%;

- Не предоставляется необходимая информация, относящаяся к предмету проверки - 28,2%.

В **третью группу** вошли шесть нарушений, которые были замечены реже:

- Отсутствует распоряжение о проведении мероприятия по контролю - 21,6%;
- При проверке изымаются оригиналы документов, относящиеся к предмету проверки - 19,6%;
- Проверки проводятся при отсутствии должностных лиц или работников проверяемого предприятия - 19,3%;
- Проверяющие требуют образцы (пробы) продукции для проведения их исследований без оформления акта об отборе в установленной форме - 18,2%;
- Нарушается порядок оформления результатов контроля - 15,8%.

И последнюю, **четвертую**, группу составили те неправомерные действия контролеров, которые встречаются относительно редко:

- Проверяющие требуют образцы (пробы) продукции для проведения их исследований в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами - 11,6%;
- Мероприятие по контролю проводится не тем должностным лицом, которое указано в распоряжении (приказе) - 11,4%;
- Проверяющие разглашают информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, - 8,7%;
- Взимается плата за проведение мероприятий по контролю - 7,0%;
- Продолжительность планового мероприятия по контролю превышает один месяц - 7,0%;
- Срок проведения планового мероприятия в случае необходимости продлевается более чем на один месяц - 4,7%.

(2) Самыми распространенными при оформлении результатов контроля стали шесть следующих нарушений, которые составили **первую** по значимости группу:

- К акту о результатах проверки не прилагаются объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора) - 32,6% всех респондентов;

- Не выдаются предписания об устранении выявленных нарушений - 31,3%;
- К акту о результатах проверки не прилагаются объяснения работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований - 29,4%;
- Проверяющим не производится запись о проверке в журнале учета мероприятий по контролю - 27,6%;
- К акту о результатах проверки не прилагаются акты об отборе образцов продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз - 24,3%;
- Не указываются сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи - 24,1%.

Вторую группу образовало одно нарушение, которое тоже часто фиксируют опрошенные, а именно:

- В акте отсутствует ссылка на распоряжение, на основании которого проведено мероприятие по контролю - 19,5% всех респондентов.

В **третью** группу вошли всего два нарушения, с которыми, судя по ответам предпринимателей, они не очень часто встречаются:

- Отсутствуют сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений - 14,6%;
- В акте не указываются фамилия, имя, отчество и должность лица, проводившего мероприятие по контролю - 13,8%.

И в последней, **четвертой**, группе оказались все те нарушения, с которыми отвечающие сталкиваются редко:

- Не вручается руководителю юридического лица или его заместителю один экземпляр акта о результатах проверки с копиями приложений - 9,0%;
- Не указана дата начала и окончания мероприятия по контролю - 8,4%;

- Не оформляются надлежащим образом результаты мероприятия по контролю, содержащие сведения, составляющие государственную тайну - 7,8%;
- Не составляется протокол в случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения - 7,0%;
- В акте не указаны фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица присутствовавшего при проведении мероприятия по контролю - 6,5%;
- По результатам мероприятия не составляется акт - 5,3%;
- Не указано наименование юридического лица, в отношении которого проводится мероприятие по контролю - 4,9%.

В трех завершенных этапах обследований ЦЭФИР также измерялось влияние на хозяйственную практику предприятий проверок правоохранительных и контрольно-надзорных органов. При этом список органов (см. таблицу 1) ограничивался далеко не всеми, имеющими полномочия по проведению мероприятий по контролю, хотя, следует признать, и одними из наиболее распространённых по числу проводимых проверок малых предприятий. Следует также отметить, что в него входили органы, не подпадающие под действие закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” (в частности налоговая инспекция, лицензирующие органы), хотя их деятельность сравнивалась с нормами названного закона.

Среди измеряемых ЦЭФИР показателей: частота проведения инспекций (плановых и внеплановых проверок), денежные и временные затраты, связанные с проверками.

ЦЭФИР не делал различий между “проверками” и “посещениями”. В ходе одной проверки предприятие могло посещаться неоднократно³⁸ – это выявляли опросы НИСИПП и “Бизнес-Тезаурус”. Поэтому интерпретация респондентами понятий “проверка” и “посещение” было различным, что могло приводить к смещениям конечных результатов исследований.

Результаты трех раундов ЦЭФИРа выявили, что после принятия пакета законов по де бюрократизации

³⁸ Поэтому часть респондентов могла отмечать это как одну проверку, а часть – как определенное множество.

предпринимательской деятельности происходит улучшение ситуации в сфере проведения инспекций (проверок). Наиболее значимые улучшения наблюдаются в сфере инспектирования пожарными службами (см. Таблицы 3.6 – 3.9).

Таблица 3.6. Воздействие инспекций на бизнес (ЦЭФИР)

Раунды (по строке)	1 (весна 2002 г.)	1→2	2 (осень 2003 г.)	2→3	3 (весна 2003 г.)	Раунд 3 к 1
Инспекции вообще			2.32		2.18	
Инспектирование налоговыми органами	2.29	↓*	2.23	↓**	2.15	-0.13
Инспектирование пожарными службами	2.15	↓***	1.99	↓***	1.91	-0.24
Инспектирование санэпиднадзором	2.05	↓***	1.96	↓**	1.89	-0.16

*Измерение по пятибалльной шкале, где 5 – ставит под угрозу существование бизнеса, 4 – очень значительная, 3 – значительная, 2 – незначительная проблема, 1 – не является проблемой. Стрелки показывают значимые изменения на 1%-ном (***), 5%-ном (**) и 10%-ном (*) уровнях значимости.*

Согласно выводам ЦЭФИР, уменьшилось количество проводимых инспекций во 2-м и третьем раундах (однако незначительно выросла доля внеплановых инспекций). Уменьшение количества инспекций в 3-м раунде по сравнению со 2-м незначимо для большинства органов. Доля времени, потраченная персоналом фирм на инспекции, снизилась в 3-м раунде. Доля инспекций, в результате которых фирмы несут финансовые потери, продолжила снижаться. Также снизилась и доля инспекций, при которых штрафы не основаны на официальной шкале. Однако для милиции и пожарной охраны отмечается противоположная тенденция.

Фирмы стали реже бороться с результатами инспектирования. Однако при этом сравнительно часто используются “неформальные способы борьбы” (личные связи и подарки); формальные методы противодействия (судебные процедуры) используются сравнительно редко. Вымогание взятки

со стороны inspectирующих органов отмечается реже, чем во втором раунде (см. таблицы 3.7 – 3.9).

Таблица 3.7. Среднее количество инспекций (ЦЭФИР)

Инспекции		Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3	значимость снижения в 3-м раунде	
	2001 - I	2001 - II	2002 - I	2002 - II	к 1-му	к 2-му
Санэпиднадзор	0.81	0.88	0.56	0.49	↓ ***	
Милиция	0.68	0.58	0.34	0.32	↓ ***	
Пожарная инспекция	0.92	0.88	0.63	0.54	↓ ***	
Административно-технические инспекции	0.3	0.39	0.27	0.24	↓ ***	
Экологическая инспекция	0.22	0.29	0.15	0.13	↓ ***	
Охрана труда	0.2	0.28	0.23	0.15	↓ ***	↓ *
Госторгинспекция			0.15	0.12	n/a	↓ **
Общее кол-во		4.53	3.12	2.81	↓ ***	

*Значимость оценивается исходя из панельных регрессий со случайными эффектами, контролируя на отраслевую принадлежность и регион, *** - значимость на 1% уровне, ** - 5%, * - 10%.*

Таблица 3.8. Средняя продолжительность проверок (ЦЭФИР)

Инспекции	Среднее	Стандартная ошибка	Медиана
Налоговая инспекция	5.60	1.16	3
Милиция	2.06	0.12	1
Экологическая инспекция	1.82	0.32	1
Санэпиднадзор	1.21	0.04	1
Административно-техническая инспекция	1.43	0.09	1
Охрана труда	1.73	0.21	1
Госторгинспекция	1.60	0.17	1
Пожарная инспекция	1.33	0.08	1

Наиболее продолжительные инспекции проводит налоговая инспекция (средняя продолжительность – 5,6 дней; **в таблице представлена для сравнения**, хотя отношения к техническому регулированию не имеет). Остальные органы инспектируют в среднем в течение 1-2.5 дней.

Опрос показал, что доля инспекций, в результате которых фирмы несут финансовые потери (штрафы, взятки, подарки), снизилась в обоих раундах (второй и третий). Чаще всего штрафовали госторгинспекция, экологическая и налоговая инспекция.

Доля платежей, не основанных на официальной шкале, росла в течение 3-х раундов для милиции и пожарной. Наиболее серьезная ситуация с милицией – более 70% финансовых потерь не основаны на официальной шкале. Для пожарной инспекции доля составила 40% (см. таблицу 3.9).

Таблица 3.9. Финансовые потери фирм при проведении инспекций (ЦЭФИР)

Инспекции	Доля внеплановых инспекций, в результате которых фирма понесла финансовые потери				Доля платежей, не основанных на официальной шкале			
	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)
Налоговая инспекция	0.39	0.34	0.34	-0.05	0.13	0.18	0.2	0.06
Санэпиднадзор	0.31	0.27	0.27	-0.04	0.26	0.38	0.3	0.04
Милиция	0.31	0.32	0.25	-0.07	0.43	0.59	0.73	0.31
Пожарная инспекция	0.31	0.26	0.24	-0.07	0.25	0.41	0.43	0.18
Административно-технические инспекции	0.36	0.24	0.23	-0.14	0.26	0.35	0.22	-0.04
Экологическая инспекция	0.27	0.25	0.34	0.07	0.43	0.47	0.22	-0.2
Охрана труда	0.23	0.18	0.14	-0.09	0.22	0.2	0.28	0.06
Госторгинспекция		0.39	0.37			0.31	0.23	

Жирным шрифтом выделены наиболее “благожелательные” инспекции. Курсивом – наиболее высокие показатели.

Сертификация

Опрос 600 малых предприятий, проведенный в 2001 году РЦЭР и Бизнес-Тезаурус в трех регионах, показал, что везде существует теневой рынок услуг по сертификации продукции (плата за услуги уполномоченных органов взимается неофициально, без надлежащего документального оформления). В целом по выборке на это указали 18% предпринимателей, получавших сертификаты. Кроме того, еще 6,8% респондентов отказались отвечать на этот вопрос. Основная масса опрошенных (56,4%) ничего не подозревает о существовании теневого рынка сертификационных услуг, а часть убеждена, что его не существует. Чаще всего с теньвым рынком сталкиваются предприниматели в Москве и в Томской области — соответственно 18,5 и 23,6%. Меньше всего в Воронеже — 10,9% опрошенных.

По данным этого же опроса, уровень оплаты теневых услуг варьировался в значительных пределах в зависимости от региона. В Москве он в большинстве случаев значительно выше официально установленных ставок, в Воронеже примерно соответствовал официальному уровню сборов, а в Томской области - несколько ниже.

По мнению большинства опрошенных, основные причины, заставляющие предпринимателей соглашаться на неформальные платежи уполномоченным органам, состояли в стремлении ускорить и упростить процесс получения сертификата. Так считали соответственно 62,3 и 50% респондентов. Имело место и прямое вымогательство. В целом по выборке 3,4% предпринимателей заявили, что на этом настаивают (намекают) представители уполномоченных органов, а 5,7% опрошенных уверены, что без этого вообще невозможно получить сертификат.

В целом почти половина опрошенных (47,%) считали, что при прохождении сертификации им приходится преодолевать средний уровень трудностей. В то же время 13,6% считали, что сделать это очень трудно, а 22,3% полагали, что трудно, но не очень. Легко это давалось только 16,6% опрошенных, в том числе 2,3% — очень легко. В целом среди опрошенных предпринимателей доля тех, кому приходится трудно, почти вдвое выше доли тех, кому все давалось сравнительно легко.

Приведем также данные исследований ЦЭФИР. Результаты трех раундов выявили, что в сфере сертификации наблюдались значимые улучшения (см. таблицы 3.10 – 3.11)³⁹.

Таблица 3.10. Воздействие сертификации на бизнес (ЦЭФИР)

Раунды	1	1→2	2	2→3	3	Раунд 3 к 1
Сертификация	2.37	↓**	2.25	↓**	2.13	-0.25

*Измерение по пятибалльной шкале, где 5 – ставит под угрозу существование бизнеса, 4 – очень значительная, 3 – значительная, 2 – незначительная проблема, 1 – не является проблемой. Стрелки показывают значимые изменения на 1%-ном (**), 5%-ном (*) и 10%-ном (*) уровнях значимости.*

Таблица 3.11. Доля внеплановых проверок и неофициальных платежей сертификационными органами (ЦЭФИР)

	Доля внеплановых инспекций, в результате которых фирма понесла финансовые потери				Доля платежей, не основанных на официальной шкале			
	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)
Сертификационные органы	0.28	0.22	0.2	-0.08	0.27	0.31	0.15	-0.12

Сертификационные органы отнесены по результатам опроса к наиболее “благожелательным” инспекциям.

Приведем данные еще одного исследования, в ходе которого также затрагивались вопросы сертификации продукции и услуг. Опрос “Тезаурус-Маркетинг” в рамках проекта “Разработка предложений по улучшению ситуации в области административного, налогового и таможенного регулирования сектора ИКТ (с упором на малый бизнес) для Концепции

³⁹ Напомним, что все три раунда исследования ЦЭФИР проводились до вступления в силу закона «О техническом регулировании»

правового регулирования и демополизации сектора ИКТ” проводился до вступления в силу закона “О техническом регулировании” (2002-2003 годы).

Таблица 3.12. Временные и материальные затраты на получение сертификата (Тезаурус-Маркетинг, 2002-2003)

	Кол-во ответов	Среднее	Медиана
Сколько календарных дней уходит на получение сертификата	100	57,4	30,0
Сколько рабочего времени, уходит на сбор документов, чел./дней	96	28,8	15,0
Затраты – всего, тыс. руб.	93	29,4	15,0
В т.ч.:			
<i>сборы, которые ушли в бюджет</i>	65	27,3	10,0
<i>затраты на услуги консультационных фирм</i>	47	6,2	2,0
<i>неформальные платежи представителям сертифицирующих органов</i>	38	5,0	2,0

Полученные в ходе анкетирования “Тезаурус-Маркетинг” данные о средних сроках ожидания получения сертификата с момента подачи документов в сопоставлении с данными исследования ЦЭФИР свидетельствовали, что сроки были велики, но, тем не менее, ниже данных ЦЭФИР. Вместе с тем средняя стоимость сертификата гораздо выше – 29,4 тыс. руб. против 6,3 тыс. по результатам опроса ЦЭФИР.

Таблица 3.13. Временные и материальные затраты на получение лицензий (ЦЭФИР, лето 2002)

Средняя стоимость сертификата, тыс. руб.	6,3
Среднее время, затраченное персоналом, чел./дней.	25,6
Средний срок оформления, дней	69,6

В период обследования, проводимого “Тезаурус-Маркетинг”, отмечался значительный разброс оценок респондентами стоимости сертификата в соотношении с ценой

единицы сертифицируемой продукции – от совсем незначительной (так, в частности, отмечали представители оптовой и розничной торговли компьютерами и компьютерным оборудованием) до 200%. Значительные соотношения с ценой сертифицируемого оборудования в большей степени были характерны для представителей отрасли связи.

**Таблица 3.14. Удельный вес средств, затраченных на получение сертификата, в соотношении с ценой единицы сертифицируемой продукции, %
(Тезаурус-Маркетинг, 2002-2003)**

	Кол-во	Среднее	Ме- диана	Мин.	Макс.
Удельный вес средств, затраченных на получение сертификата, в соотношении с ценой единицы сертифицируемой продукции, %	62	13,8	3,5	0,0	200,0

Лицензирование

Опрос НИСИП и “Бизнес-Тезаурус” 2001 г., проведенный до введения в действие нового Закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”, позволил выяснить, в частности, особенности деятельности посредников на рынке лицензионных услуг. Значительная часть этой деятельности осуществляется неофициально, что засвидетельствовали 17,6% респондентов (в Москве — 26,4%). Большинство участников опроса, впрочем, “не знают” о такой деятельности (52,0%), а 6,9% (в Москве — 9,2%) “не хотят отвечать” на этот вопрос. Возможно, нежелание отвечать связано с высокой платой за эти неофициальные услуги: мнение, что они “значительно выше размера установленной оплаты”, высказали 30,7% респондентов (в Москве — 60,5%, в Томской области — 19,3%, в Воронеже — 13,5%).

Завышенные размеры оплаты неофициальных услуг констатировали 48,2% всех участников опроса, в том числе 81,4% респондентов Москвы. “Немного ниже” или “значительно ниже” установленной оплаты оценили эти услуги 30,7% респондентов.

Причины, по которым предприятия готовы без оформления оплачивать услуги представителей лицензионного и иных уполномоченных органов, связанных с процедурами получения лицензии, очевидны: ускорение процесса (63,3% полученных ответов в среднем по выборке и 85,1% — в Москве), упрощение соответствующей процедуры (58,3% в среднем и 72,2% — в Томской области).

Некоторая часть респондентов (6-7%) считала, что без этого лицензию вообще невозможно получить, а 6,3% (9,5% в Москве) готовы платить потому, что на этом настаивают или на это намекают представители самих лицензирующих органов. Таким образом, по крайней мере, 13% соискателей предрасположены идти в обход существующих правил, т.е. сами своим поведением порождают коррупцию, в остальных случаях она носит скорее вынужденный характер.

Приведем данные опроса участников рынка ИКТ – малых предприятий, проведенного “Тезаурус-Маркетинг”⁴⁰ после вступления в силу закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”. В ходе него проводилось сопоставление результатов с данными, полученными в ходе исследования ЦЭФИР (раунд 1). Сектор ИКТ (в рамках избранного его выделения) оказался менее зарегулированным таким инструментом, как лицензирование. Согласно данным опроса ЦЭФИР 77,2% опрошенных малых предприятий имели как минимум 1 лицензию, по данным опроса “Тезаурус-Маркетинг” – 42,7% респондентов имели лицензии в период исследования.

Таблица 3.15. Распределение опрошенных по числу имеющихся у предприятия лицензий

	0	1	2	3	4	5 и более
Исследования ЦЭФИР (число ответов 1347)	22,8	40,1	17,2	9,4	3,6	6,9
Исследование “Тезаурус-маркетинг” (число ответов 246)	57,3	23,2	10,2	5,3	0,8	3,3

⁴⁰ “Разработка предложений по улучшению ситуации в области административного, налогового и таможенного регулирования сектора ИКТ (с упором на малый бизнес) для Концепции правового регулирования и демонаполизации сектора ИКТ”, 2002-2003 годы

При сопоставлении средних полученных значений по временным и материальным затратам на получение лицензии с результатами, полученными в рамках исследования ЦЭФИР, исследователи “Тезаурус-Маркетинг” пришли к выводу, что сроки ожидания получения лицензии в сфере ИКТ в среднем более чем в 2 раза длиннее аналогичных сроков по лицензиям в целом. Одновременно с этим были выше и затраты на ее получение.

Таблица 3.16. Временные и материальные затраты на получение лицензий (ЦЭФИР, лето 2002)

	Среднее	Медиана
Стоимость лицензии (включая официальную плату, платежи посредникам, консультантам, подарки и пр.), тыс. руб.	16,6	8,0
Время, потраченное персоналом во втором полугодии 2001 (человеко-дни)	30	15
Время со дня подачи заявки до получения лицензии (дни)	50	30

Таким образом, среди измеряемых ЦЭФИР показателей есть денежные и временные затраты, связанные с получением лицензий, фактические сроки действия вновь выдаваемых лицензий. Введено также понятие “легитимность лицензий”, которые получили малые предприятия.

В целом результаты трех раундов ЦЭФИРа выявили, что после принятия пакета законов по де бюрократизации предпринимательской деятельности происходит улучшение ситуации в сфере лицензирования.

Таблица 3.17. Воздействие лицензирования на бизнес (ЦЭФИР)

Раунды:	1	1→2	2	2→3	3	Раунд 3 к 1
Лицензирование, получение разрешений на выпуск, ввоз, вывоз	2.46	↓**	2.34		2.29	-0.17

*Измерение по пятибалльной шкале, где (5 – ставит под угрозу существование бизнеса, 4- очень значительная, 3 – значительная, 2 – незначительная проблема, 1 – не является проблемой). Стрелки показывают значимые изменения на 1%-ном (***), 5%-ном (**) и 10%-ном (*) уровнях значимости.*

Таблица 3.18. Временные и денежные затраты, связанные с получением лицензий (средние значения) (ЦЭФИР)

	Раунд 1	Раунд 2	Раунд 3
	среднее	среднее	среднее
% фирм в выборке, подававших заявку	31%	21%	21%
Средняя цена лицензии (рублей)	10497	7850	9812
Рабочее время (человеко-дни)	21.7	14.5	19.4
Среднее время на получение (дни)	36.8	32.6	38.6
Максимальное время на получение (дни)	46.8	38.4	48.5
Прозрачность правил (5-балльная шкала: 5 – наиболее прозрачные)	2.9	3.1	3.1

Учтены как лицензии, так и прочие разрешения. Курсивом обозначены статистически значимые отличия от второго раунда, с учетом размера и возраста фирмы, региона и отрасли.

Таблица 3.19. Количество, стоимость и время на получение лицензии в разрезе органов (ЦЭФИР)

Госорган	Всего выдано	Из них разрешений	Из них легитимных лицензий	Стоимость (в рублях)	Время на получение (в днях)	Всего госорганов
Госстрой	94	7%	79%	30250	68	3.4
Местная администрация	85	66%	24%	13100	19	2.7
Лицензионная палата	58	7%	76%	9600	39	3.3
МВД	44	23%	30%	660	19	1.8
Торговая инспекция	43	69%	12%	4100	13	2.9
Минздрав	27	15%	81%	27700	61	4.1
Транспортная инспекция	25	32%	64%	7500	30	1.8
Налоговая инспекция	21	68%	10%	7600	20	2.2
Минсвязи	18	61%	28%	107000	79	1.5

Госорган	Всего выдано	Из них разрешений	Из них леги- тимных лицен- зий	Стои- мость (в рублях)	Время на по- лучение (в днях)	Всего госор- ганов
Технадзор	16	25%	31%	5500	27	1.1
СЭС	15	100%	0%	8500	41	1.9
МЭРТ	10	0%	80%	3600	51	2.7

Самые дорогие лицензии оказались у Минсвязи (не подпадают под новый закон «О лицензировании...») и Госстроя. Больше всего разрешений и нелегитимных лицензий у местных органов власти.

Процедура лицензирования, помимо оформления (получения) лицензии, включает в себя также лицензионный контроль, который выведен из общей системы контроля (надзора). Поэтому мы рассматриваем данный вид контроля отдельно, включая его в процедуру лицензирования (таблица 3.20).

Таблица 3.20. Доля внеплановых проверок и неофициальных платежей лицензионными органами (ЦЭФИР)

	Доля внеплановых инспекций, в результате которых фирма понесла финансовые потери				Доля платежей, не основанных на официальной шкале			
	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)	1	2	3	Рост в 3-м раунде (к 1-му)
Лицензионные органы	0.26	0.15	0.1	-0.16	0.38	0.25	0.31	-0.07

Лицензионные органы, согласно опросам ЦЭФИР, отнесены к группе наиболее “благожелательных” контрольно-надзорных органов.

Общая оценка теневой деятельности и влияющих на нее компонентов, связанных с техническим регулированием и контролем (надзором)

В 2002г. ИКЦ “Бизнес-Тезаурус” был проведен опрос свыше 1000 малых предприятий в 5 регионах России (Москва, Чувашия, Краснодарский край, Томская область, Новгородская область). В

анкете для малых предприятий содержался блок вопросов, фиксирующих масштабы их теневой активности: доля “тени” в выручке, оплате труда, расчетах с партнерами и т.д.

Теневой наличный оборот расходуется на следующие статьи:

- 1) взятки, включая “откаты” заказчикам;
- 2) отчисления “крышам”;
- 3) процент за “обналичивание” средств;
- 4) наличные расчеты с контрагентами за товары и услуги (следствие того, что все занижают налоговую базу и работают по вышеприведенной модели);
- 5) неформальная оплата основных фондов, включая оплату помещений;
- 6) возврат партнерского займа;
- 7) зарплата сотрудникам “в конверте”;
- 8) наличные накопления (неучтенный доход) учредителей.

Общая доля теневого оборота, таким образом, по грубым подсчетам составляет от 31% до 42% фактического годового оборота малых предприятий, т.е. 36,5-49 млрд. долл. На взятки и “взаимоотношения” с государством идет около 12% годового теневого оборота, или порядка 6 млрд. долл.

Компонент, непосредственно связанный с техническим регулированием (сертификация, лицензирование, проверки не всех, а конкретных контрольно-надзорных органов), в исследовании не выявлялся, но может быть выявлен в ходе регулярного мониторинга не только малых, но средних и крупных предприятий.

3.3.4. Обследования потребительского сектора (рынка)

В целом исследования потребителей, проводимые ВЦИОМ и ФОМ, которые являются доступными авторам данного доклада, не содержат сведений, которые прямо или косвенно могут быть интерпретированы применительно к целям настоящей работы и техническому регулированию (влияние норм технического регулирования на безопасность и качество продукции; реакция органов контроля/надзора на жалобы потребителей и возможная последующая взаимосвязь проверок и безопасности/качества товара с точки зрения потребителей).

Имеющиеся в распоряжении авторов доклада сведения демонстрируют лишь динамику самооценки респондентами себя как потребителей, а также выявляют основные факторы (среди

которых есть “цена” и “качество”), влияющие на принятие решений о выборе товаров вообще или того или иного конкретного товара.

3.4. Возможности использования методов количественного анализа для оценки эффективности отдельных технических регламентов

Количественные методы при оценке эффективности реформ имеют ограничения по применению в силу комплексного характера изучаемого явления и взаимозависимости параллельно проводимых реформ. Вместе с тем результаты их применения имеют наглядный и относительно объективный (в зависимости от источника имеющихся данных и учета других параметров) характер, позволяющий с определенной степенью приближения производить оценочные суждения и прогнозировать развитие ситуации.

Потребность подобного исследования в рамках отдельных рынков вызвана спецификой самой реформы. Специфика реформы технического регулирования сводится к тому, что:

- Реализация реформы будет носить и номинально (согласно Закону “О техническом регулировании”), и фактически продолжительный характер (по меньшей мере, 7 лет, а фактически изменение технического регулирования должно происходить постоянно в зависимости от возникающих угроз населению и росту качества национальной экономики – когда добровольные стандарты будут превращаться в общепризнанные и обязательные);
- Неодновременный для различных видов продукции, процессов производства, хранения и утилизации характер воздействия. Известно, что среди технических регламентов будут выделены общие и специальные. При этом, говоря в целом, общие техрегламенты будут распространяться на наиболее широкий круг продукции и процессов, а специальные – на более узкий спектр продукции и/или процессов. Учитывая тот факт, что принятие технических регламентов (как общих, так и специальных) будет растянуто во времени, имеется вероятность того, что на смежных рынках будет оказываться различное влияние.

Выявление влияния реформы на макроэкономические показатели связано с различного рода проблемами. Принятие каждого конкретного технического регламента может либо не оказать значимого влияния, либо оно может иметь косвенный характер, либо влияние может быть зафиксировано ошибочно (вследствие влияния совершенно других, сопутствующих реформе технического регулирования факторов и изменений). Рыночные показатели имеют наибольшую вероятность изменяться адекватно соответствующим институциональным реформам.

Само понятие рынка будет в дальнейшем трактоваться свободно. Вместе с тем, на данном этапе следует акцентировать внимание на проблеме выделения “границ рынка” при изучении влияния реформы технического регулирования. В настоящее время довольно сложно предположить, каковы будут специальные регламенты, а также характер общих регламентов (имеется вероятность того, что их влияние будет распределяться так же неравномерно). Вместе с тем выработка более или менее универсальных подходов к выделению изучаемой области необходима во избежание влияния на оценку характера принимаемых регламентов.

В качестве интересующих показателей эффективности функционирования рынка могут выступать как объективные (объем реализуемой продукции или доходность данного бизнеса), так и субъективные (оценки экспертов, результаты опросов домохозяйств и представителей бизнеса) показатели. Поскольку реформа технического регулирования направлена, в частности, на обеспечение безопасности населения, то можно также анализировать негативные “показатели эффективности”, такие как уровень смертности или заболеваемости населения, имеющего отношение к конкретному рынку, от специфических заболеваний.

Динамику объективных показателей можно отслеживать статистически. Поэтому их зависимость от введения того или иного нормативного акта удобно моделировать при помощи эконометрических методов. Одним из таких методов является построение и анализ регрессионной модели, в которой исследуется влияние различных экзогенных факторов (объясняющих переменных) на эндогенный показатель эффективности реформы технического регулирования (объясняемую переменную).

Эконометрическая модель в данном случае будет иметь следующий вид:

$$y_t = \theta_0 + \Xi_1 X_t + \Xi_2 Z_t + \delta_t, \text{ где}$$

y_t – наблюдение одного из объективных показателей в момент времени t ,

X_t – вектор различных существенных факторов, влияющих на объясняемую переменную y_t , которые обычно учитываются (эти факторы не относятся к сфере проведения реформы технического регулирования).

Z_t – вектор фиктивных переменных, каждая из которых соответствует отдельному нормативному акту и принимает только два значения: 1 – во время его действия, 0 – во время отсутствия этого действия. Заранее размерность вектора Z неизвестна, так как неизвестен сам ход и характер будущего нормотворчества, однако с появлением нового закона в модель можно добавить еще одну соответствующую фиктивную переменную.

θ_0 – свободный член,

Ξ_1 – вектор коэффициентов при X ,

Ξ_2 – искомый вектор коэффициентов при Z , который и является вектором количественных оценок вклада каждого отдельного нормативного акта в показатель эффективности,

δ_t – случайная величина, являющаяся некой поправкой на влияние всех несущественных факторов и на ошибки регистрации наблюдений.

Преимуществом метода применения эконометрической модели является его относительная универсальность. Она заключается в том, что можно довольно просто статистически выводить зависимости различных критериев эффективности от всевозможных факторов. Однако такой способ имеет ряд существенных ограничений, связанных с недостатками в самой информации и особенностями ее сбора:

- Во-первых, это неточность статистических данных, обусловленная теневым аспектом экономики, спецификой функционирования государственных органов статистики и т.д.
- Во-вторых, это неполнота информации, заключающаяся в невозможности в настоящий момент сбора конкретных требуемых данных. Например, предположим, что после принятия серии нормативных актов в области технического регулирования очередной зимой в конкретной местности увеличилась степень заболеваемости населения желудочно-

кишечными заболеваниями. Это может быть обусловлено недостатком качества продовольственной продукции и в то же время неправильным режимом питания. Однако такой подробной информации статистические органы не предоставляют. Остается полагаться на то, что выявленная при помощи модели статистическая закономерность является максимум вероятной, либо делать поправки на предыдущий опыт или мнения экспертов.

- Третий недостаток данной эконометрической модели заключается в недостаточности выборки. Для того чтобы получаемый вектор коэффициентов при фиктивных переменных имел значимость необходимо, чтобы объективные статистические исследования проводились в несколько раз чаще, чем принимаются технические регламенты и национальные стандарты. Очевидно, что при активном ходе реформы это невозможно. Для того чтобы накопилась необходимая информация, должен пройти некоторый промежуток времени.
- Четвертый недостаток заключается в отсутствии возможности анализировать эффекты отдельных актов, принятых одновременно, так как значения соответствующих фиктивных переменных будут одинаковы для них в одни и те же моменты времени. Исходя из этих и других недостатков, можно заключить, что подобная эконометрическая модель будет давать грубые или незначимые результаты, но ей можно пользоваться как универсальным способом построения гипотез и предварительных прогнозов развития рынка в новых условиях.

Субъективная информация, основанная на опросах домохозяйств и корпоративных представителей, является, по большей части, качественной. Однако из нее тоже можно делать количественные выводы, являющиеся косвенной оценкой эффективности функционирования того или иного рынка. По отношению к потребителям возможно проведение анкетирования, включающего вопросы о структуре потребительской корзины, уровне дохода, возрасте, удовлетворенности качеством продуктов, их цен, доступности, а также вопросы о структуре и причинах заболеваемости (не включаются некорректные вопросы), оценке состояния окружающей среды, возможных причин ее загрязнения и так далее. На основе таких данных можно получить субъективную

картину эффективности рынков товаров и услуг, оценивая абсолютные или процентные показатели удовлетворенности количества граждан от потребления того или иного товара до и после изменения характера его регулирования и в зависимости от различных параметров как самих граждан, так и товаров. В отношении фирм вопросы могут задаваться о динамике структуры издержек (в частности административных), рентабельности, объема продаж, могут задаваться для простоты вопросы, требующие ответа да/нет, лучше/хуже. По этим анкетам аналогично случаю с домохозяйствами строятся количественные оценки типа: “столько-то представителей различных фирм ответили так-то” или сравнительные количественные оценки между фирмами с различными параметрами, например, такими как размер, доля заемного капитала и др.

На основе подобных субъективных данных возможно также проведение кластерного анализа, заключающегося в выявлении и исследовании нескольких групп продавцов или покупателей. В результате может быть получена субъективная оценка этими группами влияния нормативного акта на рынок. Факторный анализ этих групп и метод главных компонент позволяют выделить факторы или определенные комбинации факторов, имеющих наибольшую значимость для населения и подверженных наибольшему влиянию со стороны введения специальных технических регламентов и национальных стандартов, и оценить это влияние количественно. Эти факторы также сигнализируют о том, на основе чего объединяются кластеры. Показатели энтропии, характеризующие неоднородность каждой группы, могут дать количественную оценку того, насколько объективно давались ответы и насколько четкий характер имели последствия принятия нормативного акта. Чем неоднороднее группы, тем слабее влияние.

Применительно к субъективным данным количественные результаты измеряют в основном количество или процент людей, имеющих определенное мнение. Это мнение подвержено очень сильному влиянию со стороны заинтересованных лиц, особенно крупного бизнеса. Поэтому, производя расчеты по таким данным, всегда необходимо делать поправку на их источник.

Количественные данные о динамике рынка, находящегося под воздействием реформ, могут быть получены также из экспертных оценок. Такие данные в зависимости от однородности поддаются обобщению и статистическому анализу: расчету средних и средневзвешенных показателей, отклонений,

определения характера распределения. Однако когда речь идет об экспертах, возможно применение методов совместного принятия единого мнения. Таковыми являются метод «Дельфи» и метод номинальных групп⁴¹. Данные методы не являются численными, однако считается, что при адекватном подборе экспертов они дают очень точные количественные результаты, при этом предпочтение отдается методу «Дельфи».

Как отмечалось, необходимо применение подходов выделения изучаемых областей, которые позволяли бы избежать влияния на оценку характера принимаемых регламентов. Процесс агрегирования должен строиться на определенных принципах, подчиняться определенным правилам, и его итог должен поддаваться логичной и реалистичной интерпретации, то есть соответствовать здравому смыслу. Это означает, что полученное таким образом множество поддающихся анализу совокупностей должно определяться однозначно, а каждая совокупность должна обладать как можно более четкими границами.

В советские времена было принято деление экономики на отрасли народного хозяйства, а их классификация осуществлялась на основе ОКОНХа. В связи с переходом на путь рыночной экономики отраслевой подход потерял свою актуальность по многим причинам, в частности из-за его несоответствия анализируемым единицам, ведь в рыночной экономике единицами анализа являются фирмы и рынки.

Исходя из данных рассуждений и необходимости проведения анализа эффекта реформы технического регулирования (которая также имеет рыночную направленность), целесообразнее всего в качестве анализируемых совокупностей брать именно рынки.

⁴¹ Эти методы подразумевают проведение нескольких последовательных итераций, каждая из которых заключается в вынесении каждым экспертом собственного решения (необязательно «в открытую»), последующем обмене информацией, произведении соответствующих выводов и корректировке собственного решения, затем итерация повторяется. Количество итераций зависит от важности и сложности решаемой задачи и некоторых других факторов. Различия между методом «Дельфи» и методом номинальных групп заключаются в том, что «дельфи»-эксперты обычно незнакомы и в ходе принятия решения не видят друг друга и общаются при помощи анкет. Метод номинальных групп предполагает прямое общение за «круглым столом».

В российской практике множество подходов (или методов) к определению границ рынка можно условно разделить на две основные группы: подход, используемый частным сектором экономики (бизнесом), и подход, используемый органами государственного управления.

Бизнес-подход подразумевает использование маркетинговых исследований и методов, связанных с определением границ рынка сбыта. “При оценке рынка сбыта необходимо определить границу рынка, на котором намеревается работать продавец. Границы рынка сбыта устанавливаются путем анализа и совмещения продуктовых границ товарного рынка и географических границ, определяемых возможностями предприятия - продавца. Продуктовые границы рынка сбыта определяются на основе маркетинговых исследований путем, например, выяснения мнений экспертов, покупателей и потребителей как данного товара, так и товаров - субституттов. Исследования проводятся с целью установления отношения респондентов к товарному предложению, возможностей его хранения и использования. Для потребительских товаров учитываются местные традиции потребления, тип субкультуры потребителей, влияние климатических условий на потребление товара и т.д. Для товаров технического назначения исследуется возможность их применения в производственном процессе, на стадии сборки, эксплуатации и ремонта”⁴².

В целях максимального охвата целевого рынка проводится процедура сегментации рынка. Метод сегментации рынка позволяет концентрировать маркетинговые усилия фирмы на обеспечении спроса конкретной, избранной группы покупателей, а не на всех сегментах рынка. Сегмент рассматривается как совокупность, группа потребителей, одинаково реагирующих на один и тот же предлагаемый продукт.

Целью сегментации является оживление путем ориентации на потребителя потока товаров и услуг на конкретном сегменте рынка. Таким образом, сегментация рынка представляет собой процесс разделения, разбиения рынка на гомогенные группы покупателей, для каждой из которой могут потребоваться отдельные товары.

⁴² В. Н. Наумов. Маркетинг сбыта. // Энциклопедия маркетинга
<http://www.marketing.spb.ru/read/m11/1.htm>

В таблице 3.21⁴³ приведена характеристика основных критериев, признаков сегментации рынка. В каждом конкретном случае маркетолог принимает во внимание те критерии или признаки, которые наиболее объективно могут отразить условия внутренней и внешней среды в системе поведения покупателя или потребителя. Анализ сегментации рынка следует начинать с выбора рыночной структуры, применяемой для потребителя, и с расчета величины спроса на будущий товар.

Выбор рыночной структуры предполагает решение следующих основных задач:

- 1) Выявить товары и конкретную отрасль, которым потребители отдают предпочтение. Установить конкурентоспособность этих товаров.
- 2) Установить желания потребителей и раритет их удовлетворения.
- 3) Обосновать стратегию производства нового или модифицированного товара в целях увеличения объема продажи.

Таблица 3.21. Основные критерии сегментации рынка

Критерии сегментации	Условная характеристика
<i>I. Географические:</i>	
- континент	Австралия, Америка, Азия, Европа, Скандинавия
- страна	Россия, Соединенные штаты Америки, Германия, Япония и т.д.
- регион	Северо-западный, Центральнo-Черноземный, Центральнoй, Уральский, Западно-Сибирский, Северо-Кавказский, Поволжский и др.
- город, ареал	Санкт-Петербург, Москва, Екатеринбург, Калининград, Московская область, Новгородская область
- плотность населения	Рассчитывается как отношение численности населения к площади, на которой это население проживает (чел./км ²)
- климат	Континентальный, континентально-морской, арктический, резко-континентальный, тропический

⁴³ Источник (дословное цитирование): Г.Л. Багиев, Е.Л. Богданова. Маркетинг-статистика. // Энциклопедия маркетинга
<http://www.marketing.spb.ru/read/m9/15.htm>

Критерии сегментации	Условная характеристика
<i>II. Демографические:</i>	
- возраст потребителя	От 3 до 6 лет, 6-12 лет, 12-19 лет, 20-24 года, 35-49 лет, 50-64 года, старше 65 лет
- пол	Мужчины, женщины
- размер семьи	1-2 чел., 3-4 чел., 5 чел. и более
- этап жизненного цикла семьи	Молодая семья без детей, молодая семья с детьми школьного возраста, пожилые супруги без детей, одинокие
<i>III. Социальноэкономические:</i>	
- род занятий	Работники умственного труда, специалисты, рабочие, служащие, предприниматели, бизнесмены и т.д.
- образование	Среднее, средне-техническое, высшее, незаконченное высшее
- отношение к религии	Христиане, католики, протестанты, иудеи, мусульмане и др.
- национальность	Русские, немцы, поляки, чехи, венгры и т.д.
- уровень доходов	До 300 руб., от 300 до 800 руб., от 800 до 1200 руб., от 1200 до 1800 руб., от 1800 до 3500 руб., более 3500 руб.
- численность работников на фирме-потребителе	До 20 чел., от 21 до 50 чел., от 51-100 чел., от 101-250 чел., от 251-700 чел., от 701 до 1000 чел., свыше 1000 чел.
- годовой товарооборот фирмы-потребителя	До 3 млн. руб., от 3 млн. руб. до 10 млн. руб., от 10 млн. руб. До 50 млн. руб., более 50 млн. руб.
- уровень цен потребляемых товаров	Низкий, средний, высокий
- стремление к сотрудничеству	Поиск сотрудничества на стадии сбыта, производства, коммерции и т.д.
- финансовый потенциал фирмы-потребителя	Высокий, средний стабильный, средний нестабильный, нестабильный
<i>IV. Психологические:</i>	
- образ жизни	Традиционалисты, жизнелюбы, эстеты
- тип личности	Авторитарный, увлекающийся, придерживающийся принципа "как все", честлюбивый, флегматичный и т.д.
- черты характера	Целеустремленность, доверчивость, любознательность, требовательность, амбициозность, расчетливость и др.
- жизненная позиция	Твердая, гибкая, неустойчивая

Критерии сегментации	Условная характеристика
У. Поведенческие:	
- мотивы совершения покупки	Обыденные, особые причины
- искомые выгоды	Экономия, качество, сервис, снижение затрат в процессе использования и др.
- тип покупателя	Постоянный, новый, неординарный
- степень готовности покупателя к восприятию товара	Неосведомленный, осведомленный, информированный, заинтересованный, желающий, намеревающийся купить
- интенсивность потребления	Покупает мало, но часто, покупает мало и часто, покупает много
- приверженность к марке	Покупает товар только одной марки, не ориентируется на марку
- отношение к фирме	Энтузиаст, нигилист, нейтральное, безразличное

Для анализа рынка могут использоваться количественные, качественные показатели, а также характеристики состояния конкуренции, структуры покупателей, структуры распределения (таблица 3.22).

Таблица 3.22. Показатели для анализа рынка

Показатель	Характеристика
Количественные показатели	Емкость рынка, динамика развития рынка, доля фирм на рынке, потенциал рынка и др.
Качественные показатели	Структура потребностей, мотивы покупки, их динамика, процесс покупки, стабилизация потребностей, информатизация
Конкурентная среда	Объем реализации продукции фирмами конкурентами, используемые маркетинговые стратегии, возможность финансовой поддержки
Структура покупателей	Количество покупателей, виды покупателей, динамика численности покупателей, региональные особенности покупателей
Структура отрасли	Количество продавцов, предлагающих аналогичный товар, вид продавцов, уровень организации их производства, загрузка производственных мощностей, потенциальные возможности в конкуренции
Структура распределения	Географические особенности, удаленность от крупных селитебных территорий, особенности сбытовой сети, загрузка транспорта

Кроме анализа выбор сегментов рынка предполагает планирование сегментации, который включает в себя следующие этапы:

- определение характеристик и требований потребителей;
- анализ сходства и различий потребителей;
- разработку профилей групп потребителей;
- выбор потребительского сегмента;
- определение места компании в конкурентной среде;
- разработка плана мероприятий по всему комплексу маркетинг-микс.

При организации планирования сегментации рынка необходимо соблюдать следующие требования к сегментации рынка:

- сегменты должны различаться между собой;
- каждый сегмент должен содержать только сходных по спросу потребителей;
- характеристики потребителей должны быть измеримы фирмой;
- каждый сегмент должен быть достаточен по размеру, чтобы соизмерить объем продаж и покрытие расходов;
- потребители каждого сегмента должны быть легко доступными для проведения рекламных кампаний и информационного воздействия⁴⁴.

С точки зрения использования в интересующем нас анализе бизнес-метод определения границ рынка имеет ряд положительных сторон:

- учет принципов четкого разделения по критериям, позволяющего количественно измерять показатели, соизмерять между собой различные показатели,
- подразумевает многоуровневое разделение рынков на сегменты, что позволяет вести анализ более мелких объектов,
- многокритериальность, предполагающая многосторонний анализ эффективности реформы,
- тесная взаимосвязь с рыночными показателями и их динамикой, что дает возможность факторного анализа воздействия внешней среды на отдельный рынок уже в рамках самого маркетингового исследования,

⁴⁴ <http://64.4.14.250/cgi-bin/15.htm>

- направленность в будущее, позволяющая делать прогнозные оценки.

Однако данный метод имеет и ряд недостатков, в числе которых можно выделить следующие:

- несовпадение маркетинговых исследований между различными фирмами, что существенно затрудняет применение статистических методов при анализе большого числа респондентов,
- некоторое несовпадение цели подобных исследований (продвижение на рынок нового или модифицированного товара) с целью нашего исследования (оценка воздействия реформы технического регулирования на рыночную результативность),
- ограниченная доступность таких исследований, так как они выступают либо в качестве коммерческой тайны, либо в качестве товара,
- узкая специализация каждого конкретного исследования, затрудняющая агрегирование предмета исследования в случае возникновения такой потребности.

Второй подход к определению границ рынка описан в “Порядке проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарных рынках”⁴⁵. Данный документ предлагает метод определения границ рынка, соответствующий целям определения политики регулирования данного конкретного рынка. То есть, для того чтобы регулировать рынок, необходимо располагать информацией о его структуре и результативности, а также рыночном потенциале хозяйствующих субъектов. Для получения этих знаний требуется определить границы рынка.

Важной характеристикой этого метода является его нормативно-правовая база, а также относительно доступная информационная база данных. В частности, важен тот факт, что при определении товара первоначально устанавливается принадлежность его к классификационной группе с использованием действующих классификаторов продукции, услуг, видов деятельности; товарных словарей, справочников

⁴⁵ Утвержден Приказом МАП России от 20.12.96 № 169 ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ (в ред. Приказа МАП РФ от 11.03.99 N 71).

товароведов, ГОСТов на соответствующие виды товарной продукции, данных товароведческой экспертизы. Все это ставит процесс определения границ рынка в контекст происходящих институциональных изменений, позволяет отслеживать их влияния на структурные и количественные рыночные показатели, а также устранять из расчетов влияние изменений в системе единиц измерения. Данный подход также облегчает использование объективной статистики.

Еще одним плюсом является товарный принцип выделения рынков, основанный на взаимозаменяемости. Такой принцип широко применяется на западе и соответствует международным традициям рыночной экономики.

Описание методики дается относительно подробно, с точностью до доступности информации, на которую делаются ссылки. Показатели структуры и результативности рынков вытекают, как следствие, из определения рыночных границ. Такая методология являет своим следствием однообразность и однозначность анализируемых показателей и соответствие их выбора с методом определения границ рынка (по крайней мере, в аспекте единой цели применения выбранных показателей).

В отличие от маркетинговых исследований методика МАП не имеет такой гибкости в зависимости от уровня агрегирования субъектов экономики в более крупную единицу анализа, но этот факт является незначительным недостатком. Гибкость, однако, проявляется в субъективном характере статистической основы определения границ рынка⁴⁶ (территория рынка определяется так же, как и товарная группа: по принципу признания покупателями равной доступности товаров). Маркетинговые исследования бизнеса, впрочем, “грешат” субъективизмом не меньше. Однако именно опора на нормативные документы как основу делает данную методику в некотором смысле объективной.

Тем не менее, метод МАП целесообразнее использовать в определении границ рынка как базу, корректируя его, где это кажется необходимым, поправками на специфику того или иного рынка, отраженную в экспертных оценках и маркетинговых исследованиях. С точки зрения целей количественных методов исследования влияния реформы технического регулирования на функционирование экономики данная методика является

⁴⁶ Опросы домохозяйств, представителей бизнеса, мнения экспертов, применяемых в оценке перекрестных эластичностей.

наиболее адекватной в применении, так как предполагает более широкое применение объективных данных, в то время как маркетинговый метод предполагает, скорее, субъективный характер анализа.

3.5. Выводы

Параллельно с реформой технического регулирования реализуется (или будет реализоваться) ряд других реформ, цели и задачи которых во многом являются смежными, что выразится и во взаимосвязанном влиянии на показатели оценки. Вероятным является возникновение ситуации, когда очевиден результат, в той или иной мере поддающийся формализации, однако трудно сказать, что он обусловлен определенной реформой и только ей.

Пересечение реформы технического регулирования с другими реформами со сходными целями и задачами в сфере влияния на предпринимательскую деятельность значительно (хотя это сильно зависит от широты трактовки целей и задач реформы). Поэтому, например, многие показатели, связанные с результативностью бизнеса, не всегда могут быть до конца признаны удовлетворяющими задаче оценки реформы технического регулирования. Тоже может касаться, например, и бюджетного эффекта реформы. Вместе с тем, возможно выделение отдельных узких областей, на которые оказывает влияние преимущественно анализируемая реформа. Это, например, издержки предпринимателей на прохождение процедур сертификации, подтверждение соответствия, получение доступа к необходимой информации по обязательным требованиям и издержки их исполнения. Получение информации о таких статьях издержек и осуществление оценок (в динамике), в принципе, возможно, прежде всего, на уровне субъективной статистики, а полученные в ходе их анализа выводы будут свидетельствовать о результативности реформы технического регулирования в этой конкретной области.

Сопоставительный анализ планируемых сроков проведения реформы технического регулирования и других близких к ней реформ позволил сделать следующий вывод: максимальный эффект от реформ, направленных на дерегулирование, дальнейшее развитие цивилизованного рынка, создания благоприятных условий для развития предпринимательства, следует ожидать в 2004-2005 гг. Именно на этот период, как представляется, придется и основной этап реализации реформы технического регулирования, разработка и принятие

большинства технических регламентов. В результате, на первом этапе реформы техрегулирования можно говорить о наибольшем влиянии других реформ на круг предлагаемых для ее оценки характеристик и показателей.

Эффект от реформы следует рассматривать с различных сторон, учитывая, что речь ведется о воздействии на параметры сложной системы. Речь при оценке должна вестись об одновременном рассмотрении нескольких уровней:

- уровней рассмотрения экономики: макроэкономические показатели, микроэкономические показатели, характеристики мезоуровня (или отраслевые характеристики), а также характеристики мета-уровня, на котором акцент делается на соответствие российской институциональной среды той среде, в которую страна стремится влиться (ЕС, ВТО и т.п.).
- с точек зрения сторон, подверженных влиянию реформы - (1) государства; (2) потребителей продукции, работ и услуг; (3) предпринимателей (производителей), имея в виду, что реформа окажет различное влияние на каждую из этих трех групп.
- аспекты, связанные с внедрением и функционированием (а не с эффектом) самого института.
- Может применяться *нормативный подход*, исходящий из сравнения предполагаемых к достижению целей и задач реформы и реальных результатов их достижения. Однако его применение затруднено отсутствием общепринятых целей и задач реформы, агрегированных до необходимого уровня.
- В отдельных случаях (например, на отдельных оцениваемых рынках) может быть применен *подход «сравнения выгод и издержек»* (см. Приложение 3).

В разделе 3.2.2. предложены характеристики и показатели, которые, на наш взгляд, обязательно необходимо рассматривать в ходе оценки реформы.

Наиболее точно, на наш взгляд, реформа может оцениваться на отдельных рынках. В определенной мере это обусловлено спецификой проведения реформы технического регулирования, в частности ее продолжительностью во времени и неодновременным для различных видов продукции, процессов производства, хранения и утилизации характером воздействия. При этом принятие каждого конкретного технического регламента может либо не оказать значимого влияния, либо оно

может иметь косвенный характер, либо влияние может быть зафиксировано ошибочно вследствие влияния других, сопутствующих реформе технического регулирования факторов и изменений, которые будут более весомыми. Поэтому учет влияния на макроэкономические показатели, например ВВП, следует производить осторожно и в достаточно длительном периоде. Кроме того, на наш взгляд, влияние реформы техрегулирования на макроэкономические показатели не должно быть основным, не менее важны микроэкономические параметры и уровень безопасности.

Количественные методы при оценке эффективности реформ имеют ограничения по применению в силу комплексного характера изучаемого явления и взаимозависимости параллельно проводимых реформ. Вместе с тем результаты их применения имеют наглядный и относительно объективный (в зависимости от источника имеющихся данных и учета других параметров) характер, позволяющий с определенной степенью приближения производить оценочные суждения и прогнозировать развитие ситуации. В этой связи приоритет следует отдавать именно количественным данным, а не экспертным суждениям.

Важное место при оценке реформы должно отводиться субъективной статистике, собираемой путем опросов, учитывая то обстоятельство, что многие показатели объективной государственной статистики не вполне удовлетворяют потребностям оценки реформы и предложенным показателям.

Анализируя круг организаций, которые на более или менее регулярной основе проводят исследования, связанные с опросами различных групп – предпринимательского сообщества, потребителей, представителей органов власти и др., и используемые ими методики, можно констатировать, что круг таких организаций довольно узок (особенно реализующих межрегиональные обследования), а методики различаются, что часто приводит к получению несопоставимых данных по важным для оценки реформы параметрам. В частности, в сферу опроса попадают различные органы власти, различен или не полностью идентичен объект исследования, различны вопросы или формулировки вопросов при изучении одного и того же предмета, различны регионы исследований и подходы к формированию выборок и подвыборок и т.д. Судя по всему такая ситуация создается в отсутствии координации между экспертными командами, разрабатывающими методики

обследований, обусловленной различиями в понимании заказчиков, бенефициаров, а также конкурентными отношениями на рынке обследований, связанных с оценками дебюрократизации и дерегулирования.

Произведенный поиск информации по обследованиям потребительского рынка навел нас на вывод о том, что такой важный аспект реформы как оценка влияния на потребительские настроения практически не покрыт. Вместе с тем категория потребителей продукции, работ и услуг, их безопасность является важнейшим аспектом реформы техрегулирования.

4. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ УЧЕТА И АНАЛИЗА СЛУЧАЕВ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ВСЛЕДСТВИЕ НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ

Согласно п. 12 статьи 7 закона «О техническом регулировании» Правительством Российской Федерации организуются постоянные учет и анализ всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда (далее также – случаи нанесения вреда вследствие неисполнения обязательных требований), а также организуется информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов.

В развитие этого положения закона в настоящее время готовится к принятию постановление Правительства Российской Федерации «Об организации учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов и информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов»⁴⁷.

Надо сказать, что создание общей системы учета является принципиально важной задачей для реализации многих положений закона. Соответствующие обязательные требования согласно идеологии Закона будут устанавливаться с учетом *степени риска причинения вреда*. Наличие полной статистической базы, на основе которой с достаточной степенью объективности можно было бы обосновывать тот факт, что риск превышает определенный порог допустимости и необходимо

⁴⁷ Пока содержание проекта этого документа сводится к назначению органа, ответственного за политику в области выстраивания системы учета и анализа таких случаев, о конкретных механизмах ее выстраивания речи не идет.

дополнительное регулирование (нормирование) в отношении того или иного вида продукции, процесса производства и т.д., повышает достоверность оценки риска. Одновременно, соответствующий мониторинг случаев в динамике может привести к выводам о необходимости введения дополнительных ограничений (в случае, скажем, резкого роста случаев определенной группы).

Открытость, доступность такого ресурса в свою очередь способствует повышению информированности приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов, что снижает риск ухудшения качества продукции, о котором вполне резонно может идти речь в контексте изменения обязательных требований.

Следует отметить, что выстраивание системы сбора и обработки информации о случаях причинения вреда, ее наполнение займет несколько лет, и информация вряд ли сможет служить объективным индикатором для оценки реформы технического регулирования на первых ее этапах. Кроме того, для «замера нулевой» точки имеющаяся в настоящее время (до изменения системы сбора) информация также не всегда способствует адекватной и комплексной оценке.

Вместе с тем, как следует из представленного ниже обзора текущей ситуации в области учета случаев нанесения вреда, определенная стартовая база и для выстраивания системы учета и анализа, и для определенной оценки ситуации до реформы имеется.

4.1. Общая ситуация в области учета и статистических наблюдений случаев нанесения вреда и нарушения обязательных требований

В настоящее время о существовании единой системы, регистрирующей случаи причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований, а также информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения обязательных требований, говорить нельзя.

В настоящее время сбор информации осуществляется в соответствие с постановлением Госкомстата России от 15 июля 2002 г. № 154 «Об утверждении положения о порядке представления статистической информации, необходимой для проведения государственных статистических наблюдений»

Вышеуказанное положение разработано в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ

«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», Федеральным законом от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», статьей 3 Закона Российской Федерации от 13 мая 1992 года № 2761-1 «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической информации», Положением о Государственном комитете Российской Федерации по статистике, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 года № 85.

Положение регламентирует порядок представления статистической информации, необходимой для проведения государственных статистических наблюдений, юридическими лицами, их филиалами и представительствами, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (отчитывающимися субъектами).

Государственное статистическое наблюдение осуществляется путем сбора от отчитывающихся субъектов статистической информации (первичных статистических данных по формам государственного статистического наблюдения, государственной статистической отчетности) в виде документированной информации в целях формирования сводной официальной статистической информации о социально-экономическом и демографическом положении страны.

Статистическая информация, необходимая для проведения государственных статистических наблюдений, формируется в соответствии с *официальной статистической методологией*. Официальная статистическая методология, утверждаемая Госкомстатом России⁴⁸, является обязательной для федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, юридических лиц, их филиалов и представительств, граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без

⁴⁸ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 г. № 85 «Об утверждении положения о Государственном комитете Российской Федерации по статистике» Госкомстат России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики.

образования юридического лица, при проведении государственных статистических наблюдений⁴⁹.

В целях реализации федеральной программы статистических работ⁵⁰ Госкомстат России утверждает формы государственных статистических наблюдений (государственной статистической отчетности), порядок их заполнения и представления. Формы государственного статистического наблюдения утверждаются Госкомстатом России для сбора и обработки статистической информации в системе Госкомстата России (централизованные), а также для сбора и обработки статистической информации в системе других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с предметом их ведения (нецентрализованные).

Единые требования к оформлению и построению форм государственного статистического наблюдения устанавливаются Госкомстатом России в отраслевом (ведомственном) стандарте на формуляр - образец государственного статистического наблюдения. Госкомстат России и другие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие сбор и обработку статистической информации, обеспечивают отчитывающиеся субъекты бланками форм государственного статистического наблюдения и инструкциями по их заполнению.

Различная информация, касающаяся тематики доклада, собирается органами, призванными в установленном порядке реагировать на различные нарушения законодательства, в том

⁴⁹ См. в частности Постановление Госкомстата России от 15 июля 2002 г. № 154 «Об утверждении положения о порядке представления статистической информации, необходимой для проведения государственных статистических наблюдений». Положение регламентирует порядок представления статистической информации, необходимой для проведения государственных статистических наблюдений, юридическими лицами, их филиалами и представительствами, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (отчитывающимися субъектами).

⁵⁰ Госкомстат России ежегодно разрабатывает и вносит в Правительство Российской Федерации федеральную программу статистических работ, которая формируется на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и других пользователей статистической информации.

числе устанавливающего обязательные требования. Однако сбор информации этими органами направлен, прежде всего, на мониторинг ситуации в определенной области с целью решения поставленных перед этим органом конкретных задач. Кроме того, отсутствует четкая система взаимодействия этих органов.

Во многих случаях сбор информации происходит в разрезе, косвенно затрагивающем причинение вреда вследствие нарушения обязательных требований, либо вообще не затрагивающем его. Так, например, выявление случаев нарушения обязательных требований не всегда говорит о том, что вследствие этих нарушений был нанесен действительный ущерб здоровью или имущественным интересам граждан (хотя его можно и предполагать, и в данном смысле при выявлении таких случаев косвенно можно говорить о нанесении вреда).

Органы, собирающие информацию, так или иначе связанную с фактами причинения вреда, можно разделить на следующие группы:

1. Контрольно-надзорные органы, в том числе:

- органы, осуществляющие контрольные (надзорные) мероприятия, включая МВД;
- органы по охране окружающей среды, фиксирующие случаи причинения вреда окружающей среде (превышении допустимых норм выбросов и т.д.), следует выделить отдельно, так как данная категория органов относится к охране окружающей природной среды, а не взаимодействует в системе правоотношений «покупатель – продавец»;

2. Органы по чрезвычайным ситуациям (ведение комплексной статистики и мониторинга случаев техногенных и иных аварий, причиненного ущерба, включая затраты на устранение);

3. Органы, в связи со спецификой своей основной деятельности фиксирующие факты причинения вреда, но контролем как таковым не занимающиеся:

- система здравоохранения – учреждения, больницы, поликлиники и т.п. (проводя мониторинг ситуации в области здравоохранения, а также через такие документы как больничные листы нетрудоспособности и т.д.);
- органы судебной системы и прокурорского надзора;
- общественные организации (например, по защите прав потребителей).

Статистическую информацию, собираемую ведомствами условно можно разделить на две группы:

1. статистические наблюдения за фактами причинения вреда здоровью и имуществу;
2. статистические наблюдения в отношении нарушений установленных требований.

При этом статические данные первой группы не всегда относятся к случаям вреда вследствие нарушения обязательных требований и, наоборот, выявленные случаи нарушений не всегда приводят к нанесению вреда (или документальной фиксации нанесения вреда).

Среди основных видов статистических наблюдений за фактами причинения вреда здоровью и имуществу можно назвать следующие:

- федеральное государственное статистическое наблюдение за травматизмом на производстве и профессиональных заболеваниях (утверждено постановлением Госкомстата России от 2 сентября 2003 г. № 81 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за травматизмом на производстве и профессиональных заболеваниях на 2004 год»);
- федеральное государственное статистическое наблюдение за родившимися и умершими (утверждено постановлением Госкомстата России от 18 декабря 1998 г. № 127 «Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения за родившимися и умершими на 1999 год» - Формы N 1-РОД и N 1-У сохранены на 2004 год без изменения Постановлением Госкомстата РФ от 20.06.2003 N 58);
- федеральное государственное статистическое наблюдение за деятельностью медицинских учреждений (утверждено постановлением Госкомстата России от 4 сентября 2000 г. № 76 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минздравом России статистического наблюдения за деятельностью медицинских учреждений»);
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о причинах временной нетрудоспособности» утверждено постановлением Госкомстата России от 29.06.99 г. № 49 с изм. от 23.05.2002 г. № 124, от 03.09.2002 г. № 173;
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о травмах, отравлениях и некоторых других

последствиях воздействия внешних причин» утверждено постановлением Госкомстата России от 29.06.99 г. № 49 с изм. от 23.05.2002 № 124, от 03.09.2002 № 173;

- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о пожарах и последствиях от них» утверждено постановлением Госкомстата России от 07.06.2002 г. № 134 и некоторые другие.

Категорию *статистических наблюдений, фиксирующих нарушения установленных требований*, формируют практически все ведомства, имеющие право проводить контрольно-надзорные мероприятия, рассматривать дела о нарушениях и/или накладывать штрафные санкции, включая суд.⁵¹ Данная информация, как правило, собирается в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами, издаваемыми во исполнение постановления Госкомстата России, утверждающего определенное статистическое наблюдение. К ним можно отнести:

- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о качестве проинспектированных потребительских товаров» утверждено постановлением Госкомстата России от 05.10.2000 г. № 91с изм. от 23.05.2002 г. № 124, от 03.09.2002 г. № 173;
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о результатах проверок по выявлению незаконного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» утверждено постановлением Госкомстата России от 25.07.2002 г. № 158;
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о состоянии безопасности дорожного движения» утверждено постановлением Госкомстата России от 13.06.2002 г. № 137;
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Единый отчет
№ 63 с изм. от 23.05.2002 г. № 124, от 03.09.2002 г. № 173;

⁵¹ Каждое вышеуказанное ведомство имеет структурное подразделение, на которое возлагаются функции по ведению статистических наблюдений (например, Приказ МВД России от 25 октября 2001 г. N 940 «Об утверждении положения о главном информационном центре министерства внутренних дел Российской Федерации»).

- федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях» утверждено постановлением Госкомстата России от 03.08.99 г. № 63 с изм. от 23.05.2002 г. № 124, от 03.09.2002 № г. 173;
- федеральное государственное статистическое наблюдение «Об утверждении форм единой государственной системы регистрации и учета преступлений» утверждено постановлением Госкомстата России от 20.04.2000 г. № 31 с изм. 23.05.2002 г. № 124;
- постановление Госкомстата России от 27 сентября 1999 г. № 90 «Об утверждении годовой формы федерального государственного статистического наблюдения за административными правонарушениями в сфере экономики»;
- постановление от 11 июня 1997 г. № 39 «Об утверждении формы ведомственной государственной статистической отчетности о рассмотрении заявлений и сообщений о преступлении»;
- приказ Минздрава России от 26 марта 1999 г. № 99 «О мерах по выполнению постановления Госкомстата России от 10 августа 1998 г. № 83 «Об утверждении формы федерального государственного статистического наблюдения за административными правонарушениями в сфере экономики» и некоторые другие

Федеральные и ведомственные статистические наблюдения проводятся путем заполнения специальных форм, утвержденных Госкомстатом⁵² или ведомством соответственно.

⁵² Главный межрегиональный центр обработки и распространения статистической информации Государственного комитета Российской Федерации по статистике (ГМЦ Госкомстата России) издал «Табель (перечень) форм федерального государственного статистического наблюдения на 2003 год», который содержит формы федерального государственного статистического наблюдения, утвержденные Госкомстатом России на 2003 год (годовые – за 2002 год, периодические – на 2003 год). В Табеле не указаны формы единовременных обследований, проводимых Госкомстатом России, а также формы ведомственных статистических наблюдений, утверждаемые министерствами и ведомствами в соответствии с предметом их ведения.

Описывая существующую систему сбора статистической информации, то есть проведение статистических наблюдений путем заполнения статистических форм, можно выделить две основные составляющие:

- (1) *субъекты статистического наблюдения*: учреждения, организации и другие юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также государственные органы взаимодействующие в процессе сбора информации (говоря иначе, элементы, образующие систему сбора и дальнейшей передачи информации уполномоченному в области статистики органу).
- (2) *показатели, собираемые в ходе статистического наблюдения*: конкретные количественные и численные показатели, относительно определенного периода времени характеризующие определенные процессы.

Обзор основных форм федеральных статистических наблюдений показывает, что существующая система информации (в том числе ведомственной) содержит численные показатели относительно как факторов причинения вреда здоровью и имуществу, так и в отношении фактов нарушений установленных требований. Однако для формирования механизма оценки проводимых реформ необходимы те показатели, которые складываются из регистрации и анализа фактов причинения вреда, вызванные исключительно нарушением обязательных требований, содержащихся в различных нормативных правовых документах, в дальнейшем в технических регламентах.

Рассмотрим в качестве иллюстрации следующие системы статистических наблюдений:

- систему статистического наблюдения по государственному учету пожаров и последствий от них в Российской Федерации,
- статистическое наблюдение о качестве проинспектированных потребительских товаров,
- статистическое наблюдение об административных правонарушениях в сфере экономики.

4.1.1. Федеральное государственное статистическое наблюдение по государственному учету пожаров и последствий от них в Российской Федерации

Инструкция о порядке государственного статистического учета пожаров и последствий от них в Российской Федерации утверждена Приказом МВД России от 30 июня 1994 г. № 332 «Об утверждении документов по государственному учету пожаров и последствий от них в Российской Федерации» (далее - Приказ). Постановлением Госкомстата России от 07.06.2002 г. № 134 утверждена форма статистической отчетности № 1-ПОЖАРЫ «Сведения о пожарах и последствиях от них» (см. таблицу 4.1).

Государственный статистический учет пожаров и последствий от них предназначен для формирования основных показателей, характеризующих обстановку с пожарами в Российской Федерации, и включает в себя:

- официальный статистический учет, осуществляемый Государственной противопожарной службой МЧС России;
- ведомственный статистический учет, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти, другими юридическими лицами на подведомственных объектах, и статистическую отчетность, представляемую ими в Государственную противопожарную службу МЧС России в установленном Госкомстатом России порядке.

Государственный статистический учет пожаров и последствий от них представляется Государственной противопожарной службой МЧС России в Госкомстат России.

В соответствии с Приказом инструкция по заполнению и прохождению карточки учета пожара обязательна для применения всеми федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Таблица 4.1. Общая схема предоставления отчетности по форме № 1-ПОЖАРЫ

Субъекты, предоставляющие информацию	Субъекты, осуществляющие сбор
1 уровень (ведомственный учет)	
<p>— юридические лица, их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность по рыболовству, добыче угля, сланцев, нефти, подземной добыче руд и нерудного сырья, порты, пароходства, авиационные предприятия и компании;</p> <p>— юридические лица, осуществляющие статистический учет пожаров по соглашениям с Государственной противопожарной службой МЧС России</p>	<p>— управления (отделы) Государственной противопожарной службы МЧС республик, краев, областей, автономных образований в составе Российской Федерации, по месту своего нахождения;</p> <p>— орган, осуществляющий государственное регулирование в соответствующей отрасли экономики</p>
<p>— управления (отделы) Государственной противопожарной службы МЧС республик, краев, областей автономных образований;</p> <p>— органы, осуществляющие государственное регулирование в соответствующих отраслях экономики</p>	<p>— Главное управление Государственной противопожарной службы МЧС России</p>
<p>Министерство обороны Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Департамент использования и восстановления лесного фонда), Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральная служба специального строительства Российской Федерации, Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации.</p>	<p>— Главное управление Государственной противопожарной службы МЧС России</p>
2 уровень (официальный статистический учет)	
<p>— Главное управление Государственной противопожарной службы МЧС России</p>	<p>— Госкомстат России</p>

Учету подлежат все пожары, независимо от места их возникновения и последствий. На уровне этих наблюдений учитываются все пожары, вне зависимости от причин.

Учет пострадавших при пожаре лиц федеральными органами исполнительной власти осуществляется на основании сведений, представляемых медицинскими учреждениями. Медицинские учреждения, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности, обязаны немедленно сообщать в органы, подразделения, ответственным работникам соответствующих федеральных органов исполнительной власти о пострадавших при пожарах лицах, обратившихся или доставленных для оказания медицинской помощи, а также об умерших от травм, полученных на пожаре. Кроме того, они обязаны по запросам должностных лиц, проводящих проверку (расследование) по пожарам, выдавать документы, подтверждающие факт смерти или травмирования лиц на пожаре.

Материальный ущерб от пожара - стоимостное выражение уничтоженных и поврежденных материальных ценностей, затрат на тушение и ликвидацию последствий пожара, в том числе на восстановление объекта.

Материальный ущерб от пожара состоит из прямого и косвенного ущерба.

Прямой ущерб от пожара - оцененные в денежном выражении материальные ценности, уничтоженные и (или) поврежденные вследствие непосредственного воздействия опасных факторов пожара, огнетушащих веществ, мер, принятых для спасения людей и материальных ценностей.

Косвенный ущерб от пожара - оцененные в денежном выражении затраты на тушение и ликвидацию последствий пожара (включая социально-экономические и экологические), а также восстановление объекта.

Учету подлежит прямой материальный ущерб от пожара независимо от степени его возмещения. Учет прямого материального ущерба от пожаров федеральными органами исполнительной власти и другими юридическими лицами осуществляется на основании документов бухгалтерской отчетности объединений, предприятий, учреждений, организаций, на которых произошел пожар, сведений страховых организации,; выписок из решений судебных органов, документов собственников личного имущества.

В таблицах 4.2 и 4.3 приведены сводные официальные результаты учета пожаров и их причин за период 1995-2002 гг.

Из них следует, что по причинам, связанным с нарушением требований безопасности – нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования и бытовых электроприборов; нарушение правил пожарной безопасности при проведении электрогазосварочных работ; неисправность и нарушение правил эксплуатации печного отопления, – за указанный период в целом наблюдалась тенденция к сокращению. В структуре основных причин пожаров при этом доля данных видов причин находилась на относительно стабильном уровне. Зато за период 1999-2002 гг. доля такой причины, как неосторожное обращение с огнем резко увеличилась – с 39,6% до 56,7%.

Таблица 4.2. Основные причины возникновения пожаров, тыс. 1995-2002 гг.

Число пожаров по причинам, тыс.:	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
поджоги	22,2	20,7	15,3	14,1	13,5	7,9	8,2	11,4
нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования и бытовых электроприборов	65,2	66,7	63,4	63,3	61,3	58,9	52,7	53,6
неосторожное обращение с огнем	122,6	123,1	118,2	116,8	117,4	116,6	117,9	156,9
шалость детей с огнем	27,5	24,2	21,3	18,5	16,5	13,3	11,1	10,9
нарушение правил пожарной безопасности при проведении электрогазосварочных работ	5,1	7,1	6,6	6,2	5,6	5,0	4,6	4,3
неисправность и нарушение правил эксплуатации печного отопления	26,5	34,5	33,1	32,4	30,2	29,9	30,1	26,1
прочие или неустановленные ⁵³	51,4	52,2	47,6	43,1	51,9	37,3	22	13,3

Источник: Госкомстат России

⁵³ Досчитано авторами, исходя из данных об общем числе зарегистрированных пожаров.

Таблица 4.3. Структура основных причин возникновения пожаров, % к итогу, 1995-2002 гг.

Число пожаров по причинам, тыс.:	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
поджоги	6,9	6,3	5,0	4,8	4,6	2,9	3,3	4,1
нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования и бытовых электроприборов	20,3	20,3	20,8	21,5	20,7	21,9	21,4	19,4
неосторожное обращение с огнем	38,3	37,5	38,7	39,7	39,6	43,4	47,8	56,7
шалость детей с огнем	8,6	7,4	7,0	6,3	5,6	4,9	4,5	3,9
нарушение правил пожарной безопасности при проведении электрогазосварочных работ	1,6	2,2	2,2	2,1	1,9	1,9	1,9	1,6
неисправность и нарушение правил эксплуатации печного отопления	8,3	10,5	10,8	11,0	10,2	11,1	12,2	9,4
прочие или неустановленные	16,0	15,9	15,6	14,6	17,5	13,9	8,9	4,8

Рассчитано по данным Госкомстата России

Рассмотренная система учета пожаров и последствий от них носит комплексный характер и может послужить базой для разработки и внедрения статистического наблюдения, отвечающего новым требованиям, позволяющим соотнести численные показатели причинения вреда показателям нарушений обязательных требований. Для этого необходимо «переориентировать» собираемые показатели. Внести в форму данные, которые смогут отобразить зависимость возникших пожаров и наступивших последствий от несоблюдения обязательных требований.

Иначе говоря, система «ориентирована» на разностороннее взаимодействие и получение информации от неограниченного круга субъектов, начиная с органов государственной власти и лечебных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, и заканчивая непосредственно самими пострадавшими, но сбор информации происходит только в направлении показателей причинения вреда.

Наряду с регистрацией непосредственно самих фактов пожаров система фиксирует размер прямого материального ущерба и иные последствия, что является немаловажным для полноты оценки проводимых реформ. Кроме того, в системе имеет место механизм расследования причин пожаров. Используя этот механизм и изменяя набор собираемых параметров, существует возможность получения информации о количестве пожаров и нанесенном ими ущербе, вызванных непосредственно нарушениями обязательных требований.

4.1.2. Федеральное государственное статистическое наблюдение о качестве проинспектированных потребительских товаров

Федеральное государственное статистическое наблюдение о качестве проинспектированных потребительских товаров осуществляется в соответствии с постановлением Госкомстата России от 05.10.2000 г. № 91с изм. от 23.05.2002 г. № 124, от 03.09.2002 г. № 173 и предназначено для формирования основных показателей, характеризующих обстановку в области качества товаров присутствующих на потребительском рынке Российской Федерации. Данное наблюдение включает в себя:

- (1) ведомственный статистический учет, осуществляемый территориальными управлениями Госторгинспекции России;
- (2) официальный статистический учет, который осуществляется Госкомстатом России на основании информации, представленной Департаментом Госторгинспекции внутренней торговли и общественного питания Минэкономразвития России.

Таблица 4.4. Общая схема предоставления отчетности по форме № 1-кч (Федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о качестве проинспектированных потребительских товаров»)

Субъекты, предоставляющие информацию	Субъекты, осуществляющие сбор
1 уровень (ведомственный учет)	
Территориальные управления Госторгинспекции	Минэкономразвития России (Департаменту Госторгинспекции внутренней торговли и общественного питания); органу государственной статистики по месту, установленному территориальным органом Госкомстата России в республике, крае, области, городе федерального значения
2 уровень (официальный статистический учет)	
Минэкономразвития России (Департамент Госторгинспекции внутренней торговли и общественного питания)	Госкомстату России

По информации представленной Госторгинспекцией России, качество потребительских товаров, поступивших на потребительский рынок в 2002 г., в целом остается невысоким. Вместе с тем по сравнению с 2001 г. отмечается повышение качества рыбопродуктов, мясных и мясорастительных консервов, масла животного, маргарина, майонеза, вина, шампанского, пива, трикотажных изделий, холодильников как импортного, так и отечественного производства. В 2002 г. из 45 тыс. проверенных торговых предприятий в каждом третьем были установлены факты продажи фальсифицированных и контрафактных товаров на общую сумму 175 млн. рублей. К административной ответственности привлечено 237 тыс. правонарушителей. Наложено штрафов на общую сумму 482 млн. рублей.

**Таблица 4.5. Качество товаров, поступивших на
потребительский рынок относительно 2002 и 2001 гг.⁵⁴**

	Забраковано и снижено в сортности в % к общему объему проинспектированных товаров			
	отечественных		импортных	
	2002г.	Справочно 2001г.,	2002г.,	Справочно 2001г.
<i>Продовольственные товары</i>				
Мясо всех видов	14,0	11,9	29,7	26,9
Колбасные изделия и копчености	21,0	17,8	23,5	28,4
Рыба и рыбопродукты	30,1	33,5	27,6	42,6
Цельномолочная продукция	18,7	18,4	34,7	20,1
Масло животное	21,9	22,5	22,6	39,8
Сыры всех видов	28,0	26,0	26,0	28,9
Консервы молочные	16,0	24,2	14,8	27,1
Маргарин, майонез	16,6	25,3	8,1	15,1
Масло растительное	26,4	15,9	21,3	68,1
Кондитерские изделия	13,5	17,8	24,6	22,5
Консервы мясные и мясорастительные	19,4	23,9	20,9	28,5
Консервы плодоовощные и ягодные	27,5	38,6	29,1	6,8
<i>Алкобольные напитки и пиво</i>				
Водка и ликероводочные изделия	14,1	13,5	9,6	74,7
Вина виноградные и плодовые	19,2	22,4	4,8	5,2
Коньяк	15,5	13,2	4,0	13,3
Шампанское	1,4	1,8	0,7	14,1
Пиво	14,1	20,4	20,2	48,5

⁵⁴ По данным Департамента Госторгинспекции Минэкономразвития России

<i>Непродовольственные товары</i>				
Ткани всех видов	25,1	21,7	49,2	58,1
Швейные изделия	54,8	47,5	60,2	56,8
Чулочно-носочные изделия	36,8	43,7	53,1	46,5
Кожаная обувь	28,4	30,6	51,1	49,9
Верхний трикотаж	27,3	50,5	57,8	59,5
Бельевой трикотаж	27,1	30,1	61,0	61,2
Холодильники	14,4	14,9	16,9	21,5
Стиральные машины	12,5	15,8	34,8	22,5
Телевизоры и видеоманитофоны	24,4	17,3	25,7	28,9
Мебель	38,4	44,4	46,3	39,1
Радиоаппаратура	40,5	27,8	34,6	43,3

4.1.3. Федеральное государственное статистическое наблюдение об административных правонарушениях в сфере экономики

Данное статистическое наблюдение проводится в соответствии с постановлением Госкомстата России от 25.07.2002 г. № 158. Как и в вышеуказанных, статистические наблюдения и сбор информации можно разделить на два уровня.

Таблица 4.6. Общая схема предоставления отчетности по форме № 1-АЭ (Федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики»)

<i>Субъекты, предоставляющие информацию</i>	<i>Субъекты, осуществляющие сбор</i>
1 уровень (ведомственный учет)	
Территориальные органы	Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации

<i>Субъекты, предоставляющие информацию</i>	<i>Субъекты, осуществляющие сбор</i>
	Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству, Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральный горный и промышленный надзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности
2 уровень (официальный статистический учет)	
Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство	Госкомстату России (ГМЦ Госкомстата России)

<i>Субъекты, предоставляющие информацию</i>	<i>Субъекты, осуществляющие сбор</i>
экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству, Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральный горный и промышленный надзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности	

Собираемую информацию составляют следующие три блока показателей:

I. Сведения о выявленных административных правонарушениях в сфере экономики:

1. Административные правонарушения в области охраны собственности;
2. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования;
3. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности;
4. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг;
5. Административные правонарушения против порядка управления;
6. Количество выявленных административных правонарушений, единиц;
7. Наложено административных штрафов, единиц;

8. Сумма наложенного штрафа (тыс. руб.);

9. Сумма взысканного штрафа (тыс. руб.);

II. Сведения о выявленных нарушениях в сфере экономики:

1. По ним принято решений:

А. организационно-правового характера, (единиц);
в том числе вынесено:

- предписаний (единиц);
- постановлений о приостановлении деятельности (единиц);
- наложении ареста на имущество и банковские счета (единиц);

Б. наложено штрафов на сумму (тыс. руб.);

В. предъявлено исков на сумму (тыс. руб.);

Г. меры дисциплинарной и материальной ответственности работников (единиц);

2. Передано материалов в правоохранительные органы (единиц);

III. Выявлено нарушений законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации (единиц):

в том числе законодательств:

- таможенного;
- налогового;
- валютного;
- других;
- нормативных актов министерств и ведомств.

Таким образом, речь идет исключительно о фиксации случаев нарушений установленных требований (в данном случае норм КоАП РФ).

В целом, в базы данных контрольно-надзорных органов попадает информация, полученная по результатам проведения *плановых* (проводимых на основании соответствующего плана проведения мероприятий) и *внеплановых* (согласно Федеральному закону от 21 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)») контрольных (надзорных) мероприятий.

Внеплановые мероприятия по контролю проводятся органами государственного контроля (надзора) в случаях:

- (1) получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях

- технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- (2) возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
- (3) обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Следует отметить важность судебной статистики (статистики рассмотрения дел и вынесенных решений), учитывая, что многие нарушения предпринимателями установленных требований рассматриваются в судах непосредственно после выявления нарушения либо в качестве обжалования решений контрольно-надзорных органов.

Таблица 4.7. Результаты рассмотрения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях по отдельным видам правонарушений в 2002 г.

	Мелкое хищение чужого имущества	Нарушение правил тор- говли	Продажа товаров ненадлежащего качества или с наруше- нием санитарных норм	Торговля с рук в неустановленных местах	Мелкое хулиганство	Распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде в общест- венных местах	Злостное неповино- вание при пресечении нарушений общест- венного порядка
Рассмотрено дел (по числу лиц) – всего	59980	14157	24599	33397	698862	370338	106954

	Мелкое хищение чужого имущества	Нарушение правил тор- говли	Продажа товаров ненадлежащего качества или с наруше- нием санитарных норм	Торговля с рук в неустановленных местах	Мелкое хулиганство	Распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде в общест- венных местах	Злостное неповино- вание при пресечении нарушений общест- венного порядка
Число лиц, подверг- нутых взысканиям (человек)	53689	9789	17796	27735	661601	341301	96152
Наложено админист- ративных взысканий по видам:							
административный арест	367	1	-	-	418216	135449	45465
исправительные работы	72	-	-	-	5264	1159	3667
лишение специаль- ного права	80	-	-	-	-	7	2984
штраф	52529	9598	12012	25676	237803	198326	43960
предупреждение	631	19	5653	14	283	6352	59
конфискация иму- щества	8	171	131	2045	35	8	9
Сумма штрафов, млн. руб.:							
наложенных	23,0	6,8	18,5	2,2	59,0	31,7	40,1
взысканных	8,9	3,2	6,6	1,3	20,5	10,3	23,5

Для примера публикуемой судебной статистики можно привести данные, собранные в таблице 4.7. Следует отметить, что уровень агрегации публикуемых Госкомстатом России данных крайне узок.

4.2. Выводы

О системе регистрации случаев причинения вреда на сегодняшний день можно говорить только как о фрагментарной и имеющей цели, задачи и фиксируемые параметры только в определенной части удовлетворяющие целям и задачам мониторинга таких случаев.

В целом проблему надо понимать шире, чем выстраивание мониторинга (государственного и/или независимого) динамики случаев нарушения обязательных требований, повлекших за

собой нарушение чьих-то прав, принесших вред и т.п. Речь должна вестись также о системе мониторинга возникающих проблем обеспечения безопасности, не получивших должного регулирования. Другим словами, вероятно, могут существовать области (опасности), которые в настоящее время не выявлены, но в перспективе могут оказывать влияние на уровень безопасности граждан и окружающей среды, что подразумевает необходимость принятия мер, снижающих риск их возникновения в будущем.

Вообще, проблему выстраивания системы показателей, выходящих за рамки случаев причинения вреда, вызванных нарушением действующих обязательных требований, следует признать важной для достижения целей реформы технического регулирования. При этом существует риск того, что модернизированная система учета может снова сконцентрироваться на устанавливаемых требованиях и не иметь цели измерения небезопасных ситуаций, пока «не зарегулированных».

Информационные и статистические ресурсы контрольно-надзорных органов касаются преимущественно выявления случаев нарушения обязательных требований, и показатели часто не свидетельствуют о причинении вреда. На этих показателях оценку причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов построить можно не всегда. Во-первых, они сильно зависят от интенсивности проведения контрольных мероприятий. Во-вторых, мониторинг выстроен исходя из обязательных требований, действующих в настоящее время, а они с принятием соответствующих технических регламентов претерпят изменения, возможно, значительные.

При этом речь может идти не только об изменении требований в рамках действующей «классификации», а также и об изменении самой классификации, что приведет к еще большему усложнению возможности сопоставлять данные ситуации, предшествующей изменению обязательных требований, и сложившейся после. В качестве примера можно привести следующий. Форма № 1-АЭ федерального государственного статистического наблюдения «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» содержит показатель количества нарушений по «продаже товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил (ст. 14.4 КоАП)». Согласно идеологии закона о техрегулировании «ненадлежащее качество» не будет регулироваться,

следовательно, показатель может измениться (равно как и данная статья КоАП РФ), что приведет к несопоставимости данных предыдущего и последующего периодов.

Используя статистику, собираемую органами контроля (надзора), ориентированную на учет нарушений установленных требований можно говорить только о создании индикатора, который характеризовал бы:

- сокращение обязательных требований (предмета проверки) и приближение их к выполнимым предпринимателями параметрам;
- сокращение давления контрольно-надзорных органов (уменьшение числа обязательных требований, повлекшее уменьшение числа мероприятий по проверке соблюдения этих требований, особенно внеплановых);
- в отдельных случаях динамику нарушений, вызвавших ущерб - когда суть нарушения подразумевает ущерб (например, вырубки, превышение допустимых выбросов и т.п.).

Информация, полученная в ходе проведения плановых проверок, формируется из численных показателей относительно выявления фактов нарушения обязательных требований, в том числе даже в тех случаях, когда данные нарушения не повлекли причинение какого-либо вреда. Наиболее приближенной к реальной ситуации будет являться информация, получаемая в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых по основаниям для внеплановых проверок, в частности, заявлениям граждан и юридических лиц.

Говоря о выстраивании системы, позволяющей регистрировать и анализировать случаи причинения вреда, необходимо отметить следующие принципиально важные моменты:

1. Особое внимание необходимо уделить моменту регистрации факта причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований. То есть определить стадии сбора информации и момент передачи данной информации органу, осуществляющему ее анализ.

Структурно систему регистрации случаев причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований можно представить следующими этапами:

1. Этап – сбор первичной информации.

Надо полагать, что первичную регистрацию будет осуществлять орган, установивший факт причинения вреда

(орган здравоохранения, правоохранительные, судебные, или непосредственно контрольные органы). Регистрация будет производиться путем заполнения *«формы статистической отчетности о фактах причинения вреда жизни, здоровью, имущественным интересам и окружающей среде»*, которая должна содержать определенный набор показателей, характеризующий факт причинения вреда относительно соблюдения обязательных требований.

II. Этап – дополнительного сбора информации.

Далее данная форма направляется в орган, осуществляющий расследование по факту причинения ущерба и выносящий решение о причинах происшедшего, оценке ущерба и привлечении к ответственности виновных. Здесь речь идет непосредственно о контрольных (надзорных) органах либо в том случае, если заявление было подано и рассматривается в судебных органах, то о суде.

III. Этап – передачи информации в орган, осуществляющий аналитическую обработку.

После чего, в случае вынесения окончательного решения, форма, содержащая полный набор показателей, направляется в орган, проводящий аналитическую обработку собранной информации, либо в орган, уполномоченный встать на защиту нарушенных прав (в случае судебного обжалования решения государственного органа или обращения в судебные органы за возмещением вреда, то есть в случаях изменения данных и показателей, содержащихся в *«форме статистической отчетности о фактах причинения вреда жизни, здоровью, имущественным интересам и окружающей среде»*).

Таким образом, ориентированность системы на факт причинения вреда, а не на факт нарушения обязательных требований позволит собирать и фиксировать показатели, необходимые для мониторинга ситуации в области организации учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов и информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов.

2. Выработывая подходы к выстраиванию национальной системы регистрации случаев нанесения вреда вследствие нарушения обязательных требований, необходимо максимально использовать существующую систему ведомственной информации и возможности специального органа,

аккумулирующего государственные статистические ресурсы, т.е. Госкомстата России.

Учитывая положительный опыт действующих федеральных статистических наблюдений, необходимо сориентировать существующую систему дополнительными показателями, позволяющими проанализировать соотношение показателей причинения вреда с показателями нарушений обязательных требований. Кроме того, такой подход позволит с наименьшими потерями для бюджетов всех уровней выстроить требуемую систему и скоординировать деятельность других федеральных органов исполнительной власти на основе уже существующих федеральных статистических исследований.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1. Рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной практики технического регулирования

Дальнейшее формирование общей нормативной базы технического регулирования, а также принятие технических регламентов должно основываться на следующих общих принципах:

- увязывание реформы технического регулирования с другими проводимыми экономическими реформами, прежде всего, административной реформой;
- придание законодательного статуса регламентам принятия решений органами исполнительной и законодательной власти, формальные ограничения на нормотворчество отдельных государственных органов;
- формализация и повышение прозрачности процедуры принятия регулирующих решений, оценки возможных альтернатив, издержек и результатов принятия решения, в том числе его воздействия на различные группы потребителей и бизнеса;
- преимущество менее жестких форм обеспечения соответствия перед более жесткими (обязательная сертификация должна восприниматься как исключительный, а не как обычный способ подтверждения соответствия);
- обязательная оценка конкурентных последствий принятия технических регламентов;
- введение правила ответственности государственных ведомств и чиновников за причиненные бизнесу убытки.

Для ускорения реализации реформы технического регулирования необходимы следующие действия:

1. Создание *концепции и программы разработки* технического законодательства. Эта работа включает три основных блока:

- определение критериев приоритетности разработки технических регламентов, программы таких работ;
- программу приведения нормативных актов в соответствие с законодательством о техническом регулировании;

- программу разработки обеспечивающей нормативно-правовой базы, включая как собственно нормативные акты (например, положение об аккредитации), так и документы рекомендательного и методического характера.

2. Определение на уровне Постановления Правительства, в каких случаях Правительства РФ считает необходимым (допустимым) принятие технических регламентов собственным постановлением.

3. Разработка отдельных законов или внесение дополнений в закон "О техническом регулировании", определяющих действия в случае несоответствия техническим регламентам процессов производства, хранения, переработки и т.п., порядок контроля соблюдения обязательных требований в этой сфере.

4. Централизованная работа в отношении оценки недостатков закона и подготовки необходимых поправок в него с целью конкретизации отдельных норм

5. Приведение нормативной базы в соответствие с законом «О техническом регулировании».

6. Осуществление планомерной просветительской работы как среди федеральных органов исполнительной власти, так и среди участников рынка с целью закрепления идеологии закона и задач реформы.

7. Разработка методических рекомендаций для контролирующих органов на переходный период, четко определяющих, каким образом определяется обязательность или необязательность требований.

8. Анализ и пресечение случаев нарушения требований законодательства о техническом регулировании со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Следует также продумать вопрос стимулов для хозяйствующих субъектов и иных экономических агентов для участия в разработке технических регламентов и, шире, в развитии системы технического регулирования. Реальная многосубъектность политики технического регулирования является необходимым условием успеха реформы.

5.2. Рекомендации по созданию системы показателей оценки эффективности реформы технического регулирования

Общие подходы

Параллельно с реформой технического регулирования реализуется ряд других реформ со схожими (смежными) целями и задачами. В силу комплексности проводимых реформ существуют сферы, влияние на которые осуществляется сразу по нескольким направлениям. Поэтому очень вероятно возникновение ситуации, когда очевиден результат, в той или иной мере поддающийся формализации, однако трудно (если вообще возможно) сказать, что он обусловлен определенной реформой и только ей. Так, показатели, связанные с результативностью бизнеса, не всегда могут быть до конца признаны удовлетворяющими задаче оценки именно реформы технического регулирования. Тоже может касаться, например, и бюджетного эффекта реформы. Вместе с тем, возможно выделение отдельных узких областей, на которые оказывает влияние преимущественно анализируемая реформа. Это, например, издержки предпринимателей на прохождение процедур сертификации, подтверждение соответствия, получение доступа к необходимой информации по обязательным требованиям и издержки их исполнения. В любом случае при анализе итогов реформы следует рассматривать результаты с позиций влияния на них различных реформ.

Учитывая отсутствие общепринятых целей и задач реформы техрегулирования и зачастую их различную трактовку для оценки реформы, осложняется применение нормативного подхода (в упрощенном смысле – сравнение поставленных задач и достигнутых результатов с учетом установленных временных промежутков). Выявление наиболее «правильной» позиции затрудняется тем, что декларируемые цели из разных инстанций (включая ведомства, участвующие в реформе техрегулирования) часто не соответствуют представлениям инициаторов реформы. Наряду с этим отсутствует официальный перечень целей реформы, который мог бы быть достаточно операционализированным для целей применения нормативного подхода в отношении реформы технического регулирования. Для применения нормативного подхода, таким образом, речь должна вестись о методике, которая могла бы быть официально признанной (утвержденной).

Для оценки эффективности проведения реформы, соответствия ее поставленным целям необходима выработка системы критериев эффективности, поддающейся количественному или качественному наполнению и анализу. Такая система критериев может выступать в качестве основы методики оценки реформы технического регулирования, которой при соответствующем утверждении целесообразно придать статус официального рекомендательного документа.

Рекомендации по показателям оценки реформы

Эффект от реформы следует рассматривать с различных сторон, учитывая, что речь ведется о воздействии на параметры сложной системы. При этом мы приходим к выводу, что «универсального уравнения», оценивающего реформу, быть не может. Речь при оценке должна вестись о рассмотрении всех «участвующих групп» и показателей различных уровней. Классификацию показателей можно дать исходя из уровней рассмотрения экономики: макроэкономические показатели, микроэкономические показатели, характеристики мезоуровня (или отраслевые характеристики). Следует выделить и характеристики мета-уровня, на котором акцент делается на соответствие российской институциональной среды той среде, в которую страна стремится влиться (ЕС, ВТО и т.п.).

Одновременно влияние реформы (эффективность) может рассматриваться и с точек зрения сторон, подверженных влиянию реформы - (1) государства; (2) потребителей продукции, работ и услуг; (3) предпринимателей (производителей), имея в виду, что реформа окажет различное влияние на каждую из этих трех групп.

Кроме показателей по уровням экономики, необходимо еще обратить внимание на аспекты, связанные именно с внедрением (а не с эффектом) самого института и его функционированием.

Может применяться *нормативный подход*, исходящий из сравнения предполагаемых к достижению целей и задач реформы и реальных результатов их достижения.

В отдельных случаях (например, на отдельных оцениваемых рынках) может быть применен *подход «сравнения выгод и издержек»* (см. Приложение 3).

На наш взгляд, при оценке реформы техрегулирования обязательно необходимо рассматривать следующие показатели и характеристики:

Внутрифирменные показатели эффективности

- издержек производителя в части расходов на сертификацию (подтверждение соответствия);
- издержек производителя (реализующего, утилизирующего) на выполнение обязательных требований;
- динамика доли «административных издержек» (прежде всего, на контроль) в общих издержках фирмы;

Показатели эффективности на отраслевом уровне

- число продавцов и число покупателей;
- показатели рыночной концентрации;
- природа продукта в двух аспектах: дифференциация продукции (добровольный аспект реформы или стандарты), безопасность продукции (обязательный аспект реформы или обязательные требования);
- барьеры вхождения на рынок (дополнительные издержки, которые должны нести фирмы, входящие в отрасль по сравнению с теми фирмами, которые уже в ней находятся);
- информированность производителей и потребителей.

Показатели инновационной активности (динамика инновационной активности и увеличение интенсивности процессов реструктуризации).

Воздействие на безопасность и качество продукции, состояние окружающей среды

- изменение степени опасности продукции и процессов производства (через показатели смертности или заболеваемости от вредных веществ, содержащихся в конкретных товарах, стоимостную оценку возвращенной и отозванной продукции; количество подделок, фальсификатов, степень риска и т.п.)
- состояние окружающей среды в целом, отдельных ее компонентов и на ограниченных территориях.

Показатели эффективности на макроуровне

- оценка эффекта воздействия отдельных мер экономической политики на ВВП и другие макроэкономические показатели;
- эффективности участия России в международной торговле - усиление вовлеченности России в международную торговлю (через динамику чистого экспорта, отдельно по импорту и экспорту).

Соответствие системы технического регулирования международным стандартам (процентному отношению соответствия российских норм зарубежным)

Бюджетный эффект от реформы.

- Издержки бюджета на реализацию непосредственно реформы, включая:
 - прямые затраты бюджета на разработку технических регламентов, реализуемую органами власти, госучреждениями, независимыми организациями (в широком смысле бюджетополучателями на цели разработки проектов технических регламентов),
 - издержки на разработку, внедрение и поддержание сопутствующих реформе механизмов, в частности, базы данных случаев причинения вреда по причине нарушения обязательных требований, информационной системы по техническим регламентам и т.д.;
 - затраты на изучение и создание необходимых институтов, в частности внедрение процедур оценки рисков в целях приведения требований к минимальным и т.п.
 - прямые затраты на содержание органов контроля (надзора) и реализацию контрольных мероприятий и санкций.
- Возможные потери или дополнительные налоговые и неналоговые поступления в бюджет, связанные с внедрением новых правил, в том числе:
 - сокращение/увеличение поступлений в бюджет от аккредитованных органов по сертификации и лабораторий;
 - возможное сокращение поступлений на первых этапах реформы, связанное с издержками экономических субъектов на восприятие новых правил;
 - возможные поступления в бюджет, связанные с ситуацией неизвестности новых правил экономическими субъектами и взиманием вследствие этого дополнительных штрафных санкций;

- возможные дополнительные поступления в бюджет вследствие вызванного реформой улучшения предпринимательского климата.

Характеристики внедрения и функционирования самого института технического регулирования

- затраты на разработку и принятие технических регламентов, а также разработку и поддержание необходимых для внедрения систем;
- темпы проведения и внедрения реформы;
- качество технических регламентов и устанавливаемых обязательных требований;
- издержки и скорость восприятия новых правил экономическими субъектами, включая предпринимателей, потребителей и органы власти;
- возможности для строительства новых административных барьеров в сфере технического регулирования;
- характеристики реализации новых процедур и механизмов, установленных законом “О техническом регулировании”, в частности добровольной стандартизации, процедур отзыва продукции рынка;
- влияние на эффективность контроля за соблюдением обязательных требований;
- эффективность механизма обеспечения соблюдения обязательных требований.

Официальная методика оценки реформы, как представляется, должна содержать набор показателей, которые, по мнению утвердивших эту методику, должны быть учтены при оценке реформы преимущественно. Кроме того, она должна содержать рекомендации по сбору информации для «наполнения» этих показателей и учитывать возможность применения показателей в развитие указанных в ней и дополнительных параметров, предлагаемых проводящим оценку субъектом.

5.3. Рекомендации по использованию методов субъективной статистики для оценки реформ

В силу комплексного характера реформы и сложностей использования количественных методов анализа при условии параллельного проведения нескольких значимых экономических реформ представляется целесообразным широкое использование методов субъективной статистики (опросов) для оценки

эффективности как реформы технического регулирования в целом, так и отдельных технических регламентов.

Рекомендации органам власти, ответственным за разработку и реализацию политики в области технического регулирования предпринимательской деятельности:

- 1) Большинство значимой для оценки реформы информации возможно получить на основе данных субъективной статистики (опросы продавцов, потребителей и органов власти). В силу этого рекомендуется для проведения более объективной оценки хода реформы в области техрегулирования с регулярной периодичностью (например, 1-2 раза в год) выделять бюджетные средства для проведения таких исследований или инициировать проведение таких исследований в различных донорских организациях. Такая периодичность позволит выявлять изменения в процессе технического регулирования «накопленным итогом»;
- 2) В случае принятия какого-либо регламента (например, специального) и необходимости отдельного измерения его влияния на тот или иной сегмент (отрасль и т.д.) экономики возможно инициировать проведение отдельного исследования вне рамок регулярного мониторинга – не ранее чем через 4-5 месяцев после принятия данного регламента;
- 3) Проведение одного исследования, совмещающего в себе количественные и качественные методы, стоит от \$ 25 до 70 тысяч (влияющие на цену факторы: число обследуемых регионов, характер исследуемого объекта, объемы выборок, детальность изучаемых вопросов и т.д.). Снижение затрат для государства обуславливается четкостью поставленных задач и открытостью конкурсных процедур: тендер выигрывает та научно-исследовательская организация, которая предлагает более «экономный» и качественный способ решения этих задач;
- 4) В случае первоначального отбора государством (отдельным государственным органом) научно-исследовательской организации в договорах необходимо предусматривать последующую передачу государству не только результатов обследований, но и методик и инструментов исследования и т.д. (анкет, сценариев неформализованных интервью, первичных баз данных с введенной в них информацией). Это необходимо для того,

чтобы избежать риска рассогласования методик и несопоставимости первых результатов с теми, которые будут получены на следующих этапах мониторинга (в случае если в проведении исследований будут принимать участие разные научно-исследовательские организации). Все эти результаты должны быть открытыми для всех реальных и потенциальных государственных заказчиков работ подобного рода с целью минимизации расходов бюджетных средств.

Рекомендации научно-исследовательским организациям, занимающимся исследованием проблем регулирования (в том числе технического) предпринимательской деятельности на основе данных субъективной статистики (опросов):

- 1) Большинство значимой для оценки реформы информации возможно получить на основе анкетных опросов и неформализованных интервью. Наиболее оптимально опрашивать три группы респондентов по репрезентативным в зависимости от характера опроса выборкам: хозяйствующие субъекты (продавцы), покупатели и различные государственные и негосударственные органы (лицензионные, сертификационные, надзорные/контрольные). В отдельных случаях (например, при опросе надзорных органов, включенных в систему органов техрегулирования, в конкретном регионе или в ряде регионов исследования) опрос может быть сплошным – в этом случае рекомендуется помимо формализованного опроса проведение неформализованных фокусированных интервью с респондентами;
- 2) Имеющуюся у государственных и негосударственных органов объективную статистику (число проверок, количество и качество выявленных нарушений в сфере безопасности, масштабы отрицательных экспертиз и отказов в выдаче обязательных сертификатов и т.д.) в ходе опросов рекомендуется верифицировать методами, связанными со сбором субъективной статистики;
- 3) Показатели, рекомендуемые к статическому и динамическому измерению и верификации:
 - общая оценка влияния реформируемой системы технического регулирования на хозяйственную практику предприятий и ее отдельные показатели;

- денежные (материальные) и временные затраты на прохождение различных процедур, связанных с техническим регулированием;
- частота проверок, количество обязательных сертификатов и лицензий, получаемых предприятиями в ходе своей деятельности;
- количество нарушений, допускаемых сертификационными и лицензирующими органами, органами контроля надзора;
- количество нарушений, выявляемых органами контроля/надзора на предприятиях в ходе проверок соблюдения требований технических регламентов;
- различные показатели теневой активности (доля тени в различных финансово-экономических показателях и иных показателях деятельности) и т.д.

5.4. Рекомендации по созданию информационной базы для оценки реформы

Без национальной системы учета случаев причинения вреда многие аспекты реформы не могут быть реализованными. В частности, сложно будет реализовать принцип минимальности при установлении обязательных требований. Нынешняя система сбора информации органами власти не совсем соответствует целям оценки реформы и должна быть изменена.

В целом проблему надо понимать шире, чем выстраивание мониторинга (государственного и/или независимого) динамики случаев нарушения обязательных требований, повлекших за собой нарушение чьих-то прав, принесших вред и т.п. Речь должна вестись также о системе мониторинга возникающих проблем обеспечения безопасности, не получивших должного регулирования. Другим словами, вероятно, могут существовать области (опасности), которые в настоящее время не выявлены, но в перспективе могут оказывать влияние на уровень безопасности граждан и окружающей среды, что подразумевает необходимость принятия мер, снижающих риск их возникновения в будущем. При этом существует риск того, что модернизированная система учета может снова сконцентрироваться на устанавливаемых требованиях и не иметь цели измерения небезопасных ситуаций, пока «не зарегулированных». В этой связи особую роль

необходимо отводить независимым источникам информации, в частности обществам защиты прав потребителей, научно-исследовательским организациям, ведущим собственные реестры и т.п.

Говоря о выстраивании системы, позволяющей регистрировать и анализировать случаи причинения вреда, необходимо отметить следующие принципиально важные аспекты:

- 1) Особое внимание необходимо уделить моменту регистрации факта причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований, то есть определить стадии сбора информации и момент передачи данной информации органу, осуществляющему ее сведение и анализ.
- 2) Выработывая подходы к выстраиванию национальной системы регистрации случаев нанесения вреда вследствие нарушения обязательных требований, необходимо иметь в виду, что основным органом исполнительной власти, аккумулирующим государственные статистические ресурсы является Госкомстат России. В связи с этим создавать специальный государственный информационный ресурс на базе другого органа не совсем целесообразно. Кроме того, схема построения реализующихся в настоящее время федеральных статистических наблюдений, касающихся изучаемой проблематики, представляет из себя два уровня, где на последнем основным органом, аккумулирующим информацию, является Госкомстат России, который уже затем предоставляет необходимую информацию органу, осуществляющему анализ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аузан А., Крючкова П. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М., ИИФ СПРОС-КонфОП, 2002.
2. Афанасьева Т.П., Пуденко Т.И. Государственный контроль малого бизнеса и правовое регулирование защиты прав предпринимателей /М.: Международный институт гуманитарно–политических исследований, 2002.
3. Баутов А. Техническое регулирование: предварительные оценки. (<http://info.indi.ru>)
4. Бобылев С. Н., Ходжаев А. Ш. Экономика природопользования.: учебное пособие. Москва.: ТЕИС, 1997, 272 стр.
5. Борьба с административными барьерами на пути развития предпринимательства. Практика стран ЕС. Программный документ. Подготовлен в рамках проекта ТАСИС СМЕРУС 9803 «Поддержка развития малого предпринимательства». 2002 г.
6. Завидова С.С., Крючкова П.В., Шаститко А.Е. О реформе технического регулирования. М.: МАКС-Пресс, 2003.
7. Инвентаризация функций, оценка структуры, численности работников и уточнение порядка финансирования органов (организаций), осуществляющих государственный контроль (надзор). Аналитическая записка. Бюро экономического анализа, 2002.
8. Исследование и разработка рекомендаций по упрощению и оптимизации процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ. /М.: Рабочий центр экономических реформ и Информационно-консультационный центр «Бизнес-Тезаурус», 2001.
9. Исследование эффективности системы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации: состояние, направления развития / М.: Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, 2003.
10. Итоги и перспективы политики дебюрократизации в России. Аналитический доклад. Бюро экономического анализа, 2003.
11. Крючкова П. Административные барьеры в российской экономике. М., ИИФ СПРОС-КонфОП, 2001.

12. Лазарев В.С., Афанасьева Т.П., Пуденко Т.И. и др. Проблемы эффективности государственного контроля малого бизнеса / М.: Центр социальных и экономических исследований, 2001.
13. Малое предпринимательство в Российской Федерации: прошлое, настоящее и будущее/ Под ред. Е.Г. Ясина, А.Ю.Чепуренко, В.В. Бueva. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003.
14. Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства, Центр экономических и финансовых исследований и разработок, 2002-2003 гг.
15. Обзор экономической политики в России за 2002 год. / Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2003.
16. Обыденков А. Техническое регулирование: мировой опыт и российское законодательство. / Бюро экономического анализа, Информационно-аналитический бюллетень №44. М.: 2003.
17. Прикладная статистика. Основы эконометрики: Учебник для вузов: В 2 т. 2-е изд., испр. – Т. 2: Айвазян С. А. Основы эконометрики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 432 с.
18. Проблемы контроля безопасности и качества товаров в Европейском Сообществе и России. М., ИИФ СПРОС-КонфОП, 1999.
19. Разработка комплексного организационно-правового механизма упорядочения государственного контроля за предпринимательской деятельностью на территории г. Москвы, включая подготовку проектов нормативно-правовых актов, регулирующих порядок его осуществления. Информационно-консультационный центр «Бизнес-Тезаурус», 2002.
20. Разработка предложений по снижению административных барьеров и демополизации сектора информационных коммуникационных технологий (ИКТ). Совместное исследование Института экономики переходного периода (ИЭПП), АНО ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» и Фонда «Новая экономика» в рамках заказа Минэкономразвития России, 2002 г.
21. Разработка предложений по улучшению ситуации в области административного, налогового и таможенного регулирования сектора ИКТ (с упором на малый бизнес).

- Информационно-аналитический центр «Тезаурус-маркетинг», 2004 г.
22. Статистика: Учебное пособие/Харченко Л.П., Долженкова В. Г., Ионин В. Г. и др.; под ред. канд. экон. наук В. Г. Ионина. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001., с. 264.
 23. Чеканский А. Н., Фролова Н. Л. Теория спроса, предложения и рыночных структур. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1999.
 24. Шерер, Ф. М., Росс, Д. Структура отраслевых рынков: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. спец./ Пер. с англ. Ястребова О. К. и др.; Экон. фак. МГУ им. Ломоносова. – М.: ИНФРА-М, 1997.
 25. Шестоперов О. Подходы к взиманию платы за аккредитацию органов по сертификации: опыт отдельных стран. Информационно-аналитическая записка, НИСИПП, январь 2003 г.
 26. Bevan A., Estrin S., Kuznetsov B., Schaffer M., Angelucci M., Fennema J. and Mangiarotti G. The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia. William Davidson Working Paper Number 452, June 2001
 27. Economic benefits of standardization. Summary of results. Final report and practical examples. DIN German Institute for Standardization e. V., 2000.
 28. Guidelines for the Preparation, Adoption and Review of Technical Regulations, APEC, 1998
 29. Information notes on good practice for technical regulation, APEC, September 2000.
 30. OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris, 1997.
 31. Regulatory and Administrative Costs Survey Russia (Assessment of Administrative Barriers to Investment in Selected Subjects of the Russian Federation). Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2002.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРОЦЕДУРА СЕРТИФИКАЦИИ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Результаты проекта Regulatory and Administrative Costs Survey Russia (Assessment of Administrative Barriers to Investment in Selected Subjects of the Russian Federation”), поддерживаемый консультативной службой по иностранным инвестициям (Foreign Investment Advisory Service, FIAS), 2002 год.

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
1. Запрос в Калининградский центр стандартизации и метрологии о предоставлении информации о существующих органах по сертификации	Не определен (фактически – в течение 1 дня)		Калининградский ЦСМ и С
2. Подача заявки на сертификацию, регистрация заявки	От 1 до 3 дней	Заключается договор. Оплата по договору, зависит от вида продукции (нормативно установленной длительности ее анализа, коэффициентов трудоемкости сертификации и оценки производства ⁵⁵) 1 день сертификации изготовителей	КЦСМ и С
3. Представление документов, указанных в решении по заявке, в том числе документов о соответствии продукции установленным требованиям			
4. Рассмотрение заявки и документов, приложенных к заявке			
5. Выбор схемы и программы сертификации, определение лабораторий-соисполнителей работ			
6. Подготовка и вынесение решения по заявке			

⁵⁵ коэффициенты трудоемкости установлены Правилами по сертификации продукции “Оплата работ по сертификации продукции и услуг”, утвержденных Постановлением Госстандарта РФ №44 от 23.08.99.

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
		– 1175 руб. Стоимость сертификации импортируемой партии товара – от 15 руб. до 620руб. + 0.03% таможенной стоимости партии	
7. Для проведения процедуры сертификации некоторых видов продукции необходимо получение заключения СЭС ⁵⁶	Не определён	Зависит от конкретного вида продукции	Госсанэпиднадзор; лаборатории, аккредитованные в системе Госсанэпиднадзора
8. Отбор и идентификация образцов для испытания	До 1 дня	Для КЦСМ и С входит в заключённый договор с аккредитованными лабораториями заключается свои договоры	КЦСМ и С и аккредитованные испытательные лаборатории ⁵⁷
9. Испытания для сертификации	Рассчитываются лабораторией в соответствии с ГОСТами (например,	По договору (по расценкам лабораторий), либо входит в договор с КЦСМ и С	КЦСМ и С, аккредитованные испытательные лаборатории

⁵⁶ Перечень видов продукции, на которые требуется заключение СЭС, утвержден приказом Минздрава от 20.07.97 №217 “О гигиенической оценке производства, поставки и реализации продукции и товаров”.

⁵⁷ В области имеется 11 аккредитованных лабораторий, из них 5 могут испытывать пищевые продукты, а также 2 лаборатории, с которыми у Калининградского ЦСМ заключены договора.

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
	продукты питания – от нескольких часов до 11 дней; для непищевой продукции и более)		
10. Составление протокола испытаний и предоставление его в органы по сертификации	1 день	По договору	КЦСМ и С, аккредитованные испытательные лаборатории
11. Анализ протоколов испытаний и при необходимости принятие решения о проведении недостающих испытаний	1 день	Входит в стоимость по договору	КЦСМ и С

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
13. Оценка производства (отдельно либо если это установлено схемой сертификации – см. Гост Р для схем с буквой “А”).	Вся подпроцедура занимает от нескольких дней до нескольких недель в зависимости от ассортимента и разнообразия технологий предприятия (сложности производства)	Стоимость либо учтена в ранее заключённом договоре, либо заключается отдельный договор. Стоимость исчисляется исходя из количества затраченного экспертом времени (1 день 1175 руб.) и коэффициента трудоемкости оценки производства	КЦСМ и С
13.1. Анализ состояния производства (оценка производства).			
13.2. Заключение по результатам анализа состояния производства, которое учитывается при выдаче сертификата.			

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
14. Сертификация системы качества (отдельно либо в соответствии со схемой сертификации) ⁵⁸ . Можно разделить на 3 этапа: предсертификационный (14.1 – 14.3); предварительная оценка системы качества (14.4 – 14.7) и проверка и оценка системы качества (14.8 – 14.13)	Может достигать нескольких месяцев, как в случае с единственной проведенной процедурой такого рода	Дальнейшая оплата в соответствии с договором ⁵⁹ (до нескольких тысяч долларов)	КЦСМ и С
14.1. Подача заявки	До 1 дня	Бесплатно	Заявитель
14.2. Рассмотрение заявки, согласование сроков и стоимости с заявителем. Вынесение решения по заявке. В случае положительного решения подписание договора на проведение предварительной оценки системы качества.	До нескольких недель	Бесплатно	КЦСМ и С (отдел сертификации систем качества) и заявитель
14.3. Подготовка комплекта требуемых документов для сертификации (политика в области качества, руководство по качеству, документы системы качества)	Не определен (срок определяет заявитель)	Затраты заявителя	Заявитель совместно с нанятыми экспертами
14.4. Формирование комиссии экспертов.	1 день	По договору	Отдел ССК
14.5. Проведение предварительного анализа системы качества по представленным исходным документам и материалам. Возможен выезд на предприятие, если появляются вопросы	Экспертиза документов – до 2 недель. Выезд на предприятие 3 – 5 дней.		Комиссия экспертов
14.6. Заключение на основе предварительного анализа системы качества по представленным исходным документам и материалам.	1 месяц со дня получения документов	По договору	Комиссия экспертов и отдел ССК
14.7. В случае выявления недостатков устранение их заявителем	1 – 3 месяца из практики работы с	затраты заявителя	Заявитель совместно с нанятыми экс-

⁵⁸ Фактически в Калининградском ЦСМ проводилось 1 раз – для СПИ РВВК.

⁵⁹ Возможно подписание договора как на два этапа одновременно (тогда исключается пункт 14.8), так и два отдельных договора по каждому этапу проверки системы качества.

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
	заявителем		пертами
14.8. В случае положительного заключения оформление и подписание договора на проведение второго этапа сертификации (может отсутствовать)	До 5 дней по окончании предварительного этапа	По договору	Отдел ССК
14.9. Проведение второго этапа сертификации – непосредственной проверки и оценки.	1 неделя		Комиссия экспертов
14.10. Принятие решения о рекомендации системы качества к сертификации. Возможно наличие не более 10 незначительных несоответствий.	1-2 дня		Отдел ССК и комиссия экспертов
14.11. Принятие решения о регистрации сертификата в Реестре Регистра.	1-2 дня		Отдел ССК
14.12. Выдача лицензии на применение знака соответствия.	Не определено	1 ММРОТ (входит в договор)	Отдел ССК
14.13. Оформление и пересылка заявителю сертификата системы качества и лицензии на применение знака соответствия.	1-3 дня		Отдел ССК
15. Анализ протоколов испытаний, оценки производства, сертификации производства или системы качества (если это установлено схемой сертификации), анализа других документов о соответствии продукции, оценка соответствия продукции установленным требованиям. Результаты этой оценки отражают в заключении эксперта.	1 день	По договору	КЦСМ и С
16. Решение о выдаче сертификата соответствия.	1 день		КЦСМ и С
17. Оформление сертификата и приложений к нему, его регистрация.	1 день	1 ММРОТ	КЦСМ и С
18. Маркирование продукции знаком соответствия. Осуществляется способами, обеспечивающими четкое его изображение, стойкость к внешним воздействующим факторам в течение установленного срока	Не определен	По договору 1 шт. – 2 руб.	Заявитель

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
службы или годности продукции.			
19. При внесении изменений в конструкцию (состав) продукции или технологию ее производства, которые могут повлиять на соответствие продукции требованиям нормативных документов, заявитель заранее извещает об этом орган, выдавший сертификат.	Не определен	Бесплатно	Заявитель
20. Принятие решения о необходимости проведения новых испытаний или оценки производства этой продукции.	1 день	Бесплатно	КЦСМ и С
21. В случае принятия такого решения проводятся новые испытания.	По ГОСТу	По договору (до 10% от предыдущего договора)	КЦСМ и С, аккредитованные испытательные лаборатории
22. Постановление о необходимости новой маркировки, при этом в каждом конкретном случае определяется характер и вид маркировки.	1 день		КЦСМ и С
23. Инспекционный контроль за сертифицированной продукцией в форме периодических и внеплановых проверок, включающих испытания образцов продукции и другие проверки, необходимые для подтверждения, что реализуемая продукция продолжает соответствовать установленным требованиям, подтвержденным при сертификации		70% от трудоемкости сертификации 1 ч/д = 870 руб.	КЦСМ и С
23.1. Проведение испытаний и анализ их результатов.	От 1 до нескольких дней	по договору	КЦСМ и С
23.2. Осуществление инспекционного контроля сертифицированной системы качества. По предыдущим ошибкам (согласно пункту 17).	До 1 недели		КЦСМ и С
23.3. Анализ состояния производства.	До 1 недели		КЦСМ и С
23.4. Оформление акта, в котором дается оценка результатов	1 день		КЦСМ и С

Этапы процедуры	Срок	Стоимость	Ответственные органы
испытаний образцов и других проверок, делается заключение о состоянии производства сертифицированной продукции и возможности сохранения действия выданного сертификата.			
24. По результатам инспекционного контроля приостановление или отмена действия сертификата (при этом он приостанавливает действие или аннулирует лицензию на применение знака соответствия)	До 1 дня		КЦСМ и С
25. Разработка перечня корректирующих воздействий и проведение корректирующих мероприятий при нарушении соответствия продукции установленным требованиям и неправильном применении знака соответствия	сроки устанавливаются экспертом, исходя из возможностей устранения недостатков	затраты предпринимателя	предприниматель
26. Постановление о возобновлении сертификата соответствия	1 день	бесплатно	КЦСМ и С

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ «ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ» (ECONOMIC BENEFITS OF STANDARDIZATION), ПРОВЕДЕННОГО TU DRESDEN И FRAUNHOFER INSTITUTE FOR SYSTEM AND INNOVATION RESEARCH, KARLSRUHE⁶⁰

Введение

Разработка стандартов и технических регламентов⁶¹ является важным элементом технологической и экономической инфраструктуры страны и оказывает огромное влияние на конкурентоспособность продукции и стратегическое поведение фирм. В совокупности с международным аспектом (процессы глобализации) этот факт ставит необходимость подробного изучения системы технического регулирования и его эффекта на экономику как на микро-, так и на макро-уровне.

Один из исследовательских проектов в области технического регулирования под названием «Экономические выгоды системы стандартизации» («Economic benefits of standardization») был реализован по инициативе Немецкого института стандартизации (DIN) совместно с Дрезденским техническим университетом (TU Dresden) и Институтом системных и инновационных исследований Фраунхофер в Карлсруэ (the Fraunhofer Institute for System and Innovation Research, Karlsruhe) в Германии, Австрии и Швейцарии в 1999-2000 гг..

Исследование состояло из двух основных частей: «Влияние системы стандартизации: результаты анкетирования фирм и интервью с экспертами» (*Part A*, «The effects of standardization: Results of the company survey and interviews with experts») и «Система стандартизации и технологические изменения, влияние системы стандартизации на экономику Германии и внешнюю торговлю» (*Part B*, «Standardization and technological change, the

⁶⁰ Economic benefits of standardization. Summary of results. Final report and practical examples. DIN German Institute for Standardization e. V., 2000.

⁶¹ англ.: standards and technical rules

effects of standardization on the German economy and foreign trade»).

Анализ экономических выгод начинается с разделения множества экономических субъектов на четыре основных группы: потребители, производители, государство и органы стандартизации, – причем последние выступают в роли посредников между тремя первыми группами, на которые так или иначе система стандартизации оказывает влияние.

Предмет и метод (подход)

Предметом исследования ТУ Дрезден является поведение субъектов экономики из трех первых групп в аспекте системы стандартизации и их мотивация к участию в процессе ее дальнейшего формирования (разработке стандартов), при этом используется микроэкономический подход. Институт Фраунхофер использует макроэкономический подход и предметом его исследования является взаимосвязь между системой стандартизации, экономическим ростом и экспортом. Совместно две части исследования представляют собой анализ микро и макроэкономических эффектов системы стандартизации.

Цель исследования

Целью первого исследования является идентификация экономических эффектов системы стандартизации на отдельные виды бизнеса, сектора экономики и экономику в целом.

Второе исследование сконцентрировано на выяснении влияния формы и содержания стандартов на технический прогресс Германии, и является ли это влияние достаточным для создания необходимых конкурентных преимуществ немецкой экономике на международном рынке.

Часть А

В ТУ Дрезден была построена модель, описывающая взаимодействие указанных выше четырех групп в контексте процесса формирования системы стандартизации, основанная на научной литературе и принципах теории отраслевых рынков (industrial economics). Для верификации модели использовались данные опросов компаний (при значительной поддержке органов стандартизации было выбрано десять секторов, среди которых случайным образом отобрано свыше 4000 компаний, которым были посланы печатные анкеты, содержащие 49 вопросов). Ответ был получен от 17% компаний. В качестве данных о потребителях и государстве были использованы мнения

экспертов (по 10 из Германии и Австрии). В результате исследования были получены некоторые значимые результаты.

- 75% компаний-респондентов принимают участие в разработке стандартов и взаимодействуют с соответствующими органами стандартизации (Немецкий институт стандартизации (DIN), Австрийский институт стандартов (ON), Швейцарская ассоциация стандартизации (SNV)), причем 60% их национального участия находится на европейском или международном уровне.
- Принятие национальных стандартов на международном уровне положительно влияет на активность бизнеса в процессе формирования системы стандартизации.
- Стандарты предприятия имеют больший положительный эффект на формирование конкурентных преимуществ фирм, чем национальные стандарты (эффекты, соответственно, равны +10.4 и +8.1 по шкале от -50 до +50).
- Применение стандартов оказывает положительный эффект на снижение транзакционных издержек (эффект = +21.8 по шкале от -50 до +50).
- Широкое применение национальных стандартов ведет к монополизации отраслей (это означает повышение рыночной власти бизнеса), но снижению средних издержек производства, также повышению качества продукции.
- Органы стандартизации (DIN, ON, SNV) сильно бюрократизированы, что является их бесспорным недостатком, однако при их отсутствии и государство, и потребители, и бизнес понесут большие издержки. Средняя оценка таких издержек равна для бизнеса (80% респондентов) = DM 540 000 на предприятие в год, однако остальные 20% считают, что получили бы выгоды, оцениваемые в среднем DM 150 000 на фирму в год.

Часть Б

В своей части исследовательского проекта институт Фраунхофер не создал единой модели, а рассмотрел несколько макроэкономических эффектов, вызываемых системой стандартизации, используя при этом эконометрические методы анализа (анализ временных рядов, перекрестный анализ и др.).

Анализ включал рассмотрение следующих аспектов: взаимосвязь системы стандартизации с технологическими изменениями, значимость системы стандартизации для экономики в целом, значимость системы стандартизации для внешней торговли и сравнение результатов макроэкономического анализа с результатами анкетирования компаний.

Взаимосвязь системы стандартизации с технологическими изменениями. Результаты эконометрического анализа показали, что в Германии процесс формирования системы стандартов идет адекватно технологическим изменениям, то есть наблюдаются следующие закономерности:

- время существования стандартов меньше в сферах деятельности, в которых быстрее меняется технология производства;
- система стандартизации оказывает положительное влияние на инновационный процесс;
- предприятия-лидеры по технологии активнее участвуют в разработке стандартов.

Значимость системы стандартизации для экономики в целом. В качестве индикаторов технологического прогресса были взяты количество патентов, расходы на экспортные лицензии и количество стандартов. При помощи методов регрессионного анализа по данным за 1960 – 1996 гг. была получена оценка их влияния на экономический рост Германии. К сожалению, в тексте они не указаны, но говорится о том, что стандартизация и, несколько меньше, патенты имеют значительное влияние на экономический рост.

Значимость системы стандартизации для внешней торговли. Перекрестный анализ показал, что количество стандартов является одним из значимых положительных факторов размеров чистого экспорта в одной трети рассмотренных международных сделках. Другие исследования показывают, что само наличие стандартов уже способствует росту международной торговли, а также тот факт, что на сегодняшний момент применение стандартов не используется в качестве установления торговых барьеров.

Сравнение результатов макроэкономического анализа с результатами анкетирования компаний. Исследование показало, что результаты макро и микроэкономического анализа адекватны друг другу по основным параметрам:

- в основном, бизнес выигрывает от существования системы стандартизации и принятия участия в ее формировании;
- система стандартизации способствует техническому прогрессу и развитию международной торговли, а также увеличению мобильности инновационных технологических ресурсов;

Результатом исследования с использованием эконометрических методов анализа, упоминавшихся выше, стал конкретный вклад системы стандартизации в валовой внутренний продукт Германии за 1998 г., равный 1% от ВВП (DM 31.5 млрд.).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИМЕРНАЯ СХЕМА СРАВНЕНИЯ ВЫГОД И ИЗДЕРЖЕК, ВЫЗВАННЫХ РЕФОРМОЙ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТДЕЛЬНОМУ РЫНКУ

Эффективность в экономике рассматривается как разница между выгодами и издержками. Следовательно, для оценки эффективности реформирования нужно сравнить выгоды и издержки, получаемые экономическими субъектами от конкретной реформы. Поскольку выделить четко все положительные и отрицательные аспекты, а также однозначно определить все виды издержек и выгод довольно затруднительно, возможно приблизительное представление этих аспектов в виде следующей таблицы (Таблица 1). В данной таблице представлены основные категории выгод и издержек, возникающих в результате реформы технического регулирования на уровне отдельных рынков, применительно к производителю, потребителю, государственным органам, а также обществу в целом (данный блок выделен отдельно по причине возникновения сильных внешних эффектов, которые сложно отнести к какому-либо другому блоку конкретно).

Таблица 1.

Параметры выгод	Параметры издержек
Для производителей	
Появление новой институциональной среды ⁶²	<u>Транзакционные издержки:</u>
	Затраты на реализацию
	-Издержки адаптации персонала к новой системе
	-Оплата юридических услуг
	-Замена системы документации

⁶² Предполагается, что появление новой институциональной среды будет иметь положительную оценку со стороны производителя, то есть уже само наличие новых условий будет иметь для него некоторые выгоды.

Параметры выгод	Параметры издержек
Равные условия конкуренции	Процедурные затраты
Возможности выхода из тени	-Административные издержки ⁶³
Стандарты - еще один инструмент неценовой конкуренции	-Издержки на создание стандартов
Эффективный (рыночный) контроль за исполнением стандартов	-Издержки на участие в контролирующих организациях ⁶⁴
Повышение репутации ⁶⁵	Затраты в случае отзыва продукции
	<u>Трансформационные издержки:</u>
Увеличение спроса на продукцию вследствие повышения ее качества	-Издержки соблюдения минимальных требований (регламентов)
	-Издержки соблюдения стандартных требований
Для потребителя	
Снижение цен	Издержки возможного повышения цен на товары
Повышение качества	Издержки от снижения качества товаров
Более адекватный уровень дифференциации товаров	Транзакционные издержки
Снижение издержек поиска альтернатив	-Издержки сбора информации о сущности реформы
	-Издержки использования информации
Для государства	
Снижение затрат на осуществление контрольных функций	Издержки на реализацию реформы
	-Создание новой нормативно правовой базы

⁶³ Издержки на непосредственное взаимодействие с органами контроля и надзора (включая издержки на сертификацию и т. д.).

⁶⁴ Под контролируемыми организациями понимаются созданные бизнесом организации, осуществляющие контроль за выполнением необязательных требований.

⁶⁵ Предполагающаяся выгода за счет более добросовестного поведения производителя.

Параметры выгод	Параметры издержек
	-Создание механизмов ее функционирования
	- Процедурные затраты
	-Чистые издержки функционирования новой системы
Общественные выгоды	
Повышение качества окружающей среды	Загрязнение окружающей среды
Улучшение здоровья потребителей	Повышение травматизма, заболеваемости, имущественного ущерба и т. д.

Рассмотрим *издержки производителя*: они делятся на два подблока в соответствии с неинституциональным подходом: это трансформационные и транзакционные издержки. Трансформационные издержки – это затраты на изменение свойств продукта. Прямо реформа технического регулирования повлияет на минимальные требования к продукции, которые будут регулироваться техническими регламентами. Повышение качества этих требований, скорее всего, увеличит данные издержки. Однако предполагаемое сокращение номенклатуры регулируемых государством товаров означает сокращение соответствующих издержек. Предполагается, что в рамках конкретного рынка данное влияние будет однозначным. Выполнение необязательных требований, регулируемых национальными и международными стандартами, предполагает несение фирмами дополнительных затрат в характеристики продукта.

Транзакционные издержки связаны с функционированием самой системы технического регулирования как институтом. Затраты на реализацию связаны с переходом к новой системе и их осуществление необходимо. Процедурные затраты связаны с функционированием новой системы. Применительно к ним можно говорить о том, что они являются альтернативными по отношению к аналогичным затратам старой системы, причем наличие новой предполагает их сокращение.

Среди *выгод производителя* особо стоит выделить лишь появление стандартов в качестве дополнительного инструмента неценовой конкуренции. Предполагается, что в новых условиях стандарты будут более адекватно выполнять функцию сигнала

потребителю о качестве (наборе полезных и вредных товарных характеристик), что соответственно должно привести к получению выгоды фирмами, качество продукции которых выше. Невыполнение стандартами функций означает повышение степени асимметрии информации в пользу производителя, что ведет согласно модели Дж. Акерлофа к неблагоприятному отбору и вытеснению качественных товаров с рынка. Понижение степени информационной асимметрии ведет к повышению качества товаров и более честной конкуренции, что, в свою очередь, также можно отнести на выгоды производителя.

Соотношение издержек и выгод потребителя можно охарактеризовать по трем параметрам: цена, качество, транзакционные издержки. В данном случае под транзакционными издержками понимаются, в основном, издержки потребителя на выбор нужной альтернативы и оценки качества товара. Наличие адекватной системы регламентов и стандартов предполагает их снижение, что должно привести к одобряемой рынком степени дифференциации продукции и максимальному удовлетворению потребителя. Это в совокупности с падением транзакционных издержек производителя (что также предполагается) должно привести к «лучшему» соотношению цена-качество, хотя в среднем цена может и возрасти.

Выгоды государства характеризуются сокращением издержек на осуществление контрольно-надзорных функций. Данный тезис является довольно спорным в связи с тем, что выгода чиновников заключается в обратном. Чем большими функциями они наделяются и чем большими ресурсами распоряжаются, тем больший положительный эффект это имеет для их карьеры. Однако сокращение данного вида издержек можно считать неким критерием выгоды общества от функционирования государственного аппарата. Если сокращение издержек вызвано требуемым обществом сокращением производства данного вида общественного блага или более эффективной работой самого аппарата государственной власти, его можно считать выгодой государства. При этом, говоря о сокращении издержек, имеются в виду только издержки функционирования системы технического регулирования, поскольку издержки на ее обновление (или становление, поскольку сам термин «техническое регулирование» появился в связи с принятием закона) носят неизбежный и невозвратный характер.

Как уже было отмечено, общественные выгоды и издержки подразумевают их сложность отнесения к какому-либо конкретно блоку, даже на уровне рынка. Важно отметить, что данный блок характеризует возможную реализацию основной цели реформы. Если безопасность населения и состояние окружающей среды окажутся в худшем положении, чем это было при старой системе, реформу можно считать неудавшейся.

В таблице 1. не рассмотрены такие выгоды как значимость реформы для цели вступления России в ВТО, а также для эффективности проводящихся смежных реформ. Подобные выгоды следует рассматривать исключительно на макроэкономическом и даже историческом уровне. Включение их в анализ рыночной эффективности связано с большими сложностями, а необходимости не вызывает.

На основе таблицы 1., хотя она и не является совсем полной, можно делать как качественные, так и количественные оценки эффективности реформы на конкретном рынке. Для качественного анализа, а также количественного анализа субъективной статистики процедура анализа заключается в трех основных этапах:

- Выделение рынка (то есть его границ). При этом предпочтительнее использовать методы маркетинговых исследований.
- Составление вопросника для субъектов данного рынка и предоставление его им для заполнения. Вопросы можно задавать прямо о мнении того или иного субъекта о наличии или размере его выгод и издержек, указанных в таблице. Вопросы могут касаться как всей реформы технического регулирования, так и отдельных технических регламентов и стандартов.
- Сопоставление выгод и издержек на уровне общих и средних показателей.
- Подведение итогов и выводов и принятие решения об эффективности воздействия реформы технического регулирования на данный рынок.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ

Автономная некоммерческая организация **«Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства»** (НИСИПП) создана в 2001 году в целях содействия формированию рыночной экономики и эффективному развитию предпринимательства путем анализа и выработки рекомендаций по развитию благоприятной среды предпринимательства и общей экономической ситуации в целом.

Учредителями НИСИПП в настоящее время являются:

- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ «Сибирское соглашение»;
- Автономная некоммерческая организация «Информационно-консультационный центр “Бизнес – Тезаурус”».
- Фонд поддержки и развития предпринимательских структур;
- Общественное объединение «Международный институт Гуманитарно-политических исследований»;

Для достижения указанных целей НИСИПП осуществляет деятельность в целом ряде направлений, среди которых:

- проведение экономических, социологических и политологических исследований и осуществление на их основе анализа экономической и социальной среды развития предпринимательства, подготовки аналитических обзоров и выработке рекомендаций по ее улучшению, разработки проектов законов и других нормативных актов, экспертизы проектов законов и нормативных актов, экспертизы экономических проектов;
- оказание российским государственным органам, органам местного самоуправления, общественным организациям, а также иным физическим и юридическим лицам технической, правовой, административно-технической, консультативной и иной помощи и содействия, включая организацию подготовки и повышения квалификации работников государственных, общественных организаций, специалистов новых рыночных структур;
- создание и ведение информационных баз данных по экономическим вопросам; обработка данных, организация доступа пользователей к разрабатываемым базам данных,

создание и ведение баз данных статистической информации;

- подготовка, выпуск и издание научной, справочной, методической, учебной и нормативной литературы, выпуск периодических изданий – журналов, газет, специальных бюллетеней, вестников, а также иных тематических публикаций;
- осуществление рекламной, издательско-полиграфической и иной информационной деятельности, финансирование, организация, выпуск и распространение печатной продукции, информационных и других материалов в соответствии с целью создания и деятельности организации;
- создание клубов предпринимателей, союзов, ассоциаций и других форм некоммерческой деловой активности, содействие в развитии инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- координация и содействие во взаимоотношениях со спонсорскими организациями с целью повышения эффективности вложения кредитных ресурсов, пожертвований и технической помощи, направляемых на развитие рынка и предпринимательства в Российской Федерации;
- проведение мероприятий по привлечению средств российских и иностранных инвесторов для реализации программ (проектов), в том числе путем проведения конкурсов, аукционов, выставок и лотерей; разработка условий, организация и проведение конкурсов и тендеров по определению участников и исполнителей программ (проектов);
- организация, координация и финансирование работы постоянных и временных научных центров и творческих коллективов, экспертных советов, комиссий, курсов, в том числе с привлечением иностранных специалистов;
- осуществление внешнеэкономической деятельности, участие в финансировании и реализации международных программ и проектов;
- по поручению других юридических и физических лиц содействие в управлении грантами, пожертвованиями, займами и кредитами, технической помощью, направляемыми указанными лицами на развитие

экономических реформ, создание благоприятной среды предпринимательства и т.д.

- организация и проведение благотворительных акций и мероприятий.

В своей деятельности НИСИПП опирается на богатый опыт своих учредителей и партнеров и в некотором смысле является продолжателем их традиций. Штатный и привлекаемый персонал Института - эксперты и консультанты - обладает высокой квалификацией, сотрудники имеют значительный опыт работы над проектами, связанными с изучением экономической и правовой среды предпринимательства. Это проекты Мирового Банка, Агентства США по международному развитию (USAID), Мирового Экономического Форума, программы TACIS, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, Министерства образования и науки РФ, Федеральной антимонопольной службы, Фонда Карнеги, Фонда «Евразия», Московского общественного научного фонда, фонда поддержки малого предпринимательства «ФОРА», Академии менеджмента и рынка, Департамента развития и поддержки малого предпринимательства Правительства Москвы, Московского фонда подготовки кадров (МФПК), ряда муниципальных администраций, коммерческих предприятий т.д.

Организация имеет свой сайт в сети Интернет: www.nisse.ru

Вице-президент НИСИПП – Був Владимир Викторович
тел./факс: 229-85-61, 229-76-97

Генеральный директор НИСИПП – Шеховцов Алексей Олегович

тел./факс: 229-85-61, 229-76-97

e-mail: office@nisse.ru

ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗОВАННЫЕ В 2001-2005 гг.

2002–2005 – **Мониторинг динамики развития малого предпринимательства в регионах России.** Совместный проект НИСИПП и Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ.

Проект продолжает подготовку и публикацию ежеквартальных информационно-аналитических докладов «Динамика развития малого предпринимательства в регионах России». Доклады выпускаются с 2000 года.

2005 – **«Разработка подходов к взаимоувязыванию программы разработки технических регламентов и программы разработки национальных стандартов»**, заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ.

Основной целью данной работы является разработка подходов к взаимоувязыванию системы технических регламентов и системы стандартизации.

Для достижения поставленной цели решены следующие задачи:

1. Анализ нормативной правовой базы и практики разработки технических регламентов и национальных стандартов в РФ.
2. Анализ зарубежного опыта, характеризующего взаимозависимость обязательного и добровольного компонента технического регулирования.
3. Выявление возможностей применения особенностей зарубежного опыта к условиям российской экономики.
4. Подготовка рекомендаций по взаимоувязыванию Программы разработки технических регламентов и Программы разработки национальных стандартов.
5. Подготовка рекомендаций по возможностям использованию национальных стандартов в качестве доказательной базы соответствия обязательным требованиям.

Результатом научно-исследовательской работы стал аналитический отчет, содержащий анализ отечественных и зарубежных документов в области технического регулирования и стандартизации, а также рекомендации по взаимоувязыванию Программы разработки технических регламентов и Программы разработки национальных стандартов, внедрению механизма использования национальных стандартов в качестве

доказательства соблюдения требований технических регламентов.

2005 – **«Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов»**, заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ. Соисполнитель – ОАО «Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации» (ОАО «ВНИИС»)

Целью работы является создание окончательной редакции методических рекомендаций, отвечающих в полной мере требованиям оказания всей необходимой методической помощи в разработке и подготовке к внесению проектов технических регламентов на всех этапах.

Для достижения поставленной цели, кроме результатов первого этапа дополнительно разработаны и включены в рекомендации следующие разделы:

- 1) Методика подготовки финансово-экономического обоснования проекта технического регламента.
- 2) Рекомендации по подготовке публичных обсуждений и общественных слушаний проектов технических регламентов.
- 3) Рекомендации по подготовке полного комплекта документов, необходимых для внесения проекта технического регламента.

Также уточнены и переработаны следующие разделы действующих методических рекомендаций: основные понятия с соответствующими определениями, по идентификации объекта технического регулирования, по постановке проблемы безопасности и формулированию требований к объектам технического регулирования, по выбору форм и способов оценки и подтверждения соответствия; по соблюдению юридических норм при изложении проекта; по исключению требований к конструкции и исполнению (кроме допускаемых законодательством исключений) при формулировке требований безопасности.

Использование указанных методических рекомендаций позволит ускорить все этапы разработки и принятия проектов технических регламентов, вне зависимости от способа разработки; адекватно, с учетом требований законодательства и проведенной оценки риска сформировать минимальные и исчерпывающие требования безопасности для объектов технического регулирования любой природы; оптимально

выбрать формы и способы оценки и подтверждения соответствия с учетом уровня опасности и характера объектов технического регулирования; правильно определить особенности проведения государственного контроля (надзора) и переходного периода; юридически правильно сформулировать все разделы проекта технического регламента; результативнее и эффективнее провести общественные обсуждения и обработать полученные замечания и предложения.

2005 – «Уточнение методики формирования Программы разработки технических регламентов», заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ.

Целью работы является разработка методических рекомендаций для формирования и уточнения Программы разработки технических регламентов, использование которых обеспечит оптимальное формирование и уточнение Программы с учетом: систем технических регламентов в отдельных отраслях и сферах деятельности, а также приоритетов реализации компонентов этих систем; в полном объеме требований безопасности к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению в соответствии со статьей 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; гармонизации с международно признанными нормами и правилами всей совокупности требований, устанавливаемых в проектах сформированной и уточненной программы; выполнения требований Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Для реализации поставленной цели решены следующие задачи:

I. Проведен анализ поступивших предложений для уточнения и дополнения Программы и проекта внесения в нее уточнений и изменений для выявления принципов и закономерностей формирования подобных предложений.

II. Проведен анализ систем технических регламентов по отдельным отраслям и сферам деятельности, а также предметных областей проектов технических регламентов, разрабатываемых в соответствии с Программой на 2004-2006 годы, для:

1) выявления принципов классификации предметных областей, в том числе: в промышленности; в энергетике; в строительстве; на транспорте; в сельском хозяйстве; в сфере информационных технологий; в сфере здравоохранения и социального развития; в проектах, направленных на обеспечение защиты от природных опасностей; в сфере обеспечения пожарной безопасности; в сфере обеспечения экологическая безопасность в сфере обеспечения антитеррористической и противокриминальной защиты.

2) выявления методологических подходов к формированию систем технических регламентов в отдельных секторах, предусматривающих: систематизацию обязательных требований по безопасности в конкретной сфере технического регулирования; комплексность формирования технических регламентов и национальных стандартов на единой методической основе; формирование перечня технических регламентов, охватывающего весь спектр обязательных требований по безопасности в отдельной сфере технического регулирования; формирование перечня национальных стандартов, обеспечивающих выполнение требований технических регламентов.

3) определения принципов формирования объема и границ предметных областей, регламентов охватывающих смежные сферы технического регулирования.

III. Завершен анализ корреляции целевых ориентиров, критериев и принципов построения системы технических регламентов с учетом опыта первого года реализации Программы разработки технических регламентов на 2004-2006 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1421-р.

IV. Сформулированы рекомендации по формированию и уточнению Программы разработки технических регламентов.

2005 – «Анализ состояния системы технического регулирования и разработки рекомендаций по ее совершенствованию», заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ.

Целью данной работы является подготовка доклада по теме «Анализ состояния системы технического регулирования и разработка рекомендаций по ее совершенствованию».

Исходя из поставленной цели, сформированы следующие задачи работы:

1. Анализ текущего состояния системы технического регулирования в Российской Федерации
2. Разработка рекомендации по совершенствованию системы технического регулирования в России

Результаты работы позволяют создать законодательную базу, гармонизированную с международным законодательством, обеспечивающую необходимый уровень безопасности в предметной области регламента. На основании выполненной работы представлен отчет на тему: «Анализ состояния системы технического регулирования и разработка рекомендаций по ее совершенствованию»

2005 – **«Разработка технического регламента «О безопасности технических систем электрических станций»**, заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ. Соисполнитель – Общество с ограниченной ответственностью «Национальный институт промышленного развития».

Целями принятия настоящего технического регламента являются:

защита жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества;

охрана окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений;

предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

В соответствии с поставленными целями, при разработке настоящего технического регламента предполагается решить следующие **задачи**:

- кардинально сократить избыточное государственное регулирование (за счет исключения обязательных требований, которые либо вообще не связаны с обеспечением безопасности, либо предусматривают обеспечение безопасности выше минимально необходимого уровня);
- сохранить и конституировать в соответствии с основами технического законодательства обязательные требования, обеспечивающие минимально необходимый уровень безопасности (за счет своевременного и корректного перевода необходимых требований из «формата»

- ведомственных актов в «формат» технического регламента);
- кодифицировать обязательные требования (за счет объединения их в едином законодательном акте – техническом регламенте, в рамках чего становится возможным исключение неясностей и противоречий между отдельными нормами);
- привести устаревшие обязательные требования в соответствие с уровнем развития экономики и техники (за счет введения новых норм в соответствии с накопленным отечественным и зарубежным опытом)

В результате работы будут предъявлены:

1. проект технического регламента;
2. обоснование необходимости принятия федерального закона о техническом регламенте;
3. финансово - экономическое обоснование принятия федерального закона о техническом регламенте;
4. документы, подтверждающие опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента;
5. документы, подтверждающие опубликование уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента;
6. перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц.

Разработанный проект специального технического регламента **«О безопасности технических систем электрических станций»** после проведения в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» процедуры публичного обсуждения может быть внесен субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу Российской Федерации в качестве законопроекта.

2005 – **«Разработка технического регламента «О безопасности электроустановок»**, заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ. Соисполнитель – Общество с ограниченной ответственностью «Национальный институт промышленного развития».

Целями принятия настоящего технического регламента являются:

защита жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества;

охрана окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений;

предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

В соответствии с поставленными целями, при разработке настоящего технического регламента решены следующие задачи:

- кардинально сократить избыточное государственное регулирование (за счет исключения обязательных требований, которые либо вообще не связаны с обеспечением безопасности, либо предусматривают обеспечение безопасности выше минимально необходимого уровня);
- сохранить и конституировать в соответствии с основами технического законодательства обязательные требования, обеспечивающие минимально необходимый уровень безопасности (за счет своевременного и корректного перевода необходимых требований из «формата» ведомственных актов в «формат» технического регламента);
- кодифицировать обязательные требования (за счет объединения их в едином законодательном акте – техническом регламенте, в рамках чего становится возможным исключение неясностей и противоречий между отдельными нормами);
- привести устаревшие обязательные требования в соответствие с уровнем развития экономики и техники (за счет введения новых норм в соответствии с накопленным отечественным и зарубежным опытом)

В результате работы предъявлены:

1. проект технического регламента;
2. обоснование необходимости принятия федерального закона о техническом регламенте;
3. финансово - экономическое обоснование принятия федерального закона о техническом регламенте;
4. документы, подтверждающие опубликование уведомления о разработке проекта технического регламента;

5. документы, подтверждающие опубликование уведомления о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента;
6. перечень полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц.

Разработанный проект специального технического регламента «**О безопасности электроустановок**» после проведения в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» процедуры публичного обсуждения может быть внесен субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу Российской Федерации в качестве законопроекта.

2005 – «**Разработка элементов методики оценки регулирующего воздействия Федерального закона «О техническом регулировании»** и рекомендации по использованию данной методики», заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ, работа выполнена в рамках контракта с Государственным Университетом – Высшей школой экономики.

1. Основное содержание работы:

Анализ зарубежного опыта в области оценки регулирующего воздействия действующих и вновь принимаемых регуляций.

Разработка элементов методики оценки регулирующего воздействия Федерального закона «О техническом регулировании» с учетом международной конкурентоспособности, связанных с оценкой регуляционного воздействия.

Разработка рекомендаций по использованию методики оценки регулирующего воздействия Федерального закона «О техническом регулировании» при подготовке ежегодных докладов в Правительство Российской Федерации о ходе реализации Федерального закона «О техническом регулировании» и разработке плана мероприятий по реализации Федерального закона «О техническом регулировании» на 2006 г.

2. Результаты работы

Анализ существующей ситуации в сфере применения элементов оценки регулирующего воздействия разрабатываемых и действующих нормативных правовых актов; анализ зарубежного опыта в области оценки регулирующего воздействия действующих и вновь принимаемых регулирующих актов; методики осуществления оценки регулирующего воздействия при принятии новых и оценке действующих

нормативных правовых актов в сфере государственной промышленной политики, которые наиболее целесообразно применять при реализации государственной политики технического регулирования с соответствующими обоснованиями.

Рекомендации по подготовке ежегодных докладов в Правительство Российской Федерации о ходе реализации Федерального закона «О техническом регулировании» и разработке плана мероприятий по реализации Федерального закона «О техническом регулировании» на 2006 г.

2005 – «Подготовка предложений к стратегии развития промышленности России до 2015 года», заказчик – Министерство промышленности и энергетики РФ.

Целью проекта является подготовка предложений по стратегии развития промышленности до 2015 года, научно-исследовательская работа выполнена в два этапа:

1. Анализ текущей ситуации в отдельных отраслях отечественной промышленности и перспектив их развития в долгосрочном периоде.

- Долгосрочные перспективы развития отрасли;
- Препятствия на пути развития отрасли;
- Потенциальные риски развития отрасли: зависимость от бюджетных ресурсов, уровня инфляции, условий внешней торговли, износ основных фондов, цены на энергоносители;
- Анализ рынков, на которых присутствует продукция рассматриваемых отраслей, со стороны спроса;
- Анализ положения отечественных производителей на рынках;
- Оценка характеристик рынков в будущем;
- Анализ влияния изменения условий внешней торговли на развитие отраслей, в частности, в связи с предстоящим вступлением в ВТО;

2. Перспективы роста отечественной экономики в зависимости от результатов развития промышленности на период до 2015 года. Роль государства в развитии отдельных отраслей промышленности.

- Определение мер государственной экономической политики, способствующих успешному развитию отраслей в области внешнеторговой политики: вопросы

- таможенного регулирования, стимулирования экспорта, регулирования экспорта и импорта;
- Определение роли государства в развитии анализируемых отраслей, которая отвечала бы интересам развития национальной экономики и согласовывалась бы с находящимся в его распоряжении объемом ресурсов. В частности, определение стратегии в вопросах осуществления государственных закупок и предоставления бюджетного финансирования;
- Формирование целостного подхода к политике в промышленности, имеющего в качестве своих составляющих стратегии развития в отдельных отраслях, и исключающего наличие взаимных противоречий между отдельными его компонентами.

В результате осуществления работ подготовлен отчет, содержащий рассмотрение особенностей отечественной промышленности, являющихся определяющими с точки зрения перспектив её успешного развития в долгосрочном периоде; рекомендации по осуществлению мер государственной экономической политики, которые в наибольшей степени способствуют её успешному развитию. В отчете также рассмотрены вопросы, связанные с требованиями, которые будут предъявлены к промышленности со стороны всей экономики в процессе экономического развития страны в период до 2015 года – обеспечение будущих потребностей производства и конечного потребления, а также со спросом на мировых рынках.

2005 – «Проведение работы по включению российского конкурентного ведомства в Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств», утвержденной приказом ФАС России от 08.04.2005 г. № 56 «Об утверждении тематики приоритетных научно-исследовательских работ Федеральной антимонопольной службы на 2005 год», заказчик – Федеральная антимонопольная служба России.

Целью проекта стало проведение подготовительных работ по включению ФАС России в международный рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств, составляемый независимой организацией Всемирный Обзор по Конкуренции.

В рамках выполнения работы проведен сбор, анализ и перевод данных и материалов, необходимых для отсылки во Всемирный Обзор по конкуренции.

Результатом стало создание информационной и фактической базы для вступления ФАС России в Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств.

2005 – **«Перспективный анализ потребности модернизации законодательства о защите конкуренции», утвержденный приказом ФАС России от 24.05.2005 г. № 108 «О внесении дополнений в тематику приоритетных научно-исследовательских работ Федеральной антимонопольной службы на 2005 год», заказчик – Федеральная антимонопольная служба России.**

В рамках проекта разработаны основные направления развития законодательства о защите конкуренции на период 2005-2008 гг., охватывающие все отрасли российского права и предполагающие внесение соответствующих изменений в уголовное, административное, процессуальное, собственно антимонопольное законодательство.

Исходным пунктом в разработке темы стало выявление тех элементов антимонопольного законодательства зарубежных стран, которые отсутствуют в российском антимонопольном законодательстве, и которые целесообразно отразить в российском аналоге. Дополнительно потребность модернизации антимонопольного законодательства проанализирована с точки зрения имеющегося опыта судебного правоприменения, а также применения антимонопольного законодательства антимонопольным органом в рамках рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Антимонопольное законодательство проанализировано на предмет выявления норм, применение которых затруднено и невозможно, представлено обоснование по каждой из таких норм на предмет их применимости при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, а также при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства судами. Параллельно выявлены нормы антимонопольного законодательства, которые являются избыточными с точки зрения целей и принципов государственной защиты конкуренции. Выявлены группы лиц, заинтересованных в модификации законодательства о защите конкуренции, а также желаемые ими направления такой модификации.

В результате реализации работы должна увеличиться обоснованность решений и предписаний ФАС России, сократиться количество решений и предписаний, которые

обжалуются в суде, а также сократиться доля решений и предписаний, которые отменяются судом от общего количества решений и предписаний, которые обжалуются в суде.

2005 – **«Проведение научной, товароведческой, экономической и технической экспертиз взаимозаменяемости товаров»**, заказчик Федеральная антимонопольная служба России.

В рамках работы разработаны методические указания по проведению указанных экспертиз, а также проведен ряд экспертных исследований взаимозаменяемости товаров в соответствии с приоритетами ФАС России.

Обобщен опыт проведения экспертиз антимонопольными органами развитых стран, выявлены возможности организации экспертиз на базе российских научных, аналитических и иных организаций, разработаны требования к таким организациям, а также к проведению экспертиз.

В результате реализации работы должна увеличиться обоснованность решений и предписаний ФАС России, сократиться количество решений и предписаний, которые обжалуются в суде, а также сократиться доля решений и предписаний, которые отменяются судом от общего количества решений и предписаний, которые обжалуются в суде, что приведет к экономии средств федерального бюджета.

2005 – **«Проведение исследования состояния зарубежных финансовых и товарных рынков: возможности и потребности малого инновационного предпринимательства Москвы»**, заказчик Московский фонд подготовки кадров в рамках проекта «Организационно-методическое и функциональное обеспечение реализации Городской целевой программы поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2004-2006 годы, включая вопросы мониторинга и управления реализацией программы».

Цель проекта – содействие развитию малого инновационного предпринимательства Москвы в части обеспечения выхода субъектов малого предпринимательства на мировые финансовые и товарные рынки, что включает, с одной стороны, продвижение их продукции на мировой рынок, а с другой – привлечение иностранных инвестиций в инновационный сектор экономики города Москвы.

Основные задачи проекта:

- определение предложения продукции, выпускаемой малыми инновационными предприятиями Москвы, возможности их выхода на рынки зарубежных стран, потребности малых инновационных предприятий в иностранных инвестициях для будущего устойчивого развития и продвижения своей продукции;
- анализ финансовых и товарных рынков 5-6 стран с целью продвижения инновационной продукции малых предприятий Москвы и выявления инвесторов, готовых вкладывать в них финансовые средства;
- разработка методологии отбора инновационных проектов малых предприятий для последующего продвижения на российский и мировой рынки, и технологии такого продвижения.

В результате реализации проекта подготовлен аналитический отчет, содержащий перечень видов и типов продукции, которая может представлять интерес для зарубежных потребителей; сферы деятельности предприятий, которые могут представлять интерес для зарубежных инвесторов; качественные характеристики требуемых инвестиций для развития инновационных малых предприятий; методологию мониторинга и отбора проектов малых предприятий, представляющих интерес, как для города, так и для зарубежных инвесторов; технологию продвижения московских инновационных компаний на зарубежные рынки; перечень стран, с которыми целесообразно работать по развитию инновационного сектора г. Москвы, а также инвесторов (типы инвесторов), которые могут заинтересоваться малыми инновационными предприятиями г. Москвы; инструментарий углубленного интервьюирования руководителей малых предприятий г. Москвы.

2005 – «Проведение анализа состояния инновационной инфраструктуры в городе Москве и разработка предложений по совершенствованию ее деятельности, включая подготовку пакета необходимых нормативно-правовых документов, регулирующих порядок предоставления государственной поддержки малым инновационным предприятиям», заказчик Московский фонд подготовки кадров.

Целью исследования явилась разработка необходимых организационно-правовых механизмов для повышения

эффективности государственной поддержки малых предприятий в инновационной сфере.

В процессе реализации проекта выполнены работы по следующим направлениям:

- Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей порядок предоставления государственной поддержки малым инновационным предприятиям на федеральном и городском уровнях, определение сильных и слабых сторон реализуемых в настоящее время программ поддержки инновационной деятельности, а также недостающих форм и видов поддержки.
- Анализ состояния инновационной инфраструктуры в городе, формирование перечня организаций, работающих в данной сфере, определение задач, стоящих перед ними и их функций, проведение оценки «полезности» их деятельности.
- Подготовлены предложения по участию различных организаций в реализации Городской целевой программы поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2004-2006 годы и разработан механизм координации их деятельности.
- Подготовлен проект правового акта, определяющего порядок и формы предоставления финансовой поддержки за счет средств городского бюджета малым предприятиям, работающим в инновационной сфере.
- Разработан план мероприятий по реализации Городской целевой программы поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2005 год.
- Подготовлены предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей порядок предоставления государственной поддержки малым инновационным предприятиям и возможным мерам по повышению эффективности мер по поддержки малых предприятий в инновационной сфере.
- Подготовлены предложения по созданию специализированных объектов инфраструктуры поддержки малых предприятий в инновационной сфере.
- Разработан порядок осуществления мониторинга реализации городской целевой программы поддержки и развития малого предпринимательства в инновационной сфере на 2004-2006 годы.

- Разработаны предложения по привлечению внебюджетного финансирования в инновационную сферу.

2005 – **«Исследование и разработка системы экономических методов поддержки образования (субсидирования, кредитования и т.д. и т.п.)»**, заказчик – Министерство образования и науки Российской Федерации.

Основной целью научно-исследовательской работы стала разработка экономических методов поддержки высшего образования (субсидирование и кредитование).

Для достижения поставленной цели решены следующие задачи:

- 1) Описание категориального аппарата, формализация целей и задач в области поддержки высшего образования, выявление места субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, в системе экономических методов поддержки высшего образования;
- 2) Анализ международного опыта применения субсидирования и кредитования, выявление наиболее эффективных подходов к организации системы субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, на примере нескольких зарубежных стран;
- 3) Анализ нормативной правовой базы Российской Федерации, выявление основных факторов функционирования существующей системы субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях;
- 4) Разработка предложений по введению в действие системы субсидирования и кредитования, в том числе предложений по изменению нормативно-правовой базы, разработка механизмов развития данной системы и подготовка концепции внедрения механизмов субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях.

По результатам выполненных работ подготовлен аналитический отчет, включающий описание основных целей и задач, принципов системы субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, описание критериев эффективности субсидирования и кредитования, анализ зарубежного опыта по применению субсидирования и кредитования обучающихся в высших учебных заведений, описание существующей в Российской Федерации

системы субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях, а также предложения по развитию данной системы, в том числе предложения по внесению необходимых изменений в нормативную правовую базу и концепция внедрения механизмов субсидирования и кредитования физических лиц, обучающихся в высших учебных заведениях.

2005 – **«Участие малого бизнеса в реформе ЖКХ»** по заказу Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

Работа проводилась в целях реализации задач по исследованию деятельности торгово-промышленных палат в области развития малого бизнеса и защиты его интересов. По итогам проведенного исследования составлен аналитический отчет, включающий:

- 1) Оценку текущей роли и места малого предпринимательства и территориальных торгово-промышленных палат в реформировании и развитии конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в России в целом и на примере двух-трех субъектов Российской Федерации.
- 2) Анализ нормативной правовой базы федерального уровня, а также нормативной правовой базы двух-трех субъектов Российской Федерации, регулирующей порядок осуществления предпринимательской деятельности в ЖКХ с выявлением имеющихся нормативных препятствий для реформирования сферы ЖКХ, в частности: развития конкуренции и деятельности субъектов малого предпринимательства.
- 3) Определение проблем, стоящих на пути участия малого предпринимательства в реформировании и развитии ЖКХ и отдельных его секторов (на уровнях управления жилым фондом, выполнения подрядных работ и услуг населению), их описание и разработка предложений по их устранению, в том числе определение возможной роли ТПП РФ и территориальных ТПП в устранении выявленных проблем.
- 4) Перечень приоритетных направлений деятельности для субъектов малого предпринимательства в ЖКХ в целом по России и на примере отдельного региона, которые, с одной стороны, были бы интересны субъектам малого предпринимательства, а с другой стороны, развитие

предпринимательства в которых отвечало бы интересам реформирования и развития ЖКХ.

- 5) Предложения по формам и методам государственной поддержки развития предпринимательства в ЖКХ, направленной на достижение целей реформирования данной сферы, а также видов и форм участия в данном процессе ТПП РФ и территориальных ТПП.

2004-2005 – **«Рынок посреднических услуг между государством и частным сектором. Факторы и перспективы развития в контексте проводимой административной реформы»**, заказчик – Московский общественный научный фонд.

Целью исследования являлось изучение развития рынка посреднических услуг в сфере прохождения административных процедур, его роли для российской экономики и выработка подходов к формированию политики в области его развития.

Для достижения поставленных целей были реализованы два компонента исследования: полевой (проведение опросов) и камеральное исследование. Первый компонент включал проведение углубленных интервью и формализованного опроса (анкетирования) представителей посреднического рынка, органов государственной и муниципальной власти, предпринимателей в не менее 5 регионах России. Второй компонент – анализ вторичных источников информации, в частности, результатов ранее реализованных исследований и теоретических работ по данной и смежным проблематикам, а также материалов СМИ.

Основные итоги исследования представлены в виде аналитического доклада, который будет широко распространен и обсужден как дистанционно (через рассылку и размещение в сети Интернет) так и на проводимых в ходе проекта семинарах (круглых столах). Доклад содержит выработанные подходы к изучению данных рынков, их типологизацию, анализ факторов, воздействующих на их генезис и развитие, оценку роли таких рынков для экономики в целом, государства и частного сектора. Выработаны подходы и рекомендации в отношении политики развития посреднических рынков, а также конкретные предложения по использованию потенциала сложившихся посреднических рынков в ходе административной реформы, в частности, в части сокращения ряда функций и услуг, реализуемых в настоящее время органами власти и их передачи на рынок.

2004 – **«Подготовка рекомендаций по разработке технических регламентов»**, проект выполнен по заказу Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

В процессе выполнения работы решены следующие задачи:

1. Организованы процессы технического регулирования таким образом, чтобы они основывались на научных исследованиях, практическом опыте обеспечения безопасности всего жизненного цикла опасной продукции и других подобных объектов (в том числе, международном) и не противоречило законодательству Российской Федерации.
2. Обеспечено применение *единых правил* установления в регламентах обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации с учетом других требований установленных законодательством о техническом регулировании.
3. Разработаны подходы по выбору и классификации объектов технического регулирования, а также по установлению минимальных требований обеспечивающих необходимый уровень безопасности.
3. Разработаны пояснения и рекомендация по изложению текста проекта технического регламента, основанных на анализе требований законодательства в данной области и другие.

Целью данной работы стала разработка рекомендаций по разработке технических регламентов, которые используются в текущей работе Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации в интересах Департамента по техническому регулированию и метрологии.

2004 – **«Разработка методики формирования и уточнения Программы разработки технических регламентов»**, проект выполнен по заказу Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

В процессе выполнения работы решены следующие задачи:

1. Определены и проанализированы факторы, влияющие на формирование программы разработки технических регламентов

2. Обоснована необходимость ежегодного уточнения Программы разработки технических регламентов
3. Определены и обоснованы этапы реализации Программы разработки технических регламентов

Целью данной работы стала разработка методики формирования и уточнения программы разработки технических регламентов, которая используется в текущей работе Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации в интересах Департамента по техническому регулированию и метрологии.

2004 – **«Анализ состояния системы технического регулирования и разработки рекомендаций по ее совершенствованию»**, проект выполнен по заказу Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации.

В процессе выполнения работы решены следующие задачи:

3. Проведен анализ текущего состояния системы технического регулирования в Российской Федерации
4. Разработаны рекомендации по совершенствованию системы технического регулирования в России

Целью данной работы стала подготовка доклада по теме «Анализ состояния системы технического регулирования и разработка рекомендаций по ее совершенствованию», который используется в текущей работе Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации в интересах Департамента по техническому регулированию и метрологии.

2004 – **«Анализ тенденций регионализации сферы несостоятельности (банкротства) в связи с участием государства, субъектов РФ и муниципальных образований в делах о банкротстве и процедурах банкротства»**, проект реализован по заказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Основная цель исследования – совершенствование законодательства о банкротстве, в части предотвращения регионализации сферы несостоятельности (банкротства), а также совершенствования нормативной правовой базы и механизмов правоприменения в деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с указанными органами в ходе осуществления процедур банкротства и финансового оздоровления.

В рамках исследования решены следующие задачи:

- Проведен анализ причин и тенденций регионализации сферы несостоятельности (банкротства).
- Проведен анализ законодательства субъектов Российской Федерации, нормативных актов органов местного самоуправления в сфере несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления.
- Проведен анализ практики применения федерального законодательства на региональном и муниципальном уровне.
- Проведен анализ проблемы территориального зонирования саморегулируемых организаций (СРО).
- Подготовлен статистический обзор принимаемых мер по предупреждению банкротства организаций.
- Проанализирована арбитражная практика по теме исследования.
- Разработаны предложения по предотвращению регионализации сферы несостоятельности (банкротства).
- Разработаны предложения по совершенствованию нормативной правовой базы и механизмов правоприменения.

2004 – **«Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер»**, проект выполнен по заказу министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Целью данной работы стала разработка предложений по созданию эффективной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности, учитывающей баланс интересов хозяйствующих субъектов и потребителей.

Решены следующие задачи:

- проведен анализ существующей ситуации в области применения различных административных методов государственного регулирования предпринимательской деятельности (на предмет их эффективности);
- проанализирован зарубежный опыт создания единой системы регламентации предпринимательской деятельности;

- разработаны предложения по созданию единой эффективной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности;
- разработана методика доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в предпринимательскую деятельность;
- разработана процедура периодической оценки эффективности регулирующих мер;
- проведена оценка рисков, возникающих при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности в целях дифференциации методов регулирования данных видов деятельности;
- проведен анализ состояния системы технического регулирования в России на 2004 год;
- подготовлена методика разработки норм технических регламентов на основе директив ЕС.

2004 – **«Проведение кластерной оценки микрофинансовых проектов Фонда Евразии»**, проект реализован Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства совместно с экспертами АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» и Российского микрофинансового центра по заказу Фонда Евразия на средства Агентства США по международному развитию (USAID).

Основная цель исследования – оценить эффективность микрофинансовой проектной деятельности Фонда Евразия в России. В рамках исследования решены следующие задачи:

- проведена оценка социального и экономического эффекта влияния реализованных проектов Фонда Евразия в области микрофинансирования на локальном уровне (город, район, область).
- определены успешные модели, а также возможные уроки, которые можно извлечь из опыта проектной деятельности по микрофинансированию, для того, чтобы в дальнейшем принимать решения при разработке новых программ в этом направлении.
- выявлены инновационные/успешные модели для дальнейшего тиражирования в различных субъектах Российской Федерации, с целью дальнейшего институционального развития микрофинансовых организаций.

Кластерная оценка включала 22 проекта в области микрофинансирования, поддержанных Фондом Евразия в 1999-2004 годах в 11 субъектах РФ: Воронежской, Иркутской, Калужской, Нижегородской, Саратовской, Свердловской и Томской области, г. Санкт-Петербург, Республики Карелия и Хакасия и Хабаровский край. По тематике данные проекты направлены:

- на развитие микрокредитования субъектов малого предпринимательства (11 проектов);
- на улучшение доступа субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам посредством развития системы гарантий;
- на вовлечение субъектов малого предпринимательства в лизинговую деятельность (3 проекта).

Эффективность проектов одновременно оценивалась несколькими методами, в частности: проведены углубленные полуформализованные интервью с руководителями организаций-грантополучателей, кроме этого, в пяти субъектах Российской Федерации из вышеперечисленных, а также во Владимирской области проведено анкетирование субъектов малого бизнеса (как непосредственных получателей микрофинансовых услуг по проектам Фонда Евразия, так и тех, кто не был вовлечен в эти программы).

2004 – **«Разработка проекта федерального закона «О защите конкуренции»**, заказчик Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Целью работы стала разработка проекта федерального закона, который станет единым нормативно-правовым актом федерального уровня, регулирующим отношения по защите конкуренции как на товарных, так и на финансовых рынках с учетом того, что вступление в силу нового федерального закона отменит действие Закона РСФСР «О защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

В процессе выполнения научно-исследовательской работы решен ряд взаимосвязанных задач:

- с учетом правоприменительной практики, обобщения судебного опыта, опыта работы антимонопольного органа разработан обновленный понятийный аппарат антимонопольного законодательства;

- определена новая структура законопроекта с учетом того обстоятельства, что он должен определять единые правовые нормы, которые в настоящее время содержатся в двух действующих федеральных законах – в Законе РСФСР «О защите конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и в ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»;
- разработана иерархическая структура подзаконных нормативно-правовых актов;
- найдено правовое решение новых норм, регламентирующих штрафные санкции;
- определена необходимость внесения поправок в Кодекс об административных правонарушениях;
- расширен круг субъектов правоприменения антимонопольного законодательства;
- обеспечена совместимость норм антимонопольного законодательства и законодательства из иных отраслей права.

В результате разработан проект закона, позволяющий существенно повысить эффективность антимонопольного регулирования российской экономики.

2004 – «Исследование состояния уровня подготовки сотрудников малых предприятий, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства и определение их потребностей в профессиональном образовании с учетом перспектив развития отрасли», по заказу Московского фонда подготовки кадров.

Целью проекта стало определение потребностей сотрудников малых предприятий, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства в определенных видах профессионального образования и анализ соответствия спроса предложению, выявление специальностей, обучение по которым не ведется или ведется в недостаточном объеме.

Во время реализации проекта решены следующие задачи:

- определены имеющиеся и перспективные виды деятельности для малых предприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве г. Москвы;
- определен уровень профессиональной подготовки сотрудников субъектов малого предпринимательства, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства

- (рабочие, инженеры и др.) и его достаточность или недостаточность для решения задач стоящих перед ними;
- определены потребности субъектов малого предпринимательства, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в инженерно-техническом составе и рабочих кадрах необходимой квалификации с учетом перспектив развития отрасли;
 - проведен анализ программ профессиональной подготовки и повышения квалификации, предлагаемых образовательными учреждениями для субъектов малого предпринимательства, работающих в сфере жилищно-коммунального хозяйства, определены сильные и слабые стороны данных программ и их стоимостных характеристик;
 - подготовлен перечень специальностей (направлений) профессиональной переподготовки и повышения квалификации, по которым необходимо дополнительно организовать обучение сотрудников малых предприятий;
 - определен примерный перечень оборудования, необходимого для организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации по данным специальностям (направлениям).

Итоги исследования представлены в виде аналитического отчета по перечисленным выше задачам.

2004 – «Разработка комплекса организационно-правовых мер по развитию малого предпринимательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства города Москвы». Проект реализован по заказу Департамента поддержки и развития малого предпринимательства города Москвы.

В процессе реализации проекта:

- проведен анализ нормативно-правовой базы, регулирующей порядок осуществления предпринимательской деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве города с выявлением имеющихся нормативных препятствий для деятельности субъектов малого предпринимательства и разработка предложений по их устранению;
- разработана аналитическая записка, содержащая качественные и количественные характеристики состояния жилищно-коммунального хозяйства в городе, степени участия в нем субъектов малого

предпринимательства и определяющей роли и места малого предпринимательства в реформировании и развитии данной отрасли городского хозяйства на уровнях управления жилыми домами, обслуживания жилищного фонда и оказания жилищно-коммунальных услуг населению;

- определены проблемы, стоящие на пути развития предпринимательства в жилищно-коммунальном хозяйстве города (на уровнях управления, подрядных работ и оказания услуг населению), проведено их детальное описание и разработаны предложения по устранению (включая оценку необходимых затрат на проведение данной работы), также определены приоритетные направления деятельности для малых предприятий в жилищно-коммунальном хозяйстве города, которые, с одной стороны, были бы интересны предпринимателям, а с другой стороны, развитие предпринимательства в которых, отвечало бы интересам города;
- выявлены необходимые виды и формы государственной поддержки, способствующие становлению и развитию малого предпринимательства в приоритетных отраслях жилищно-коммунального хозяйства города, включая подготовку предложений по упрощению процедуры вхождения малых предприятий на рынок управления жилыми домами, подрядных работ по обслуживанию жилищного фонда и оказания жилищно-коммунальных услуг населению; разработан проект концепции развития малого предпринимательства в жилищно-коммунальном хозяйстве и план мероприятий по ее реализации.

2003 – «Прогноз развития малого предпринимательства на 2004 год и на период до 2006 года». Проект реализован по заказу Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

В ходе реализации проекта была проведена оценка существующих параметров развития малого предпринимательства в России на данный момент (по итогам 2002 года) и представлен прогноз изменения ситуации на период до 2006 года. При проведении исследования Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства использовал методику АНО ИКЦ «Бизнес-

Тезаурус» (усовершенствованную экспертами Института), на основе которой был сделан «Прогноз развития малого предпринимательства на 2001-2004 годы».

Результаты данного исследования будут использованы Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства для выработки основных направлений развития малого предпринимательства в России на среднесрочную перспективу.

2003 - Оценка эффективности использования муниципальной собственности и деятельности муниципальных унитарных предприятий г. Инты (Республика Коми). Проект реализован по заказу администрации г. Инта.

Определены направления повышения эффективности использования собственности муниципалитета, рассмотрены возможности передачи отдельных муниципальных предприятий в частную собственность, выработаны критерии оценки эффективности деятельности муниципальных предприятий и изменений системы установления ставок арендной платы по нежилым помещениям и земельным участкам. В ходе проекта также затронуты вопросы деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства в части обслуживания жилого фонда и коммерческих предприятий, арендующих встроенные помещения.

2003 – Анализ действующей нормативной базы на предмет поиска альтернативных лицензированию методов государственного регулирования в конкретных сферах хозяйственной деятельности и оптимизация лицензионных требований и условий. Проект реализован по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ.

В ходе реализации проекта подготовлен аналитический отчет, включающий анализ действующей нормативной базы, регламентирующей процедуру лицензирования в России на предмет выявления основных недостатков. Найдены альтернативные лицензированию методы государственного регулирования в конкретных сферах и представлены предложения по повышению эффективности системы лицензирования в России, включающие обоснованные предложения по сокращению перечня лицензируемых видов деятельности и внесению

изменений в действующую нормативную базу для достижения целей работы.

2003 – Исследование апробированных методик проведения анализа регулятивного воздействия в странах - членах Организации экономического сотрудничества и развития. Проект реализован по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ.

В ходе реализации проекта проанализирована существующая ситуация по применению оценки регулирующего воздействия принимаемых нормативных актов на различных уровнях власти; обобщены методики и формы оценки регулирующего воздействия, применяемые в странах-членах ОЭСР; проведена оценка возможности и ограничения использования в российской практике методик оценки регулирующего воздействия, используемых ОЭСР и на основе отобранных методик и их применения сформирован круг необходимой для проведения оценки регулирующего воздействия информации.

Полученные данные послужили основой для оценки организационно-правовых возможностей использования процесса консультирования и согласования с заинтересованными сторонами и объектами предполагаемого регулирования в ходе подготовки нормативно-правовых актов. Подготовлены рекомендации по использованию процедур оценки регулирующего воздействия в практике принятия решений и сформированы примерный перечень и содержание нормативных решений по внедрению в практику процесса подготовки и принятия решений ОРВ.

2003 – «Проведение исследования и подготовка отчета «принципы, опыт и перспективы взаимодействия банков и небанковских микрофинансовых организаций». Проект выполнен по заказу Фонда поддержки малого предпринимательства ФОРА.

В рамках проекта выполнено следующее:

1. Проанализировано место различных финансовых инструментов на рынке предложения финансовых услуг для малого бизнеса в России на текущий момент и в мировой практике; выделены рамки, ограничивающие развитие финансовых инструментов в России и общие причины возникновения сложившейся ситуации.

2. На основе имеющихся примеров описан мировой опыт взаимодействия банков и микрофинансовых институтов, выявлены успешные формы сотрудничества.
3. Выявлены и описаны существующие примеры успешного взаимодействия между российскими банками и МФО (например, между фондом ФОРА и Сбербанком, фондами ПМП и региональными банками и т.д.), их плюсы и минусы, возможности дальнейшего развития на массовой основе.

2002-2003 – **«Исследование эффективности действия норм Федерального закона от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» и отношения субъектов малого предпринимательства к направлениям его совершенствования в 5 регионах».** Проект реализован по гранту фонда «Евразия».

Цель проекта - содействие улучшению государственной политики в области поддержки малого предпринимательства через исследование эффективности действия норм и положений базового закона в этой области – Федерального закона от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации».

В ходе проекта реализованы следующие задачи:

- определены и проанализированы позиции различных заинтересованных сторон (представителей органов власти, ответственных за политику в отношении предпринимательства, инфраструктуры поддержки предпринимательства, ассоциаций субъектов малого предпринимательства и др.) по поводу совершенствования Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ»;
- на основе опроса представителей малого бизнеса, органов власти и инфраструктуры поддержки исследовано влияние Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» на развитие малого предпринимательства в отобранных для обследования регионах РФ, проведена оценка эффективности действия Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» в целом и его конкретных норм;
- проведена оценка потребностей и ожиданий субъектов малого предпринимательства в отношении изменения

Закона на основе опроса представителей малого бизнеса, органов власти и инфраструктуры поддержки;

- результаты исследования представлены представителям федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, структурам поддержки бизнеса и других организаций, которые могут повлиять на дальнейшую судьбу Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ».

Для реализации поставленных задач проведены консультации с заинтересованными исполнительными и законодательными органами власти, структурами поддержки в целях выявления и анализа их позиции по поводу направлений дальнейшего совершенствования Закона. По специально разработанному инструментарию путем анкетирования опрошено 600 субъектов малого предпринимательства; через полуформализованное интервьюирование опрошено 50 представителей органов власти, структур поддержки в 5 регионах РФ. Отдельным компонентом исследования стало обобщение и анализ арбитражной практики применения норм Федерального закона от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации».

Итогом работ стал аналитический доклад, содержащий результаты исследования. Доклад разослан в Администрацию Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, депутатам Федерального Собрания Российской Федерации, в органы федеральной и региональной власти, арбитражные суды, общественные объединения предпринимателей и другим заинтересованным сторонам.

2002-2003 – «Оценка состояния и перспектив развития малого бизнеса в целевых территориальных образованиях в рамках первого этапа совместной Программы по активизации социально-экономического развития российских регионов». Проект реализован по гранту фонда «Евразия».

В ходе проекта:

1. Проанализировано состояние, проблемы и потребности малого бизнеса в городах Стрежевой (Томская область) и Ачинск (Красноярский край)
2. Определены наиболее перспективные (привлекательные) отрасли для развития малого бизнеса;

3. Предложены механизмы создания и обеспечения жизнеспособности новых малых и средних предприятий в перспективных отраслях;
4. Выявлены местные организации, на базе которых может быть создана/развита инфраструктура поддержки малого бизнеса;
5. Разработаны рекомендации по формированию спектра и тематики услуг, которые должны обеспечивать инфраструктура поддержки малого бизнеса;
6. Разработаны модельные стратегии развития малого бизнеса в гг. Стрежевой и Ачинск (на 3-5 лет).

В ходе реализации проекта был разработан специальный инструментарий (анкета, сценарии интервью), на основе которого опрошено по 25 экспертов в каждом городе (представители государственной и негосударственной инфраструктуры поддержки малого бизнеса), по 200 малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в каждом городе.

Итогом работ стал аналитический доклад, содержащий рекомендации (стратегии) по развитию малого бизнеса в Стрежевом и Ачинске, который издан в виде брошюры.

2002-2003 – «Разработка и обоснование предложений по основам политики Союза правых сил в области развития, поддержки и защиты интересов малого бизнеса». Проект реализован по заказу Союза правых сил (СПС).

В ходе реализации проекта был подготовлен аналитический доклад, содержащий следующие разделы:

1. Основные вехи становления малого предпринимательства и потенциал развития МП в России;
2. Основные проблемы и препятствия на пути развития малого предпринимательства;
3. Политика государства в отношении малого предпринимательства в постсоветский период;
4. Основные выводы, оценки и политические рекомендации.

На основе доклада подготовлена краткая брошюра.

2002 – «Коллизии в сфере правового регулирования предпринимательства: опыт арбитражных споров предпринимателей с проверяющими организациями. Оценка масштаба экономического ущерба, обусловленного противоречивостью норм действующего законодательства. Рекомендации по оптимизации правового регулирования».

Проект реализован по заказу Московского общественного научного фонда (средства USAID).

Цель проекта – содействие развитию правовой и экономической среды предпринимательства через анализ арбитражной практики, проведение опросов и разработку предложений в действующее законодательство по корректировке норм и положений, регулирующих различные стороны предпринимательской деятельности.

Задачи проекта:

- Сбор и анализ арбитражной практики разрешения споров между субъектами предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей) и органами надзора;
- Выявление основных «конфликтных точек» между субъектами предпринимательства и органами контроля. Выявление и классификация групп типичных и уникальных ситуаций (случаев), которые, как правило, выносятся на арбитражное рассмотрение;
- Анализ и классификация арбитражных решений по типичным группам споров (в региональном разрезе);
- Выявление норм и положений федерального и регионального законодательства, противоречащих друг другу, их описание и анализ;
- Выявление правовых и неправовых (административных, экономических) причин, влияющих на принятие тех или иных арбитражных решений по спорам между органами контроля и субъектами предпринимательства;
- Выявление влияния противоречивых норм и положений на экономическую активность предприятий (на размер теневой деятельности, на основные финансово-экономические показатели);
- Подготовка предложений в законодательство.

Объект исследования:

- Арбитражные решения по спорам между органами контроля и субъектами предпринимательства (было проанализировано около 200 судебных решений за последние 3 года);
- Действующие законодательные и нормативные акты, содержащие данные нормы;
- Представители инфраструктуры бизнеса, арбитражные судьи, эксперты. В ходе реализации проекта проведено 50 региональных интервью с представителями арбитражных судов, органов власти – носителями уникальной

- информации, которая не поддается количественным замерам (по 5 интервью в каждом регионе);
- Субъекты предпринимательства (малые, средние и крупные предприятия), представители арбитражных судов и органов власти. Группы обследуемых предприятий: малые (до 100 работающих), средние (от 100 до 500 работников) и крупные (свыше 500 занятых):
 1. Для разработки детальной формализованной анкеты на основе анализа правоприменительной практики проведены 5 интервью с руководителями предприятий.
 2. Перед запуском анкеты «в поле» был проведен пилотный опрос, в ходе которого на 10 предприятиях анкета апробирована, устранены ее изъяны и неточности.
 3. В ходе анкетирования обследовано свыше 1000 респондентов (примерно по 100 в каждом регионе).
 4. Результаты опроса обработаны в программном пакете SPSS, проведены различные виды статистического анализа.
 - Данные объективной статистики и прежних опубликованных исследований.

По итогам работы подготовлен аналитический доклад, содержащий предложения по внесению изменений в действующее законодательство. На основе этого была издана брошюра, которая была разослана в Администрацию Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, депутатам Федерального Собрания Российской Федерации, в органы федеральной и региональной власти, арбитражные суды, общественные объединения предпринимателей.

2001-2002 – «Аналитическое исследование практики применения федерального законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, разработка предложений по его совершенствованию, в том числе путем подготовки законодательных инициатив субъектов РФ». Проект был реализован по заказу Департамента поддержки и развития малого предпринимательства Правительства г. Москвы.

В рамках проекта была проведена оценка эффективности применения на практике кодифицированных законодательных актов и федеральных законов, затрагивающих отношения, возникающие в сфере предпринимательской деятельности, и

регулируемых гражданским законодательством, законодательством и жилище, законодательством о труде и занятости населения, законодательством о социальном обеспечении и социальном страховании, законодательством о финансах, законодательством о хозяйственной деятельности, законодательством о внешнеэкономической деятельности и таможенном деле, законодательством о природных ресурсах и охране окружающей среды, законодательством об образовании, науке и культуре, законодательством о безопасности и охране правопорядка, законодательством о правосудии, уголовным законодательством. Анализ был проведен с точки зрения преемственности и взаимной непротиворечивости актов, подготовлены предложения по их отмене или приведению в соответствие с потребностями развития предпринимательства в России. Проведена оценка проектов законодательных актов, подготовленных на федеральном уровне, в т.ч. Минэкономразвития РФ, Минфином РФ, МНС России, подготовлены предложения по изменению и дополнению законопроектов с учетом зарубежного опыта в области правового регулирования предпринимательской деятельности и опыта, накопленного регионами РФ. Также было подготовлено обоснование законодательных инициатив субъектов РФ о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, содержащее нормы, регулирующие развитие предпринимательства.

2001-2002 – **«Разработка экономических, организационных и правовых мер, направленных на повышение качества продукции, вырабатываемой и реализуемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории города Москвы».** Проект был реализован по заказу Департамента поддержки и развития малого предпринимательства Правительства г.Москвы.

В рамках проекта была проанализирована соответствующая федеральная и региональная законодательная и нормативно-правовая база и разработаны следующие документы: проект распорядительного документа о мерах по повышению качества и безопасности пищевых продуктов, изготавливаемых и находящихся в обороте на территории города Москвы; Комплексная программа повышения качества продукции, вырабатываемой и реализуемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории города Москвы; Концепция формирования общегородской дислокации

предприятий, осуществляющих свою деятельности в сфере оборота пищевой продукции на территории города Москвы, с обеспечением регулярного обновления информации о вновь открываемых (ликвидируемых) предприятиях и возможности доступа к данной информации всех заинтересованных организаций.