

В.Б. Исаков

Исаков Владимир Борисович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», член Союза писателей

Преемственность правовых норм в сфере технического регулирования¹

Юристы привыкли понимать под нормами положения традиционных отраслей права — гражданского, уголовного, семейного, трудового, экологического и т. д. Но при внимательном рассмотрении выясняется, что существует целый мир иных норм — технических норм и правил. Причем, чем более сложной и высокоорганизованной становится человеческая цивилизация, чем больше она опирается на разработанные человеком технические системы, тем большее значение приобретает знание и соблюдение технических норм.

Понятие и значение технических норм

Казалось бы, какие проблемы: вот стандарты, вот технические регламенты. Это и есть технические нормы. Хорошо. Понятно. А правила пользования лифтом: это какая норма — техническая или юридическая? А правила пользования метрополитеном? Правила изготовления пылесоса — техническая или юридическая? А правила пользования этим пылесосом? А гарантия изготовителя на этот пылесос? Правила стерилизации хирургического инструмента — это техническая или юридическая норма? А обязанность хирурга вымыть руки перед операцией? А правило гигиены мыть руки перед едой? Правила приготовления пищи для столовых и буфетов с жестко установленной рецептурой каждого блюда — это технические нормы или юридические? А кулинарный справочник «О вкусной и здоровой пище»? Мы видим из этого ряда примеров, что технические и юридические нормы очень тесно переплетаются между собой. Одни технические нормы носят юридический характер, другие — не имеют юридической формы, выступают как обычаи, традиции, нормы культуры.

Итак, технические нормы — это некие нормы и правила, которые обслуживают процессы производства. Тогда второй вопрос: а почему мы считаем эти нормы юридическими? Собственно, что в них юридического? Если хотя бы часть технических норм носит юридический характер, означает ли это, что все принципы и подходы, принятые в юридической науке, справедливы и для технико-юридических норм? Могут ли эти нормы быть императивными и диспозитивными? Не только конкретными, но и абстрактными? Какими санкциями защищаются технические нормы? Как выглядит механизм их реализации, защиты и поддержки? И тут выясняется, что у технических норм масса особенностей, отличающих их от других юридических норм.

Существует точка зрения, что в современном мире резко повышается роль технических средств регулирования поведения людей. Мобильная связь позволяет проследить передвижение человека. Банковская карточка — проникнуть в его доходы и расходы. Электронный паспорт — проследить и при необходимости ограничить въезд и выезд. Электронная цифровая подпись — обеспечить рыночные операции и налогообложение. В перспективе (уже реализовано в некоторых странах, например, в Сингапуре) электронным ключом можно закрыть для человека любые двери и он никуда не сможет войти.

Сегодня в России продолжается реформа технического регулирования, которая является одним из условий нашего вступления в ВТО. Реформа сложная, многоплановая, давшая далеко не однозначные результаты. Вот оценка Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым текущего состояния технического регулирования в России на заседании Госсовета в Ульяновске, 24 ноября 2009 года:

«И в отношении технического регулирования... Здесь беда какая-то просто, я просто не знаю, что делать с этим. Не знаю, может, распустить эти органы наши по техническому регулированию? Когда я работал в Правительстве, мы как-то эту тему закрутили. Было принято определенное количество технических регламентов, и сейчас они принимаются, но это все равно слезы по количеству. (...) Надо новые правила эти создавать. Вопрос в том, как? (...) Может быть, отказаться от этого закона? Он не работает. Когда я был в Правительстве, с Сергеем Борисовичем [Ивановым] мы вместе этим занима-

¹ Статья написана на основе установочного доклада, прочитанного автором на деловой игре «Взаимодействие юридических и технических норм в экономике России»: Московская область, Голицыно, 31 января — 4 февраля 2011 года.

лись, он тоже помнит. Наша попытка создать стройную систему технического регулирования ничем не закончилась. Мы не можем принять эти решения в том порядке, в котором это вытекает из закона. (...) [Мы]... создали стройный на первый взгляд законопроект, посвященный этому, где были общие регламенты, вводимые в действие через Федеральное Собрание; более специальные регламенты, которые вводятся, по-моему, Президентом, еще часть регламентов вводится Правительством. В результате все между пальцами ушло. Я не знаю, мне кажется, лучше уж тогда это отдать какому-нибудь ведомству одному, и пусть оно все это сделает, и у нас будут на столе эти регламенты. Возьмут правила Евросоюза, надлежащим образом их обработают, скомпилируют и выпустят, наконец, потому что, мне кажется, это будет бесконечно продолжаться. Государственная Дума с этим не справится... Еще раз, завершая разговор на эту тему, я предлагаю в короткие сроки Правительству вместе с Администрацией Президента оценить, что нам делать с этим законом и предложить радикальные меры по изменению правил, касающихся издания норм технического регулирования, технологических регламентов. Они должны выходить на порядок быстрее»¹.

Признаки технических норм

Приведенная оценка положения в области технического регулирования в России свидетельствует о том, что соотношение технических и юридических норм — крайне непростая проблема, и в ней следует, по возможности, основательно разобраться. На первом шаге, естественно, требуется определить предмет разговора, понять, о чем пойдет речь. Другими словами, необходимо очертить границы, явления, определить признаки технических норм. Основные из них — следующие.

Нормативность. Одним из главных признаков технических норм является то, что они представляют собой нормы — общеобязательные правила поведения. Нормативность означает, что техническая норма рассчитана на неопределенный круг случаев и неопределенный круг лиц. Что такое «правило», что мы понимаем под этим понятием? Правило поведения — это, по существу, некоторый алгоритм, некоторая программа поведения, которая «включается» в ситуации, обозначенной юридической нормой. Нормативность — общий признак технических и юридических норм, это то, что их сближает. Ну а какие признаки составляют отличительные особенности технических норм?

Социальный источник. Технические нормы отличаются от других социальных норм по своему социальному источнику. Их особенность — природная и техническая детерминированность. Эти нормы отражают познанные человеком объективные закономерности природы и закономерности функционирования второй природы — техники. Очевидно, что правовые нормы в этом смысле — не одинаковы. Одни — находятся «дальше» от природы, процессов производства, науки и техники. Например, нормы судопроизводства, банковского, страхового законодательства. Это «вторая» или даже «третья природа», созданная человеком. (Хотя, как сказать: нормы судопроизводства основываются на общих принципах управления, изучаемых кибернетикой; нормы страхового, пенсионного права управляются статистическими закономерностями, зависят от актуарных расчетов). Другие нормы — явно «ближе» к природе, непосредственно вытекают из закономерностей природы и основанных на них правил техники. Это и есть «технические нормы».

Политическая нейтральность. Поскольку они напрямую зависят от закономерностей природы и техники, сами по себе технические нормы политически нейтральны. Но из этого отнюдь не следует, что они не могут быть объектом политики. Могут, разумеется, и еще каким! Например, технические требования по шуму — один из барьеров для продажи российской авиационной техники за рубежом. Использование хлора — препятствие для поставки на российский рынок американских куриных окорчков. Наличие химических примесей — причина для запрета поставки молдавского вина и т. д. Другими словами, несмотря на политическую нейтральность, технические нормы весьма активно используются в торговой и экономической политике государств.

Зависимость от уровня развития научно-технического прогресса. С другой стороны, технические нормы напрямую зависят от уровня развития научно-технического прогресса. Например, Россия рада бы перейти на выпуск бензина по стандартам «евро-3» и «евро-4», однако уровень развития производства пока этого не позволяет. Россия вполне «доросла», чтобы отказаться от устаревших и неэкономичных ламп накаливания и перейти на современные экономичные источники света, но технических возможностей для этого пока нет. Любая страна заинтересована в том, чтобы устанавливать и поддерживать максимально высокие прогрессивные технические нормы. Тем самым она обеспечивает высокое качество жизни, экономию ресурсов, конкурентоспособность продукции на внешних рынках, подталкивает к закрытию старых неэффективных производств, стимулирует развитие науки и техники. Отсталые, устаревшие технические нормы, наоборот, действуют как тормоз науки и производства. Однако, в установлении «прогрессивных» технических норм следует проявлять осмотрительность и трезвый расчет. Поспешное введение прогрессивных, но не реальных для современного эта-

¹ <http://www.kremlin.ru/transcripts/6094>

па экономики технических норм может привести к тому, что промышленность «не потянет» этот груз и начнется массовое сворачивание производств, разорение предприятий. Это как раз тот случай, когда одно и то же лекарство в одних дозах — исцеляет, в других — убивает. Вот почему при установлении технических норм важно не только ориентироваться на разработки ученых и зарубежный опыт, но и внимательно прислушиваться к голосу реальной экономики.

Особый механизм нормообразования. Технические нормы отличаются от юридических норм по механизму нормообразования. Если «обычные» юридические нормы формируются в ходе государственной, управленческой, судебной и правоохранительной практики, то технические нормы формируются в ходе научно-познавательной и производственно-преобразующей практики. Соответственно, решающее влияние на изменение технических норм имеет экономическая, производственная, внешнеторговая практика, пример стран-лидеров технического прогресса, иногда — деятельность научных и инновационных структур и организаций.

Еще одно важное свойство технических норм — их элитарность. Технические нормы разрабатывает, продвигает и развивает преимущественно научно-техническая элита. В силу развития научно-технического прогресса, глубокой специализации ученых и практиков, существует иногда лишь несколько специалистов, способных компетентно оценить научно-техническое решение, знающих и понимающих, что в техническом регулировании — сегодняшний, завтрашний или послезавтрашний день. Поэтому вопросы технического регулирования бесмысленно решать голосованием. Они глубоко элитарны, доступны лишь узкому кругу специалистов.

Особые способы документального закрепления. Нормы законодательства выражаются на особом языке — языке права, который считается особым подстилем делового, официального языка. Язык законодательства отличается многими важными свойствами — особой терминологией, строгими (как правило) дефинициями, стремлением использовать простые и надежные лексические конструкции, не использовать неоправданную синонимиию, не злоупотреблять экспрессией и художественностью.

Технические нормы имеют особые формы закрепления, отличающие их от иных юридических норм. Это Регламенты, стандарты (СНИПы, САНПИНЫ, Технические регламенты, ГОСТы, ОСТы, ТУ), разновидностью технических норм являются классификаторы социально-экономической информации и т. д.

Широкое использование формул, графиков, рисунков, чертежей, мультимедиа. Язык технических норм существенно отличается от юридического языка. В технических нормах используется не только слова, термины, дефиниции, но и рисунки, графики, чертежи, формулы, мультимедиа. Язык технических норм рассчитан не на юристов, а в первую очередь на инженеров, командиров производства. Но и юристы при необходимости должны уметь понимать и применять технические нормы, уметь аргументировать, опираясь на технические нормы, свою правовую позицию в суде или арбитраже.

Особый механизм доступа к информации о технических нормах. В тех случаях, когда технические нормы принимаются в форме закона, указа или постановления правительства, они публикуются в тех же источниках, что и другие акты того же вида. Что же касается актов Росстандарта, ведомственных технических норм, то здесь ситуация несколько иная. Стандарты теоретически можно получить в общедоступной и бесплатной базе данных Росстандарта. Но в ней ничего не ищется. Эта база данных отсылает к платным базам данных, в которых, напротив, все ищется замечательно. Но расценки! Приведу два конкретных примера. За текст Общероссийского классификатора стандартов (ОКС) ОК 001-2000 объемом в 61 страницу запрашивается цена — 1062 рубля. Общероссийский классификатор информации об общероссийских классификаторах (ОКОК). ОК 026-2002 объемом в 21 страницу стоит еще дороже — 1132 рубля 80 копеек. Разумеется, специалисты-юристы немедленно найдут выход: все эти стандарты есть в базах данных «Гарант», «КонсультантПлюс» и «Кодекс». Но как быть с теми, кто не знаком с правовыми базами данных или не умеет с ними работать — то есть большинством рядовых граждан?

Здесь видится определенная проблема: научно-техническая информация (стандарты) носит официальный характер. Это — обязательные требования государства к производителям, обязанности, которые государство накладывает на них. Вместе с тем, это очень дорогая информация. Должна ли она предоставляться на коммерческих условиях или бесплатно? Как быть со стандартами саморегулируемых организаций, стандартами предприятий, которые разрабатываются ими самостоятельно? Должна ли и эта информация предоставляться бесплатно или она может предоставляться на коммерческих условиях? Не получится ли так, что эти виды официальной информации станут для кого-то дополнительными, а иногда и основным источником дохода?

Особенности санкций за нарушение технических норм. Технические нормы имеют еще одно важное отличие — санкции. Санкции исключительно ярко иллюстрируют двойственную природу технических норм. Как нормы юридические, технические нормы могут иметь санкции:

— уголовно-правовые (Уголовный кодекс Российской Федерации: статья 171¹ «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции»; статья 216 «Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ»; статья 250

«Загрязнение вод»; статья 251 «Загрязнение атмосферы»; статья 252 «Загрязнение морской среды»; статья 254 «Порча земли»).

— административно-правовые (Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, статья 9.2 «Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений»).

— дисциплинарные (нарушение трудовых или служебных обязанностей).

— гражданско-правовые (снятие с обслуживания, лишение гарантии).

Одновременно технические нормы могут иметь и собственные «чисто технические» санкции, которые иногда именуют «санкциями природы», это недостижение цели и результата деятельности (молоко скисло, сметана пропала, марка стали не соответствует техническим требованиям и т. д.); прямые или побочные негативные последствия (пожар, взрыв, удар током, отравление и т. д.).

Классификации технико-юридических норм

Для того чтобы разобраться в системе технических норм и понять, что они собой представляют, нужно хотя бы кратко рассмотреть классификацию технических норм. Рассмотрим лишь четыре наиболее важных: по предмету регулирования, по источнику, по форме закрепления и по степени обязательности.

Классификация по предмету регулирования. Предмет технического регулирования определен в статье 1 Федерального закона «О техническом регулировании». Хотя данная норма далеко не бесспорна (о чем будет сказано ниже, когда речь дойдет до проблем реформы техрегулирования), на данном этапе мы будем ориентироваться на нее. Итак, в соответствии со статьей 1 Федерального закона «О техническом регулировании» все технические нормы можно подразделить на два больших класса: одни относятся к предметам (объектам) материального мира, другие — к процессам¹.

Нормы, относящиеся к объектам, в свою очередь, можно подразделить на относящиеся к собственно объектам (их свойствам, качеству, безопасности) и относящиеся к упаковке объекта (это другой, но тесно связанный с первым объект, которому в законодательстве о техрегулировании уделяется исключительное внимание).

Нормы, относящиеся к процессам также можно подразделить в зависимости от характера этого процесса. Федеральный закон «О техническом регулировании» относит к предмету этого закона такие процессы как проектирование (включая изыскания), производство, строительство, монтаж, наладку, эксплуатацию, хранение, перевозку, реализацию и утилизацию.

Далее в статье 1 перечисляются отношения, которые не регулируются Федеральным законом «О техническом регулировании»:

1) Требования к функционированию единой сети связи Российской Федерации, связанные с обеспечением целостности, устойчивости функционирования указанной сети связи и ее безопасности, отношения, связанные с обеспечением целостности единой сети связи Российской Федерации и использованием радиочастотного спектра, устанавливаются и регулируются законодательством Российской Федерации в области связи.

2) Действие настоящего Федерального закона не распространяется на социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда, федеральные государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг.

3) Настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с: применением мер по предотвращению возникновения и распространения массовых инфекционных заболеваний человека, профилактике заболеваний человека, оказанию медицинской помощи (за исключением случаев разработки, принятия, применения и исполнения обязательных требований к продукции, в том числе лекарственным средствам, медицинской технике, пищевой продукции);

4) Настоящий Федеральный закон не регулирует применение мер по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов курортов, водных объектов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха.

Отсюда вытекает очень важное следствие: существует целая система правового регулирования в области технических норм и Федеральный закон «О техническом регулировании» — не единственный регулятор в этой сфере. Как строится эта система? Что лежит в ее основе? Какие формы систематизации и кодификации в ней используются?

Классификация по юридическому источнику. Следующая классификация — по юридическому источнику. Таких источников видится три:

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 28 сентября 2010 года) (Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 52. — Ч. 1. — Ст. 5140). Здесь и далее по тексту используется сокращенное наименование данного Федерального закона.

1) Международно-правовые акты. В силу глобализации процессов производства приобретает чрезвычайно важное значение. В некоторых новых отраслях (электросвязь, интернет) стандарты изначально носят международный характер.

К сожалению, в силу кризиса в экономике, науке и технике Россия крайне ограниченно участвует в разработке научно-технических стандартов, являясь не автором-разработчиком, а реципиентом технических норм, разработанных более продвинутыми в техническом отношении странами.

Серьезная проблема — взаимоотношение международных стандартов с национальными стандартами. Которые должны иметь приоритет в случае их конфликта? Можно ли сказать, что мир идет к диктату международных стандартов? Пора ли переходить на мировые стандарты или настаивать на своих технических стандартах хотя бы в отдельных сферах?

2) Нормативные правовые акты. Это основной инструмент национального технического регулирования. Здесь тоже произошли существенные изменения, но о них — несколько позже.

3) Акты органов Таможенного союза. Создание единой таможенной территории предполагает унификацию технических требований, по сути дела — унификацию трех национальных систем технического регулирования. Как это осуществить? Возможны разные варианты — постепенное сближение национальных систем либо установление технических норм решениями органов Таможенного союза. За основу принят второй вариант. Таким образом, не закончив реформу технического регулирования, Россия начинает новую реформу, связанную с образованием Таможенного союза и единой территории технического регулирования.

Классификация по форме закрепления. Следующая классификация — по формам юридических документов, в которых существуют и закрепляются технические нормы. таких форм несколько и они имеют определенные особенности. В их числе: регламенты, стандарты, своды норм и иные.

Классификация по степени обязательности. Наконец, технические нормы могут быть подразделены по степени обязательности — на обязательные и необязательные (добровольные).

Процедуры оценки соответствия

Технико-юридические нормы недостаточно установить, надо обеспечить их реализацию. Как, каким образом это делается? Очевидно, что разными путями и способами.

Прежде всего, сам производитель продукции должен знать и соблюдать технические нормы. За их соблюдением следят уполномоченные контролирующие органы, объединения товаропроизводителей (саморегулируемые организации), общества потребителей и т. д.

Оценка соответствия на предрыночной стадии. Вместе с тем, в механизме реализации технико-юридических норм есть такое важное звено, как подтверждение соответствия (ст. 20 Федерального закона о техрегулировании). Подтверждение соответствия существует в двух формах — обязательной и добровольной. Сертификация, в свою очередь, также может быть обязательной и добровольной. Наличие системы сертификации и относительно новой для нас системы декларирования соответствия — один из важных механизмов обеспечения безопасности и качества продукции, соблюдения товаропроизводителями технических норм на предрыночной стадии.

Оценка соответствия на стадии обращения продукции на рынке. Другая группа мер оценки соответствия — это меры контроля за качеством и безопасностью продукции на стадии ее обращения на рынке. Сюда относят государственный контроль, надзор, приемку объектов в эксплуатацию и т. д. Эта группа мер оценки соответствия в меньшей степени тормозит выпуск продукции на рынок, однако имеет и существенный недостаток — запаздывающую реакцию на выявленное нарушение и возможность причинения в связи с этим существенного вреда потребителям продукции.

Место технических норм в системе социальных норм

Попытаемся поставить следующий вопрос: каково место технических норм в системе социальных норм? От ответа на этот вопрос зависят две важных для нас вещи: во-первых, понимание соотношения правовых и технических норм и, во-вторых, понимание возможных форм систематизации технических норм.

Существует точка зрения, что не надо мудрствовать лукаво. Есть нормы правовые, нормы морали, нормы общественных организаций, нормы религиозные... Они отличаются по многим параметрам — сфере действия (предмету), механизму нормообразования, форме выражения и закрепления, санкциям и т. д. Технические нормы — просто одна из разновидностей норм в этом ряду. То есть это особая разновидность норм, выделяемых по их содержанию. Вот, собственно, и все.

С этим можно было бы согласиться, если бы не одно существенное обстоятельство: технические нормы могут существовать как в правовой форме, так и без нее. Стало быть, не так все просто в их взаимоотношениях. Между техническими и юридическими нормами существует «переходная зона», в которой нормы обладают одновременно признаками и технических, и юридических норм. Назовем эту «зону» технико-юридическими нормами.

В научной литературе высказана еще одна важная гипотеза. Известно, что юридические нормы, образующие институт, отрасль, правовую систему — это не просто конгломерат, а определенным образом организованный «агрегат» юридических норм. Основу института образуют нормы регулятивные, к ним примыкают нормы охранительные. Ряд норм регулируют отношения по существу и называются материальными, другие регулируют процедурные действия и именуются процедурно-процессуальными. Гипотеза заключается в следующем: в каждой отрасли права есть более или менее широкий слой «своих» технических норм. То есть образовательную деятельность обслуживают одни стандарты. Производственную — другие. Транспортную — третьи. Экологию и защиту природы — четвертые и так далее. Эта гипотеза нуждается в обсуждении. Но если с ней согласиться, то из нее вытекает очень важное следствие для систематизации законодательства: технические нормы не надо «тащить» в отдельные особые документы технического регулирования: их место — в комплексных отраслевых актах, к ним они тяготеют.

Реформа технического регулирования

Как и вся остальная наша жизнь, сфера технического регулирования за последние двадцать лет претерпела глубокие изменения. В определенных отношениях эти изменения были полезны и необходимы и продвинули нас на новые рубежи. Какие-то решения представляются ошибочными, поспешными, плохо проработанными, они оставили нас на прежних позициях, а в чем-то даже способствовали откату назад.

Первое: демократизация, устранение избыточного администрирования, приближение к требованиям ВТО. Одной из главных ключевых идей реформы технического регулирования была, бесспорно, идея демократизации в этой сфере, устранение «жесткой», негибкой системы администрирования, синхронизация российской системы технического регулирования с нормами и требованиями ВТО.

Логика в этом, бесспорно, есть. Если страна отказывается от «административного погоняла» во всех сферах, то почему это «погоняло» должно сохраниться в сфере технического регулирования? Тем более что, как всякое «административное погоняло», оно работало выборочно, не всегда компетентно, иногда — «засыпало» на долгие годы. Конечно же, локомотивом в развитии технического регулирования должен быть интерес производителя, и в еще большей степени — интерес потребителя продукции. Вопрос в том, как реализовать на практике эту правильную идею.

Второе: повышение юридической силы документов, устанавливающих требования к безопасности. Вторая ключевая идея реформы — повысить юридическую силу документов, устанавливающих требования к безопасности, принять технические регламенты в форме федеральных законов.

Предполагалась, на первый взгляд, довольно стройная система. Во главе — рамочный Федеральный закон «О техническом регулировании», определяющий основные понятия, систему технического регулирования. На его основе принимаются технические регламенты, примерно 60-70, которые закладывают основы технического регулирования. До принятия законов Правительство может принимать технические регламенты, которые имеют временный характер. Министерства и ведомства уже лишены права принимать нормативные акты технического характера. И далее — широкий слой норм, правил, стандартов, которые принимаются самими товаропроизводителями, их саморегулируемыми организациями, конкретными предприятиями и объединениями.

Замысел вроде бы стройный, но реализовать на практике его не удалось. К настоящему времени принято 7 технических регламентов в форме федеральных законов и дальнейшее принятие технических регламентов в форме законов приостановлено.

Почему? Для этого есть несколько причин. Не буду касаться внутренних противоречий, которые возникли внутри бизнеса: одним отраслям промышленности оказалась выгодна новая система регулирования, другим — прежняя. Для нас важно, что федеральный закон по ряду причин оказался абсолютно неприемлемой формой для технического регулирования. Прежде всего, предмет регулирования — отражение в производственных отношениях закономерностей природы и техники — оказался не очень подходящим для законов. «Законы природы» и «законы юридические» только на слух звучит одинаково — на самом деле это очень разная материя. Процедура принятия закона абсолютно не подходит для принятия актов технического регулирования: публичное обсуждение, политическая дискуссия, поправки от дилетантов, лоббирование... Закон — стабильная (отчасти — даже консервативная) правовая форма, а техническое регулирование требует подчас быстрых и компетентных изменений.

В Федеральном законе «О техническом регулировании» уже дважды вносились изменения, которые существенно сузили роль законов и существенно расширили роль правительства, министерств и ведомств.

Третье: широкое использование зарубежного опыта. Ни одна страна в современном мире не может жить «за железным занавесом», отгородившись от того нового, что рождает мировая практика, в том числе — мировая практика технического регулирования. Россия широко использует технические нормы, созданные в США, Европейском Союзе, Японии, других продвинутых в техническом отноше-

нии странах. Но, как и любое заимствование, использование чужих технических норм в отечественной практике должно быть весьма продуманным и осторожным.

Внесенные недавно в Федеральном законе о техническом регулировании поправки, допускающие существование одновременно различных режимов нормативно-технического регулирования с использованием норм любых стандартов — российских или зарубежных, существенно усилили правовую и производственную неопределенность деятельности отечественных производителей и потребителей продукции. К чему это приводит можно видеть на примере недавно пущенных в эксплуатацию на трассе Москва — Петербург скоростных электропоездов «Сапсан», изготовленных немецкой фирмой «Сименс».

Для них на трассе специально уложили новые рельсы — японские. Но после 40 тысяч км пробега были выявлены недопустимые дефекты колес поезда. Оказалось, профиль поверхности качения немецких колес существенно отличается от профиля поверхности японских рельсов, с которыми они взаимодействуют, так как изготовлены по несовместимым стандартам разных стран.

Российские же ГОСТы, которыми в данном случае пренебрегли, регламентировали исполнение колесных пар и рельсового пути как единой системы с учетом их динамического взаимодействия. Производители с озабоченностью отмечают, что ничем не ограничиваемая экспансия зарубежных стандартов в российскую практику чревата изгнанием с внутреннего рынка отечественной продукции, невзирая на ее качество¹.

Четвертое: минимизация вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования. Одной из очевидных целей реформы техрегулирования было ограничение избыточной, по мнению авторов реформы, роли государства в этой сфере. Это прослеживается на нескольких моментах.

От качества — к безопасности. В советский период основной задачей технического регулирования считалось обеспечение качества продукции. Стандартизация рассматривалась как средство обеспечения необходимого, а чаще — высокого, соответствующего мировым стандартам, качества продукции. Эти средства решались как административными, так и уголовно-правовыми мерами (ответственность за выпуск нестандартной, некомплектной, недоброкачественной продукции и т. д.).

В 90-е годы, когда на рынок в условиях кризиса хлынула нестандартная, недоброкачественная продукция, в законодательстве, наряду с понятием *качества*, появилось понятие *безопасности* как одна из целей технического регулирования.

Закон «О техническом регулировании» завершает этот процесс. Государство официально уходит из сферы качества, относя ее практически полностью (за отдельными незначительными исключениями) к сфере деятельности самих предприятий и их саморегулируемых организаций. Но сохраняет за собой сферу установления обязательных требований к безопасности продукции.

От лицензирования и обязательной сертификации — к добровольной сертификации и декларации о соответствии. Это — другая очевидная тенденция современного законодательства о техническом регулировании. Постоянно сокращается количество лицензируемых видов деятельности. Характерно, что применительно к работам и услугам закон позволяет устанавливать лишь добровольные требования (хотя работы и услуги являются частью единого процесса производства).

Законодательство также ограничивает контрольно-проверочную деятельность государственных органов. (ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). К чему это может привести — показывает пример пожара в клубе «Хромая лошадь», повлекшего многочисленных жертвы. Одна из причин этого трагического происшествия — отсутствие надлежащего систематического контроля за противопожарным состоянием помещения клуба. По правильному ли пути пошел законодатель, постоянно ограничивая контрольно-проверочную деятельность государственных органов? Существуют, вероятно, и другие пути наведения порядка в этой сфере.

От широкого — к узкому определению объектов технического регулирования. Как уже отмечалось, Федеральный закон «О техническом регулировании» исключает из сферы действия данного закона «социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда». Считается, что все эти требования должны устанавливаться трудовым законодательством. Однако это создает возможность противоречий между техническими нормами и нормами трудового законодательства. Дискредитируемый ныне «советский подход», ориентированный на приоритет защиты жизни и здоровья трудящихся, был, как нам представляется, в данном случае вполне оправдан, а разрыв преемственности — нанес ущерб.

Ликвидация монополии государства на разработку системы обязательных требований. Современное законодательство о техническом регулировании сделало решительный шаг к демократизации процедур разработки технических регламентов. В соответствии со статьей 9 Федерального закона «О техническом регулировании» разработчиком проекта технического регламента могут быть: госу-

¹ Из «Обращения к Президенту Российской Федерации Д.А.Медведеву об отмене Закона «О техническом регулировании» // Промышленные ведомости. — 2010. — № 5—6.

дарственные органы, отвечающие за проведение государственной политики в той или иной сфере; предпринимательские структуры, в том числе саморегулируемые организации, заинтересованные в установлении технических норм и правил в своей сфере деятельности потребители, которым важно защитить свои права и интересы.

Законом установлена открытая публичная процедура, включающая в качестве обязательных этапов опубликование и публичное обсуждение проектов. Правда, предусмотрен и особый порядок, который задействуется в экстренных случаях. Обществом участвует в разработке и экспертизе стандартов через технические комитеты, которые организуются на профильных предприятиях и организациях и регистрируются в национальном органе по стандартизации и техрегулированию.

На сайте Росстандарта зарегистрировано более 60 технических комитетов. Вроде бы, немало. Однако исследователи с сожалением констатируют низкую активность технических комитетов и отсутствие реальных мотивов вести сложную работу по разработке и совершенствованию отечественных стандартов.

Формирование единого экономического пространства внутри Таможенного союза предполагает единство подходов участников такого союза к вопросам технического регулирования. Россия, Белоруссия и Казахстан подписали ряд соглашений, направленных на формирование единой системы технического регулирования, в том числе «Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза». Данное Соглашение запускает процесс разработки единых технических регламентов и дает основания приостановить как подготовку, так и вступление в силу национальных регламентов в каждом из трех государств.

Как будут разрабатываться и приниматься новые регламенты? Каждый из них закрепляется за определенной страной — участницей Таможенного союза. Приоритет при этом отдается той, где уже есть аналогичный национальный нормативный акт или проект в высокой степени готовности. Ответственная за разработку сторона представляет разработанный ею документ в секретариат Комиссии Таможенного союза, и после одобрения профильными министрами трех стран он выносится на публичное обсуждение. Доработанный вариант утверждается комиссией из трех вице-премьеров.

Порядок простой и достаточно оперативный. Но нетрудно разглядеть в нем существенное уязвимое место — в нем практически не предусмотрен учет интересов бизнеса на ранних стадиях подготовки документа. То есть из одной крайности — предельной демократизации процесса техрегулирования мы шагнули в другую — ураганную спешку и решение всех проблем в узком кругу заинтересованных лиц.