

# Система технического регулирования в РФ: формирование, возможное и ожидаемое воздействие на конкуренцию

## Предварительный вариант

*П.В. Крючкова,*

*д.э.н., лаборатория анализа отраслевых рынков Института анализа предприятий и рынков ГУ-ВШЭ*

Реформа технического регулирования на сегодняшний день относится к числу «замороженных» или «почти замороженных» преобразований в области экономической политики. Старт реформе был дан в 2003 году вступлением в силу Федерального закона №184-ФЗ «О техническом регулировании». Однако до сегодняшнего дня лишь незначительная часть закрепленных в этом законе принципов и подходов реализована на практике. Вопрос сохраняет свою актуальность, поскольку используемая модель технического регулирования оказывает существенное воздействие и на стратегии развития предприятий, и на конкурентоспособность продукции, и на состояние конкуренции на товарных рынках, как будет показано в данном докладе. В то же время, по нашему мнению, ему уделяется недостаточное внимание как в рамках исследований, так и в современных дебатах об актуальных направлениях экономических преобразований.

### 1. Техническое регулирование: цель и основные компоненты

Основная цель технического регулирования – обеспечение безопасности продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, реализации и других. Но, решая задачу обеспечения безопасности, техническое регулирование оказывает существенное воздействие на структуру рынка, сравнительную конкурентоспособность отдельных предприятий и отраслей, международную торговлю. Более того, техническое регулирование может сознательно использоваться для создания технических барьеров в торговле, то есть как инструмент, ограничивающий доступ на рынок и, следовательно, конкуренцию.

С точки зрения экономической теории, техническое регулирование является реакцией на классические провалы рынка, связанные с информационной асимметрией и наличием внешних эффектов. В экономической литературе давно ведутся активные дискуссии о том, является ли законодательное обеспечение безопасности продукции (*safety regulation*) эффективным способом предотвращения случаев нанесения вреда. В качестве альтернативы может рассматриваться механизм ответственности за непредумышленное причинение вреда (*tort law*). И техническое регулирование, и ответственность за непредумышленное причинение вреда служат одной и той же цели: снижению ущерба. Существует множество работ, посвященных оценке эффективности каждого из этих механизмов. Есть исследования, которые показывают результативность использования ответственности за непредумышленное причинение вреда. Другие не менее авторитетные исследования показывают, что введение подобной ответственности не решает проблему предотвращения причинения вреда, а настраивает стимулы участников рыночного взаимодействия таким образом, что вероятность причинения вреда

возрастает<sup>1</sup>. Точно также есть эмпирические и теоретические подтверждения как эффективности использования инструментов технического регулирования<sup>2</sup>, так и их неэффективности<sup>3</sup>. Ряд авторов говорит о том, что для достижения желаемого эффекта необходимо использование обоих инструментов<sup>4</sup>. Кроме того, в качестве альтернативы использования обязательных требований по безопасности иногда рассматривают информационные требования. На первый взгляд, информационное регулирование позволяет снизить информационную асимметрию, не сужая возможности потребительского выбора. Однако и этот метод не лишен недостатков. Ограниченность способности индивидов воспринимать и обрабатывать информацию приводит к снижению действенности информационного регулирования<sup>5</sup>, и повышает сравнительные преимущества технического регулирования.

Как бы то ни было, техническое регулирование остается инструментом, используемым практически во всех странах, хотя и под разными названиями. Поэтому оценка его потенциального и фактического воздействия на разные аспекты экономического развития продолжает оставаться актуальной.

В рамках данной работы мы рассмотрим проблему потенциального и фактического воздействия технического регулирования на конкуренцию в российской экономике.

Для целей анализа мы будем понимать под техническим регулированием установление технических требований к продукции и процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и др.<sup>6</sup>, а также оценку соответствия установленным техническим требованиям. К основным инструментам технического регулирования можно отнести:

- **обязательные технические требования к продукции и процессам.** В соответствии с Соглашением о технических барьерах в торговле (ТБТ ВТО) обязательные требования содержатся в технических регламентах. Федеральный закон «О техническом регулировании» соответствует положениям ТБТ ВТО и определяет технический регламент как «документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства

---

<sup>1</sup> Обзор соответствующих работ дан в: Hans-Bernd Schäfer, Tort Law: General. In Bouckaert B., De Geest G. (eds). *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

<sup>2</sup> Например, Crandal R., Graham J. (1984). *Automobile Safety Regulation and Offsetting Behaviour: Some New Empirical Estimates*. 74 *American Economic Review. Paper and Proceedings*, 328-331.

<sup>3</sup> Например, Pelzman S. (1975) / *The Effects of Automobile Safety Regulation* *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4, pp. 677-726

<sup>4</sup> Shavell, S. (1984), *Liability for Harm versus Regulation of Safety*, 13 *Journal of Legal Studies*, 357-374; Rose-Ackerman, S. (1991), *Tort Law as a Regulatory System: Regulation and the Law of Torts*, 81 *American Economic Review. Paper and Proceedings*, 54-58.

<sup>5</sup> Bardach, E. and Kagan, R. (1982), *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, New York, Bergin & Garvey

<sup>6</sup> В действующей в настоящее время редакции Федерального закона №184-ФЗ «О техническом регулировании» предмет технического регулирования определен более узко: как продукция и *связанные с ней* процессы производства и др. То есть по новой редакции закона за сферу технического регулирования выводятся вопросы установления технических требований к производству как таковому, вне связи с требованиями, установленными к производимой продукции.

Российской Федерации и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования» (абз.26 ст.2);

- **добровольные требования**, которые устанавливаются стандартами (международными, региональными, национальными, стандартами организаций). В отличие от технических регламентов соблюдение стандартов не является обязательным. Стандарт как документ для добровольного использования определен в ТБТ ВТО и законе «О техническом регулировании». Однако на переходный период (до принятия необходимых технических регламентов) национальные стандарты, равно как иные нормативные документы, принятые федеральными органами исполнительной власти, в России являются обязательными для исполнения в части, касающейся требований по безопасности;

- **оценку соответствия**, под которой понимают прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. Оценка соответствия включает в себя такие инструменты как подтверждение соответствия (которое, в свою очередь, может осуществляться в формах сертификации и декларирования соответствия), регистрация, аккредитация, приемка и ввод в эксплуатацию, государственный контроль (надзор).

Каждый из этих инструментов и их совокупность может оказывать существенное воздействие на уровень конкуренции на отдельных рынках. При этом техническое регулирование может иметь как про- так и антиконкурентный эффект.

Отметим, что само понятие конкуренции может трактоваться по-разному. «Статическое» понимание присутствует, например, в Федеральном законе №135 «О защите конкуренции», в котором конкуренция определена как «соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке» (п.7 ст.4). Среди экономистов возможно также «динамическое» понимание конкуренции как процедуры открытия новых возможностей использования доступных ресурсов, а также создания новых ресурсов<sup>7</sup>. То есть конкуренция проявляется в открытии новых рынков и источников сырья, совершенствовании продуктов и технологий. Таким образом, конкуренция может рассматриваться как в терминах «результата» (некого фактического или желаемого состояния рынка) и в терминах «процесса» (постоянный поиск и реализация новых возможностей)<sup>8</sup>. Заметим, что два понимания конкуренции друг другу не противоречат, поскольку и в антимонопольном законодательстве одной из ключевых характеристик рынка является высота барьеров (или издержек) входа. В данном докладе конкуренция будет рассматриваться *в первую очередь как условия входа на рынок: чем свободнее (при прочих равных условиях) доступ, тем выше конкуренция.*

Техническое регулирование может оказывать серьезное воздействие на структуру рынка, прежде всего, на барьеры входа на рынок. Такие ограничения обеспечиваются как содержанием технических требований, так и инструментами оценки соответствия, прежде всего, связанными с допуском на рынок. Отметим, что в соответствии с ТБТ ВТО технические требования не должны вводиться ни с какими иными целями, кроме обеспечения безопасности. Однако на практике в качестве оградительной меры технические барьеры могут быть не менее эффективными, чем таможенно-тарифные

---

<sup>7</sup> Хайек Ф. *Конкуренция как процедура открытия*. МЭиМО, №12, 1989.

<sup>8</sup> Авдашева С., Шаститко А. Соотношение промышленной и конкурентной политики. // *Бюро экономического анализа, Информационно-аналитический бюллетень №39*, 2003 г.

ограничения<sup>9</sup>. Кроме того, меры технического регулирования могут препятствовать или, наоборот, способствовать получению отдельными компаниями неоправданных конкурентных преимуществ. Помимо чисто технической стороны, в обязательных требованиях содержатся принципы идентификации продукции (что считать соком, а что нектаром; что является молоком, а что молочными напитком и т.п.). Отсутствие четкой идентификации обеспечивает, например, возможность перевода продукции в более высокую ценовую группу (производители товара с малым содержанием натурального сока могут называть свою продукцию «соком», а не «нектаром»); стоимость сока, в среднем, выше, чем стоимость нектара). Наоборот, чрезмерно жесткие правила идентификации могут неоправданно «отсечь» от рынка часть производителей.

Техническое регулирование влияет и на конкуренцию, понимаемую как динамический процесс не только отрицательно, но и положительно. Ужесточение технических требований может быть стимулом к совершенствованию продукции и используемых технологий.

Важно оговориться, что влияние на конкуренцию в статике и в динамике может не совпадать. Установление жестких технических требований может в моменте закрыть рынок для ряда производителей, которые не в состоянии обеспечить соответствие этим требованиям в рамках имеющихся у них производственных и организационных ограничений, но в среднесрочной перспективе обеспечить выход на этот рынок производителей с более совершенными продуктами и технологией. Соответственно возникает сложная задача оценки кратко-, средне- и долгосрочных эффектов введения тех или иных мер технического регулирования.

Цель данного доклада состоит в оценке *ожидаемого* воздействия системы технического регулирования в России на конкуренцию, на основе анализа механизма формирования и применения норм. Основным методом анализа выступает экономический анализ права и политико-экономический анализ процесса принятия норм.

## **2. Техническое регулирование в РФ: основы и процесс формирования норм**

### **2.1. Обязательные требования**

Безусловно, ключевым элементом системы технического регулирования являются обязательные требования к продукции и процессам. В соответствии с ТБТ ВТО технические регламенты не должны приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле. В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» технические регламенты принимаются исключительно «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). То есть фактически речь идет об установлении минимально необходимых требований, обеспечивающих различные виды безопасности продукции и процессов. Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования являются исчерпывающими, имеют прямое действие на всей территории страны и могут быть

---

<sup>9</sup> Исследования АТЭС показали, что эффективное применение технического нетарифного регулирования позволяет увеличить долю прибыли в среднем на 0,26% от ВВП, тогда как прибыль от мер тарифного регулирования не превышает 0,14%. Подробнее см.: Разработка подходов по использованию технического регулирования как инструмента реализации торговой политики РФ и активизации инновационных процессов // *Отчет по научно-исследовательской работе*, Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, 2006.

изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент. Закон «О техническом регулировании» специально оговаривает, что требования технических регламентов не могут служить препятствием осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения указанных в законе целей.

### Обязательные требования и оценка рисков

Ключевым вопросом при принятии обязательных требований является их обоснованность с точки зрения нахождения баланса между целью обеспечения безопасности и издержками, связанными с достижением этой цели. На практике это означает необходимость, во-первых, определить требуемый уровень безопасности (уровень риска), а во-вторых, те требования, соблюдение которых приводит к обеспечению заданного уровня безопасности.

Для обеспечения заданного уровня безопасности в технических регламентах закрепляется система профилактических и защитных мер. Заметим, что в компетенцию технического регулирования входят лишь меры физического контроля над риском, связанные со снижением вероятности его реализации и/или снижением размера ущерба<sup>10</sup>. Иными словами меры технического регулирования призваны снизить уровень риска до допустимого в рамках всего общества, даже если его отдельные проявления могут оказаться губительными для деятельности конкретного предприятия. Финансовые инструменты контроля над оставшимся уровнем риска целиком остаются на совести хозяйствующих субъектов. В принципе, финансовые инструменты могут регулироваться нормативными актами, но это выходит за пределы технического регулирования.

«Безопасность» в Федеральном законе «О техническом регулировании» определяется как состояние, при котором отсутствует *недопустимый* риск причинения вреда. Соответственно, при разработке технического регламента базовая задача заключается в выборе *допустимого для общества уровня риска*. Подчеркнем, что допустимый риск не означает нулевой. Ненулевое значение допустимого риска может быть связано как с неуправляемым характером риска, так и с запретительно высокими издержками на его снижение до нулевого уровня. Для некоторых групп товаров риск причинения вреда является неотъемлемой характеристикой. Это верно, например, для лекарственных средств: чем более эффективен препарат, тем больше риск причинения вреда вследствие его использования. Безопасных лекарств не бывает по определению. «Приемлемость» определенного уровня риска должна определяться в каждом конкретном случае для каждой группы товаров или процессов. С экономической точки зрения «приемлемость» риска может определяться как превышение выгод от данного уровня риска над издержками его обеспечения. Фактически речь должна идти о сопоставлении затрат и результатов технического регулирования. Впрочем, такой подход в идеале должен быть применим и для любого другого регулирования<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Подробнее о методах физического и иного контроля над рисками см., например, Rowe W.D. (1977) *An anatomy of risk*, Wiley and Sons, New York; Head G.L. (1989), *Essentials of Risk Control*, Insurance Institute of America, second edition.

<sup>11</sup> Обоснование необходимости использования анализа затрат и результатов при введении регулирования см., например, в Arrow, Keith J. et al. (1996), 'Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation?', *272 Science*, 221-222

В мире, в том числе в России, существует развитое научное направление анализа рисков<sup>12</sup>. Совершенствуются методы оценки рисков. В Российской Федерации разработано множество методических материалов по оценке рисков в различных отраслях и сферах деятельности<sup>13</sup>. Существуют различные классификации методов анализа и оценки рисков. Подробно описаны условия использования различных методов, их сравнительные преимущества и недостатки.

Казалось бы, на столь обширной научной и методической базе возможно строго обосновать необходимость установления тех или иных технических требований. Однако на практике все оказывается не так просто.

Во-первых, научные методы анализа рисков позволяют рассчитать риски, но не сделать вывод об их допустимости или недопустимости. «Общественная допустимость» риска – категория общественно-политическая, а не строго научная.

Во-вторых, во многих случаях для оценки рисков требуются статистические данные о предшествующих случаях реализации различных рисков. То есть необходима система сбора данных о случаях причинения вреда разными объектами технического регулирования и причинах такого причинения вреда.

Теоретически вторая проблема может (и должна) быть решена. Законом «О техническом регулировании» установлено, что «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, а также организуется информирование приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов» (п.7 ст.12). Отметим, что регистрация случаев причинения вреда жизни и здоровью, имуществу, окружающей среде не тождественна задаче определения причин нанесения вреда. Вред может наступать как вследствие нарушения установленных требований, так и по другим причинам (умышленные действия, стихийные бедствия и т.п.). Более того, возможна ситуация, когда причинение вреда возможно при соблюдении всех установленных требований (величина остаточного риска).

Фактически надо говорить о необходимости формирования двух систем:

- регистрации и анализа случаев нарушения требований технических регламентов (в том числе выявление нарушений, повлекших причинение вреда);
- регистрации и анализа случаев причинения вреда (в том числе выявление случаев причинения вреда, причиной которых послужило несоблюдение обязательных требований).

Пересечение двух систем дает множество случаев причинения вреда вследствие нарушения технических регламентов (обязательных требований). В то же время для целей

---

<sup>12</sup> О необходимости интеграции научных подходов в процесс принятия регулирующих решений см. Hankin, Rober (1996), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. The Case of Food and Pharmaceuticals*, EUI Working Papers, RCS N. 96/7, Florence

<sup>13</sup> См., например: Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов (утв. Приказом Минпромэнерго России от 12 апреля 2006 года №78); Методические указания по проведению анализа риска опасных производственных объектов (РД 03-418-01) (утв. постановлением Госгортехнадзора России от 10.07.01 № 30); ГОСТ 51901-2002 Управление надёжностью. Анализ риска технологических систем, и др.

технического регулирования представляют ценность и данные каждой из подсистем по отдельности.

Если говорить о мониторинге случаев причинения вреда и использовании данных для целей оценки рисков в Российской Федерации, то следует отметить ряд серьезных проблем.

Во-первых, количество органов, фиксирующих факт причинения вреда, весьма велико, и организация взаимодействия между ними является весьма сложной задачей. Случаи причинения вреда так или иначе фиксируют органы государственного контроля (надзора), органы по чрезвычайным ситуациям, органы внутренних дел, медицинские учреждения и организации, суды.

Во-вторых, серьезной проблемой является установления самого факта причинения вреда. Во многих случаях факт причинения вреда определяется только в судебном порядке, в результате чего наблюдается существенный разрыв во времени между причинением вреда и подтверждением этого факта.

В-третьих, и это наиболее существенно для целей технического регулирования, существуют серьезные проблемы в определении причин причинения вреда. Сам по себе факт нанесения вреда не означает, что это как-то связано с нарушением обязательных требований. Требуется установление причины нанесения вреда, что может потребовать серьезного и затратного расследования. В ряде случаев причинно-следственная связь между нарушением обязательных требований и причинением вреда фиксируется только судом. Соответственно, система учета случаев причинения вреда должна позволять корректировать внесенные данные и учитывать сначала предположение о том, что вред причинен вследствие нарушения установленных требований, а затем окончательно установленную причину нанесения вреда.

В-четвертых, для целей технического регулирования значение имеет не только факт причинения вреда, но и его тяжесть. Вопрос оценки вреда является чрезвычайно сложным и затратным.

Нельзя сказать, что в Российской Федерации в настоящий момент полностью отсутствует система сбора информации о случаях причинения вреда. Часть информации собирается в рамках государственных статистических наблюдений<sup>14</sup>, часть – в рамках ведомственной статистики. Однако единой системы учета случаев причинения вреда нет, обмен ведомственной статистикой не налажен. Данные о случаях и объеме причиненного вреда есть по отдельным объектам (прежде всего, по опасным производственным объектам) и отдельным видам опасности (например, по опасности пожаров), но для большинства объектов технического регулирования такие данные отсутствуют. В частности, отсутствуют они по потребительским товарам.

Таким образом, несмотря на, казалось бы, мощную научную и методическую базу оценки рисков, в том числе наличие раздела по оценке рисков в Методических рекомендациях по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов, реально при определении обязательных требований анализ рисков применяется очень ограниченно. Например, из 8 принятых в настоящее время

---

<sup>14</sup> Федеральное государственное статистическое наблюдение за травматизмом на производстве и профессиональных заболеваниях; федеральное государственное статистическое наблюдение за деятельностью медицинских учреждений; федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о причинах временной нетрудоспособности»; федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о травмах, отравлениях и некоторых других последствиях воздействия внешних причин»; федеральное государственное статистическое наблюдение «Сведения о пожарах и последствиях от них» и др.

технических регламентов, в пояснительной записке только к одному из них («О требованиях пожарной безопасности») содержалось хоть что-то напоминающее оценку риска. Хотя в Федеральном законе «О техническом регулировании» прямо сказано, что и обязательные требования, и формы и методы оценки соответствия должны устанавливаться с учетом степени риска причинения вреда (пп.1, 3 ст.7).

Сами по себе трудности с оценкой и анализом рисков не означают, что обязательные требования не могут применяться обоснованно и обеспечивать баланс между безопасностью и эффективностью. По крайней мере, две процедуры в принципе должны помочь сгладить негативный эффект от проблем с оценкой риска. Это процедуры публичного обсуждения проектов технических регламентов и использование в качестве основы для установления обязательных требований международных стандартов.

### Публичное обсуждение проектов технических регламентов

Прозрачность процесса разработки и принятия нормативных актов является фундаментальным элементом обеспечения доверия граждан к законодательному процессу. В большинстве развитых стран процедуры обеспечения прозрачности закреплены законодательно и включают в себя требования к согласованному обсуждению проектов нормативных актов (как внутри самого правительства, так и с внешними представителями), их публикации, открытому представлению в парламенте.

Процедура публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов позволяет, во-первых, повысить качество разрабатываемых документов за счет использования знаний и опыта широкого круга лиц и организаций. Во-вторых, широкое вовлечение заинтересованных лиц в процесс обсуждения регулирующих решений в дальнейшем позволяет обеспечить более эффективное правоприменение. В-третьих, использование процедур, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений, снижает «коррупциогенность» принимаемых нормативных актов.

Публичные обсуждения в развитых странах в настоящее время, как правило, встроены в общую систему принятия регулирующих решений на основе оценки регулирующего воздействия (*Regulation Impact Analysis*)<sup>15</sup>. При этом используется широкий спектр инструментов проведения общественных обсуждений, в том числе:

- неформальные консультации (все формы дискреционных, формально не структурированных контактов между регулирующими органами и представителями заинтересованных групп, от телефонных звонков до частных писем и общих совещаний);
- рассылка проектов регулирующих решений для публичных комментариев;
- публикация проектов регулирующих решений для комментариев;
- общественные слушания (очное обсуждение проекта регулирующего решения в соответствии с установленной процедурой);
- консультативные органы.

Большинство стран на практике широко комбинируют представленные подходы.

---

<sup>15</sup> Подробное описание процедур оценки регулирующего воздействия, оценка возможностей их применения в России и примеры использования даны в: Заморонова Н., Крючкова П., Луковкина Е., Тамбовцев В. *Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования*. М., Теис, 2005; Крючкова П., Шаститко А. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования. *Общественные науки и современность*, №4, 2006; Авдашева С., Кокорев Р., Крючкова П., Плаксин С., Шаститко А. *Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства*. М., Теис, 2006.

В Российской Федерации в настоящее время отсутствует общая нормативная правовая и методическая база для проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых. Прямые требования к проведению публичных обсуждений законопроектов установлены только в Федеральном законе «О техническом регулировании».

Федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию обязан опубликовать уведомление о разработке проекта технического регламента в своем печатном органе и в электронной форме в информационной системе общего пользования (в Интернете). В уведомлении указывается цель разработки регламента, обосновывается необходимость такой разработки, указывается, к каким объектам он применяется, каким образом можно ознакомиться с проектом, данные разработчика. После опубликования уведомления проект технического регламента должен быть доступен для ознакомления всех заинтересованных лиц. Срок публичного обсуждения проекта технического регламента с момента опубликования уведомления не может быть меньше 2 месяцев. Обязанность предоставления копии проекта технического регламента возлагается на его разработчика. Соответственно, должно публиковаться и уведомление о завершении публичного обсуждения технического регламента, в котором, в частности, перечисляются полученные в письменной форме замечания заинтересованных лиц.

Отдельно оговорено, какие документы должны предоставляться при внесении законопроекта о техническом регламенте в Государственную Думу (проект может вноситься любым субъектом права законодательной инициативы). Это:

- обоснование необходимости принятия технического регламента с указанием тех требований, которые отличаются от положений международных стандартов или обязательных требований, действующих в России на момент разработки проекта;
- финансово-экономическое обоснование проекта;
- документы, подтверждающие публикацию уведомления о разработке проекта и о завершении публичного обсуждения технического регламента;
- перечень полученных замечаний.

По сравнению с общими процедурами существенной новацией является включение в пакет документов последних двух позиций.

Собственно проект технического регламента и весь пакет документов к нему направляется Государственной Думой для получения отзыва в правительство.

Обязательна также публикация проекта закона о техническом регламенте, принятого в первом чтении (и в издании органа по техническому регулированию, и в электронной форме).

Перед вторым чтением обязательна экспертиза законопроекта экспертными комиссиями, в которых на паритетных началах должны быть представлены представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений потребителей и предпринимателей. Порядок создания и деятельности таких комитетов должен быть утвержден Правительством. Заключение экспертных комиссий также должно быть опубликовано.

Практика проведения общественных обсуждений в развитых странах позволила сформулировать основные требования к их эффективности. Эффективная программа публичных обсуждений, как минимум, должна:

- содержать четкую формулировку вопросов и тем, которые предлагается выставлять на публичные обсуждения;
- быть хорошо интегрирована в процесс принятия решений;

- быть направлена на те общественные группы, которые с большой степенью вероятности будут затронуты принимаемым решением (stakeholders);
- предоставлять реальную возможность влиять на принимаемое решение.

Исследование процесса публичных обсуждений проектов технических регламентов позволяют сделать некоторые выводы касательно представленности заинтересованных групп в процессе обсуждения, а также воздействия обсуждения на окончательный текст законопроекта<sup>16</sup>. Сразу оговоримся, что публичные процедуры важны не только с точки зрения установления адекватных технических требований, но и с точки зрения выбора адекватных форм подтверждения соответствия, о чем речь пойдет ниже.

Информационную базу исследования составили:

- протоколы общественных слушаний<sup>17</sup> проектов технических регламентов (68 слушаний по проектам 50 регламентов, с марта 2005 г. по март 2006 г.);
- перечни замечаний, составленные разработчиками проектов технических регламентов (по 8 проектам, по состоянию на март 2006 г.)

Для оценки представленности различных групп в процессе обсуждения было выделено 4 группы интересов: государственные органы, бизнес, научные организации, иные общественные организации. Такое деление, безусловно, является довольно грубым, однако дает предварительное представление о представленности различных интересов в процессе общественных слушаний.

К представителям государственных органов отнесены представители различных федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы и Совета Федерации, а также аппарата Общественного совета по техническому регулированию при Минпромэнерго России, поскольку при проведении общественных слушаний представители общественного совета фактически представляют федеральный орган по техническому регулированию.

К представителям бизнеса отнесены как представители отдельных компаний, так и различных бизнес-ассоциаций (Мясной союз, Молочный союз и т.п.).

К представителям науки отнесены представители различных научно-исследовательских организаций (в том числе органов по сертификации) и независимые эксперты.

К представителям иных общественных организаций отнесены представители экологических, потребительских и т.п. организаций.

Для оценки представительства отдельных групп в рамках очных общественных слушаний мы рассматриваем только активных участников обсуждения (выступавших, отмеченных в отчетах о проведении слушаний), не включая разработчиков.

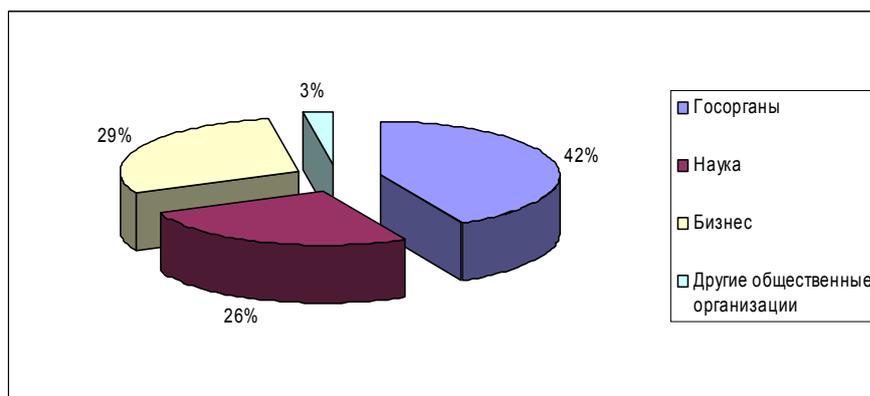
На рисунке 1 представлено распределение активных участников обсуждений в зависимости от принадлежности к выделенным группам интересов.

---

<sup>16</sup> Полные результаты исследования представлены в: Анализ состояния отдельных компонентов системы технического регулирования и разработка организационных и методических рекомендаций по разработке, проведению общественного обсуждения и подготовке к принятию проектов технических регламентов / Бюро экономического анализа, *Отчет о научно-исследовательской работе*, М., 2006.

<sup>17</sup> Общественные слушания – очная форма обсуждения проектов технических регламентов. Общественные слушания проводились Общественным советом по техническому регулированию при Минпромэнерго.

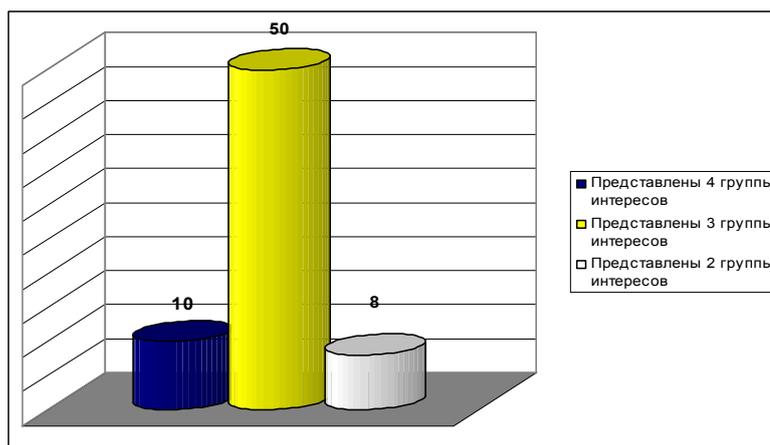
Рисунок 1. Участие в общественных слушаниях представителей различных групп интересов (в среднем по 68 обсуждениям)



*Источник: расчеты автора на основании протоколов общественных слушаний*

На рисунке 2 приведено распределение слушаний в зависимости от полноты представительства.

Рисунок 2. Полнота представительства интересов в процессе общественных слушаний



*Источник: расчеты автора на основании протоколов общественных слушаний*

Из диаграмм видно, что наиболее активными участниками обсуждения являлись представители государственных органов. С одной стороны, участие таких органов в общественных слушаниях оправдано и необходимо. С другой стороны, их доминирование вызывает определенную тревогу. Во-первых, голос государственных органов и так является наиболее «слышимым» в процессе разработки технических регламентов, поскольку соответствующие представители входят в экспертные комитеты, осуществляют приемку работ по разработке технических регламентов, осуществляемых в рамках государственной Программы разработки технических регламентов, осуществляют процесс межведомственного согласования при внесении проекта технического регламента в Правительство Российской Федерации. Во-вторых, вполне возможно, что представителям государственных органов просто дают слово в первую очередь, и другие заинтересованные лица просто не могут высказаться. Представляется разумным при проведении общественных слушаний обращать внимание на сбалансированность представительства различных групп.

К плюсам общественных обсуждений следует отнести достаточно широкую представленность научных организаций и бизнес-объединений. Если предположить, что бизнес-ассоциации адекватно представляют соответствующую отрасль, то можно сказать, что голос бизнеса является достаточно слышимым в общественных обсуждениях. Однако если принимать во внимание неоднородность бизнеса, в том числе в части представленности в бизнес-ассоциациях, то остается вопрос о том, все ли интересы и группы реально представлены. Что касается науки, то в общественных слушаниях принимают активное участие как представители отраслевых научных учреждений, так и академических институтов, независимых исследовательских центров.

Заметна слабая представленность иных общественных организаций. Такие организации принимали активное участие только в 12 из 68 рассматриваемых слушаниях. Причем участниками процесса были только 4 организации (три экологические и одна организация инвалидов). В целом такая ситуация вполне объяснима и подтверждена теорией коллективных действий. В соответствии с ней именно широкие группы специальных интересов (такие как потребители, граждане, страдающие от неблагоприятной экологической обстановки и т.п.), как правило, наиболее слабо представлены в политическом процессе<sup>18</sup>. Однако с точки зрения обеспечения качества

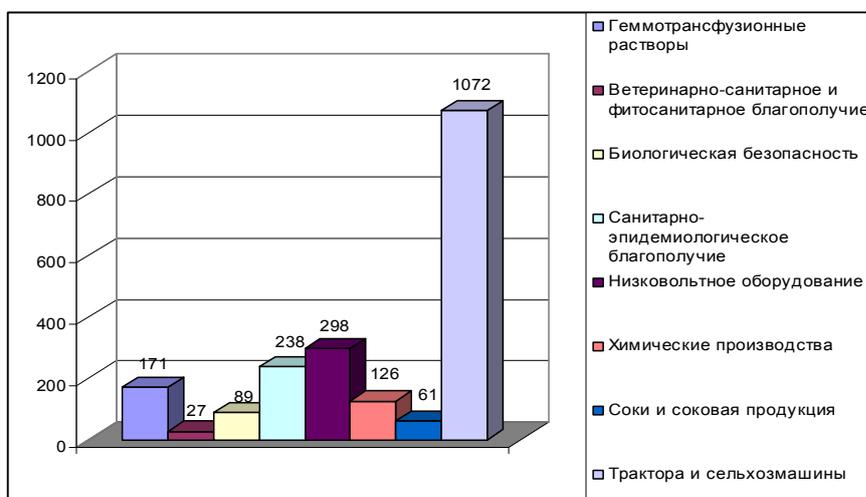
<sup>18</sup> См., например, Олсон М. *Логика коллективных действий*. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.

технических регламентов недостаточная представленность этих групп может создавать существенные проблемы, в том числе на последующих стадиях прохождения законопроектов. Под предлогом недостаточного участия «общественности» в обсуждении проектов технических регламентов возможно проталкивание популистских и научно необоснованных поправок к ним.

Анализ перечней замечаний и предложений к проектам конкретных технических регламентов (8 регламентов) позволил в первом приближении оценить как представительство отдельных групп, так и общее воздействие обсуждения на окончательный текст законопроекта.

На рисунке 3. показано общее количество полученных замечаний для каждого из рассматриваемых регламентов.

Рисунок 3. Количество замечаний, полученных на проекты технических регламентов



*Источник: расчеты автора на основании перечней замечаний к проектам технических регламентов*

Мы берем на себя смелость предположить, что такая существенная разница в количестве высказанных замечаний (почти в 50 раз между наиболее и наименее активно обсуждавшимися регламентами) связана, прежде всего, не с качеством текста регламента и интересом к нему разных лиц и организаций, а с реальным сроком обсуждения проекта регламента и заинтересованностью разработчиков в получении и учете соответствующих замечаний.

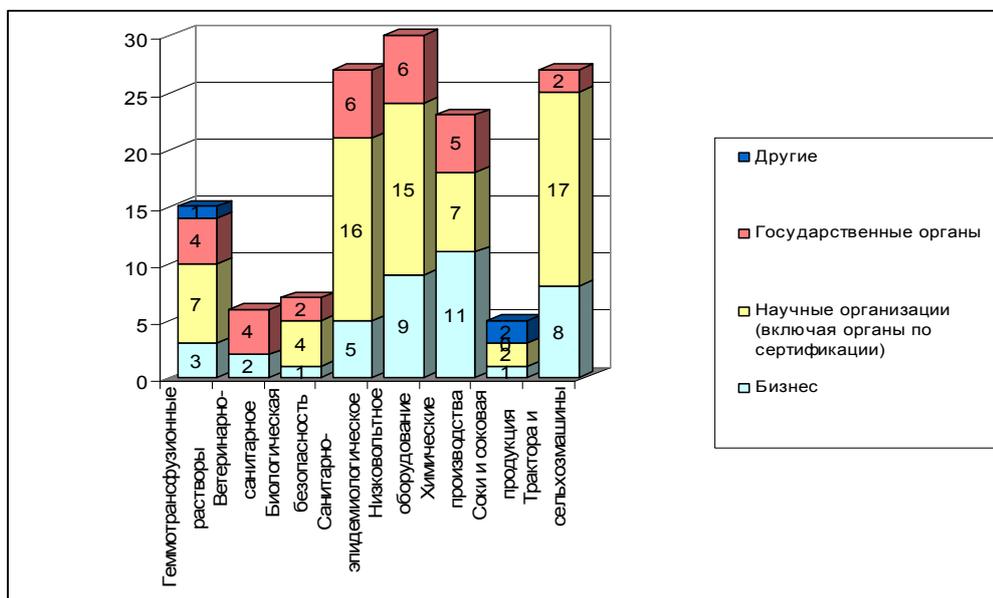
На рисунке 4 приведены данные о представительстве различных групп интересов в процессе публичных обсуждений проектов технических регламентов.

Как видно из диаграммы, наиболее активное участие в обсуждениях приняли научно-исследовательские организации. Также довольно активно участвовал бизнес. Следует отметить, что в данном случае деление на «науку» и «бизнес» довольно условно: среди научно-исследовательских организаций есть научно-производственные объединения, а «бизнес» имеет собственные научные центры. По рассматриваемым регламентам в заочных обсуждениях не участвовали представители общественных организаций, что не может не огорчать.

Относительно слабое участие принимали в процессе обсуждения государственные органы, хотя, возможно, замечания федеральных органов исполнительной власти просто не были учтены разработчиками при подготовке перечня замечаний, поскольку поступали не в процессе официального публичного обсуждения, а в ходе межведомственных

согласований. По букве закона, такие замечания фиксировать в общем перечне не обязательно.

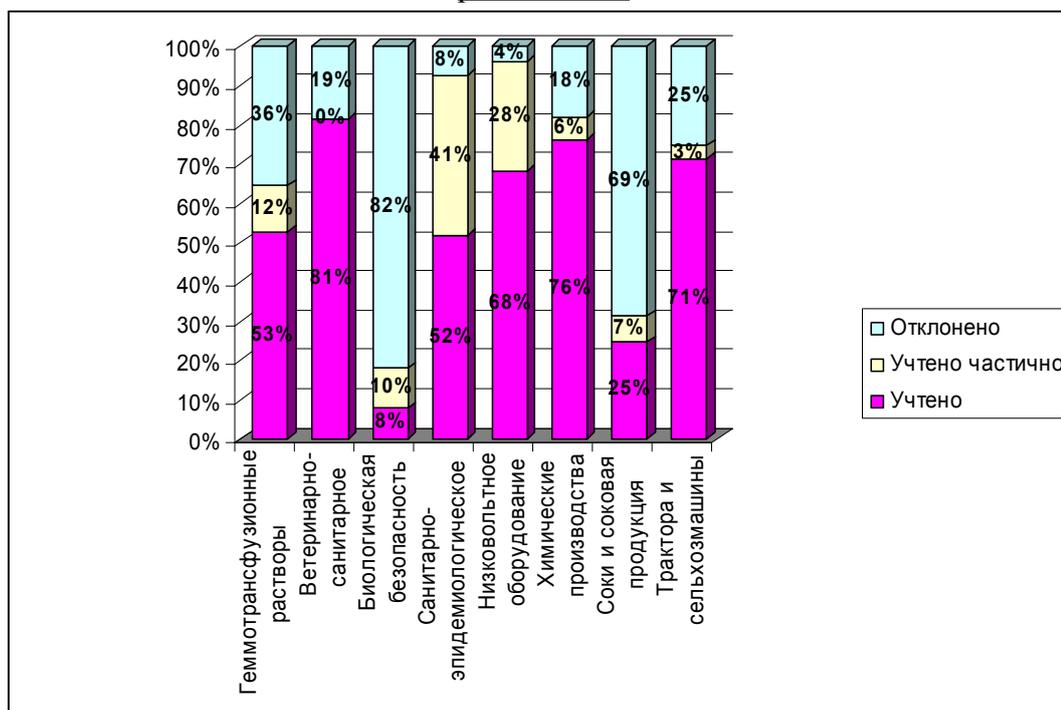
**Рисунок 4. Представительство групп специальных интересов в процессе публичных обсуждений**



Источник: расчеты автора на основании перечней замечаний к проектам технических регламентов

На рисунке 6 приведены сводные данные об учете или отклонении поступивших замечаний.

**Рисунок 6. Учтенные и отклоненные замечания по проектам технических регламентов**



Источник: расчеты автора на основании перечней замечаний к проектам технических регламентов

Как видно из диаграммы, разработчики шести из восьми рассматриваемых проектов технических регламентов учли большинство поступивших замечаний. В среднем доля учтенных и учтенных частично замечаний составляет более 50%, что говорит о безусловной полезности данного механизма для качества технических регламентов. Разработчики проектов технических регламентов «О биологической безопасности» и «Соки и соковая продукция» отклонили большинство поступивших замечаний. При этом само количество полученных замечаний по этим проектам было относительно невысоко (89 и 61 замечание соответственно).

Проведенный анализ практики публичных обсуждений позволил сделать некоторые выводы:

- проведение публичных обсуждений проектов технических регламентов имеет важное значение для улучшения качества регламентов. По большинству регламентов учтено более 50% замечаний;
- количество и качество получаемых замечаний во многом зависит от реального срока обсуждения и активности разработчика по привлечению к обсуждению заинтересованных лиц и организаций;
- существует проблема привлечения к обсуждению широких групп специальных интересов. При неадекватном представительстве риски недоучета интересов отдельных групп, в том числе риск ограничения конкуренции, усиливается.

Таким образом, использование механизма публичных обсуждений вроде бы достигает тех целей, ради которых оно вводилось. Однако существует острая проблема – нестыковка процедуры, описанной в законе «О техническом регулировании» и нормативных актов, в целом регулирующих законотворческий процесс (регламент Правительства, регламент Государственной Думы и др.). Так, механизм публичных обсуждений проектов технических регламентов отнюдь не заменяет механизм межведомственных согласований. Замечания, полученные в процессе межведомственных согласований, в перечень полученных замечаний не вносятся. Межведомственные согласования оказываются инструментом, позволяющим полностью перечеркнуть результаты публичного обсуждения, в том числе механизмом скрытого лоббирования интересов отдельных компаний, позиция которых в публичной дискуссии оказывается весьма уязвимой. Практика прохождения проектов технических регламентов процедур внутри Правительства РФ показала, что без изменения регламентов Правительства и Государственной Думы прописанные в законе «О техническом регулировании» механизмы публичных обсуждений оказываются малоэффективными.

При этом без наличия эффективного механизма публичных обсуждений риск принятия технического регламента, содержащего необоснованные требования, в том числе создающие возможность для недобросовестной конкуренции, усиливается. Даже в имеющемся «усеченном» виде публичные обсуждения все-таки имеют значение.

### Международная гармонизация

Соглашение ТБТ ВТО прямо рекомендует использовать в качестве основы для разработки технических регламентов международные стандарты. Аналогичная норма содержится и в федеральном законе «О техническом регулировании». Использование таких стандартов позволяет обеспечить, во-первых, гармонизацию технических требований разных стран, что должно вести к снижению технических барьеров в торговле, а во-вторых, снижение издержек, связанных с разработкой соответствующих требований.

Однако использование международных стандартов в качестве основы для принятия обязательных требования связано с рядом проблем. Во-первых, уровень развития

отечественного производства может просто «не дотягивать» до уровня, установленного в международных стандартах. Принятие же повышенных требований может приводить к вытеснению отечественных производителей с рынка и в конечном счете к снижению конкуренции. В некоторых случаях принятие повышенных требований является оправданным, но необходим адаптационный период (отложенное введение в действие соответствующих норм). Ниже мы опишем некоторые характеристики отраслей, от которых зависит позитивный или негативный эффект от введения повышенных требований. Пока же отметим, что ответ на вопрос о применимости международных стандартов в качестве основы обязательных требований может дать лишь *ad hoc* анализ.

Еще одной проблемой является процесс принятия и содержание международных стандартов. Международные стандарты есть такой же результат взаимодействия различных заинтересованных групп, как и внутренние требования. Поэтому от активности страны в рамках международных организаций по стандартизации (ИСО, МЭК и других) в существенной степени зависит и возможность последующего применения международных стандартов. При этом влиять на содержание стандартов должны не только и не столько сотрудники государственных органов, сколько национальный бизнес. Россия является членом практически всех наиболее значимых международных организаций в области стандартизации. Однако в настоящее время участие собственно российского бизнеса в деятельности таких организаций не велико. Необходимо обеспечить участие представителей российских компаний в деятельности этих организаций, и возможно, выступать по большему числу стандартов в качестве страны-координатора разработки.

Таким образом, обязательные требования, являющиеся ключевым элементом системы технического регулирования, могут как стимулировать развитие экономики, в том числе эффективной конкуренции, так и тормозить его. При этом процедуры обсуждения и принятия технических регламентов в России не гарантирует отсутствие лоббистского давления на их содержание, а следовательно – на отсутствие ограничений конкуренции.

## **2.2. Добровольные требования**

В рамках технического регулирования система обязательных требований, закрепленных в технических регламентах, дополняется системой требований добровольных, содержащихся в стандартах разного уровня: национальных, международных, стандартах организаций.

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» целями стандартизации являются:

- Повышение уровня безопасности;
- Обеспечение конкурентоспособности и качества продукции;
- Обеспечение единства измерений;
- Обеспечение взаимозаменяемости технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов), технической и информационной совместимости;
- Обеспечение сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных;
- Содействие соблюдению требований технических регламентов;
- создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции.

В системе технического регулирования стандарты выполняют несколько функций:

- являются примером «лучшей практики» - не обязательными, но желательными для соблюдения требованиями. Соблюдение таких стандартов может выполнять функцию рыночного сигнала: для потребителей продукции или для других контрагентов (если речь идет о соблюдении, например, стандартов менеджмента качества). Кроме того, соблюдение стандартов повышает уровень «динамической конкуренции»;

- представляют собой готовые технические решения, обеспечивающие соблюдения обязательных требований с минимальными издержками. Производитель может идти «своим путем» для выполнения обязательных требований, либо использовать стандарт, следование которому гарантирует соблюдение обязательных требований. Соблюдение таких стандартов может приводить к существенному снижению издержек предприятий, связанных с соблюдением обязательных требований;

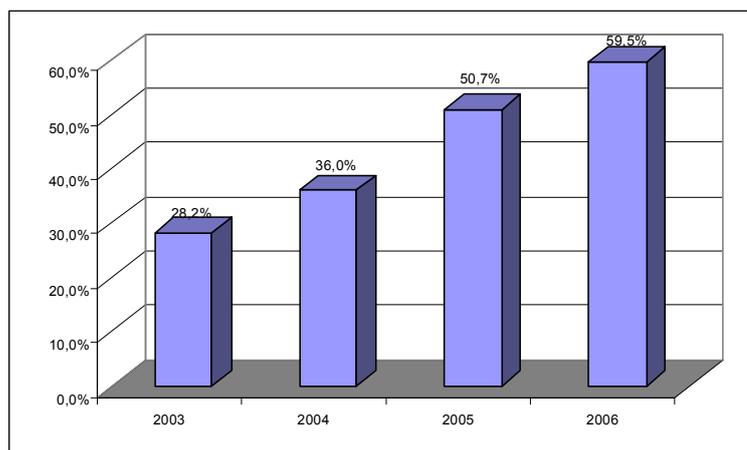
- изготовитель может использовать принципиально новые научно-технические или управленческие решения, не следуя добровольному национальному стандарту, а разработав собственный стандарт – стандарт организации. Дополнительные стимулы к созданию собственных стандартов возникают в силу того факта, что стандарт организации может сам по себе быть инструментом экспансии на рынки, особенно в отраслях с сетевыми эффектами.

В целом можно сказать, что стандарты как инструмент для добровольного использования могут быть эффективным инструментом развития, в том числе повышения и конкурентоспособности, и конкуренции. Однако возникает вопрос о стимулах к их использованию. Стимулом может быть либо сокращение издержек, либо повышение неценовой конкурентоспособности продукции. При этом для компаний, включенных в глобальную конкуренцию на внешнем или внутреннем рынке, а также в систему международного разделения труда, стимулы к применению стандартов возрастают. В особенности это касается международных стандартов или национальных стандартов, гармонизированных с международными.

Национальные стандарты могут использоваться как более мягкая форма продвижения международных стандартов. Как было сказано выше, использование международных стандартов в качестве основы для обязательных требований может приводить к негативным последствиям. Гармонизация же национальных стандартов с международными лишена таких недостатков.

Надо отметить, что уровень гармонизации российских стандартов с международными остается относительно низким, хотя и постепенно возрастает (рисунок 7).

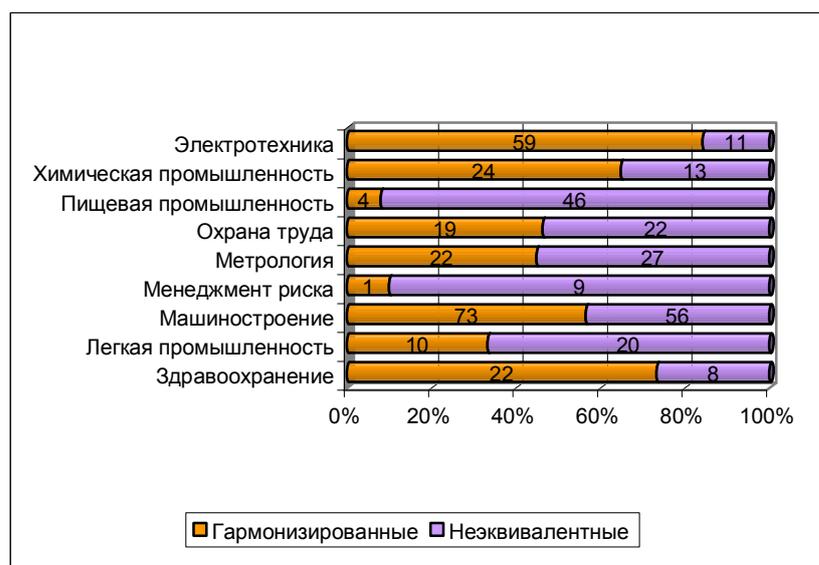
Рисунок 7. Доля гармонизированных стандартов в общем количестве утверждаемых стандартов



Источник: данные Ростехрегулирования

При этом интересно посмотреть распределение уровня гармонизации в зависимости от сферы регулирования. Такое распределение для национальных стандартов, принятых в 2005-2006 гг., представлено на рисунке 8.

Рисунок 8. Уровень гармонизации по объектам регулирования



Источник: данные Ростехрегулирования, расчеты автора

Можно видеть, что степень гармонизации стандартов очень различается по отраслям. Мы затрудняемся дать исчерпывающее объяснение этому факту, но предполагаем, что выбор степени гармонизации отнюдь не всегда является полностью научно обоснованным. На наш взгляд, требуется особо внимательный анализ состояния фонда национальных стандартов в тех отраслях, в которых уровень гармонизации является низким, в частности, в сфере охраны труда, легкой и пищевой промышленности, менеджменте риска. Существенные расхождения между международными и национальными стандартами могут оказаться препятствием в том числе для выхода российских производителей на зарубежные рынки. Мы не призываем принимать гармонизированные стандарты любой ценой, но отклонения российских стандартов от международных должны быть хорошо обоснованы.

Отдельной проблемой использования стандартов как инструмента развития является их доступность. В большинстве стран национальные стандарты являются объектом интеллектуальной собственности. Официальные копии стандартов предоставляются за плату, причем не маленькую. Это создает стимулы для разработки новых стандартов, отражающих самые современные достижения техники, науки и технологии. Нормальный темп обновления фонда национальных стандартов в развитых странах – 7-10% в год.

В России стандарты в общем случае также предоставляются за плату, что обосновывается ссылками на международный опыт. При этом, однако, не принимается во внимание тот факт, что, по крайней мере, до окончания переходного периода, предусмотренного законом «О техническом регулировании», в национальных стандартах содержится ряд требований, обязательных для соблюдения. Кроме того, в России в настоящее время стоит, скорее, задача стимулирования спроса на национальные стандарты, чем проблема дополнительного финансирования национального органа по стандартизации за счет продажи стандартов. Надо сказать, что «битва за открытость стандартов» продолжается фактически с момента принятия закона «О техническом регулировании». В настоящее время она увенчалась относительным успехом. 25 сентября 2007 г. состоялось заседание Правительственной комиссии по проведению административной реформы, в протокол которого включен п. 4 раздел VII следующего содержания: «Одобрить предложение Минэкономразвития России о целесообразности размещения национальных стандартов на официальном сайте уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сети Интернет на постоянной основе и обеспечения свободного бесплатного доступа к ним». Во исполнение данного поручения Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии приступило к размещению текстов национальных стандартов на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. Однако для «удобства пользователя» опубликованные на сайте стандарты расположены не по номерам или предмету, а по дате принятия. Соответственно, фактическая открытость национального фонда стандартов остается весьма ограниченной.

В настоящее время можно сказать, что национальные стандарты (в своей добровольной части) в России слабо выполняют стимулирующую функцию, но в то же время не создают дополнительных препятствий для конкуренции. С ростом спроса на стандарты потребуется и более тщательное отношение к оценке конкурентных последствий их введения и использования.

### **2.3. Оценка соответствия**

Еще одним важнейшим элементом системы технического регулирования является оценка соответствия. В принципе, может проводиться оценка соответствия как обязательным, так и добровольным требованиям, а также условиям контракта. Но в рамках данной работы мы сосредоточимся на проблеме оценки соответствия обязательным требованиям.

Большинство форм оценки соответствия представляют собой определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту, третьей стороной. Оценка соответствия должна обеспечивать достоверное подтверждение соблюдения требований с минимальными издержками. Неэффективной следует признать как недостоверную оценку соответствия (например, выдачу сертификатов продукции, не отвечающей установленным требованиям), так и оценку, связанную с чрезмерными издержками. Отметим, что оценка соответствия является производной от установления требований. При отсутствии обязательных требований нет и обязательной оценки соответствия. Однако издержки на прохождение оценки соответствия не всегда прямо связаны с содержанием технических

требований: соблюдение одних и тех же требований можно подтверждать разными способами с разными издержками.

Оценка соответствия может осуществляться как на стадии выхода товара на рынок (сертификация, регистрация и др.), так и на стадии обращения продукции (государственный контроль). То есть с точки зрения воздействия на конкуренцию оценка соответствия может влиять как на условиях входа на рынок, так и на условия функционирования предприятий, уже вошедших на рынок.

Проблема эффективности государственного контроля выходит за рамки проблематики технического регулирования. Проблемы, характерные для контроля за соблюдением технических требований, принципиально не отличаются от проблем контроля за соблюдением налогового, таможенного, рекламного и иного законодательства. Речь идет, прежде всего, о настройке стимулов контролера, а также наличии механизма компенсации вследствие ошибочных действий контролера<sup>19</sup>. С точки зрения воздействия на конкуренцию отметим тот факт, что административное бремя государственного контроля распределяется между предприятиями неравномерно. Во-первых, при прочих равных условиях, в силу меньших ресурсов относительная величина административных издержек, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий для малых предприятий существенно выше. То есть избыточное административное бремя способствует сохранению структурных диспропорций в пользу крупных предприятий. Во-вторых, если система государственного контроля и надзора строится на принципах выборочных проверок на произвольной основе, контроль может быть использован как инструмент недобросовестной конкуренции.

Техническое регулирование чаще ассоциируется с оценкой соответствия на стадии допуска на рынок. Проблемы оценки соответствия на этой стадии ярче всего видны на примере обязательной сертификации. Сертификация – это процедура, посредством которой третья сторона письменно удостоверяет, что продукция, процесс или услуга соответствуют заданным требованиям. В принципе наличие сертификата должно являться сигналом для потребителей, снижающим информационную асимметрию. Однако это верно только в случае достоверности подтверждения соответствия. При этом чем более широкое распространение приобретает сертификация, тем скорее она перестает выполнять свою сигнальную функцию. Использование обязательной сертификации в массовом масштабе, как это случилось в Российской Федерации в конце 1990-х годов, могло иметь только два возможных последствия. Если бы входной контроль осуществлялся реально, то с высокой вероятностью возникли бы запретительно высокие издержки ведения хозяйственной деятельности, что могло привести к практически полной остановке товарооборота. Однако на практике оказалось невозможным создать реальные механизмы контроля качества товаров и услуг именно из-за чрезвычайно широкого поля применения подобных механизмов. Реальный контроль качества был подменен контролем за бумагами. То есть было выхолащено содержание оценки соответствия, фактически сертификация превратилась в покупку права продавать тот или иной товар<sup>20</sup>.

Обязательная сертификация рассматривается как один из наиболее значимых административных барьеров в Российской Федерации. Сертификация также может являться одним из существенных технических барьеров в торговле. В обоих этих ипостасях она заметно ограничивает конкуренцию на российских рынках.

---

<sup>19</sup> Подробнее см.: Тамбовцев В.Л. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства. – *Вопросы экономики*, 2004, №4.

<sup>20</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования. *Вопросы экономики*, №5, 2001.

В настоящее время в Российской Федерации действует 17 самостоятельных систем обязательного подтверждения соответствия продукции, основанных на зарегистрированных системах обязательной сертификации. Данные системы были созданы в соответствии законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг», и действовали по правилам, установленным данным законом. В каждой системе наличествует свой перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации. В результате нормальной практикой является необходимость получения на отдельные виды продукции двух и более сертификатов. Кроме того, во многих случаях сертифицируется как конечная продукция, так и ее составные части (материалы, комплектующие). В целом сертификационная нагрузка оказывается выше на технически сложные изделия.

«Диагноз» российской системе сертификации был поставлен еще в начале 2000-х годов в контексте политики деbüroкратизации экономики. Официально была признана избыточность данной системы и необходимость сокращения сферы применения обязательной сертификации, замена более мягкими формами оценки соответствия, прежде всего, декларированием, а также исключение дублирования оценки соответствия. Однако на практике вопрос определения необходимости и достаточности той или формы оценки соответствия оказывается весьма непростым.

Как уже говорилось, оценка соответствия является вторичной по отношению к содержанию обязательных требований. Как и обязательные требования, выбор форм оценки соответствия должен осуществляться с учетом риска причинения вреда. Поэтому все сложности с определением приемлемого уровня риска, описанные выше, характерны не только для установления технических требований, но и для выбора форм оценки соответствия. Оценка соответствия должна обеспечивать реальное соблюдение установленных требований, особенно в тех случаях, когда полная компенсация вреда невозможна (например, в случае причинения вреда жизни и здоровью), то есть создавать эффективные препятствия оппортунистическому поведению экономических агентов. При этом более жесткие формы оценки соответствия, с одной стороны, стимулируют соблюдение установленных правил, так как повышается вероятность обнаружения нарушения. С другой стороны, более сложные формы оценки соответствия связаны с относительно большими издержками производителей, что создает относительную привлекательность нарушения правил.

Кроме того, на выбор оптимальных форм оценки соответствия оказывают влияние не только издержки экономических агентов, но и издержки введения и применения той или иной формы оценки соответствия (или иных форм обеспечения безопасности продукции, например, компенсации вреда). На практике ответом на возникающую проблему часто служит не поиск оптимального решения, а применение известного и «проверенного» способа ее преодоления. Так, первой реакцией на проблему увеличения риска причинения вреда является стремление ввести неоправданно жесткую, но понятную сертификацию. При этом стремление к минимизации усилий по поиску оптимального решения может дополняться стремлением к получению ренты, что также не способствует выбору наилучшего (из доступных) способа решения проблемы.

Выбор наилучшей формы оценки соответствия (или их сочетания) для конкретного объекта регулирования может быть обеспечен только при *ad hoc* анализе всех выгод и издержек и публичном обсуждении предпочтительных процедур. Поскольку формы и методы оценки соответствия должны устанавливаться в технических регламентах, заложенные в законе «О техническом регулировании» в принципе процедуры могут обеспечить выбор оптимальных форм оценки соответствия (с учетом всех тех проблем и ограничений, о которых говорилось выше). Однако пока формы оценки соответствия фактически устанавливаются органами государственной власти не транспарентно, вероятность использования неоправданно жестких форм остается высокой.

Решение проблемы дублирования форм оценки соответствия кажется более простым. В данном случае допустимо *second-best* решение: выбор не оптимальной, но какой-то одной формы. Однако в данном случае главным препятствием служат проблемы законодательного и, в большей степени, политического характера. Юридические проблемы связаны с тем, что требования к обязательной оценке соответствия установлены в различных нормативных правовых актах (указания на обязательную сертификацию содержатся в 17 только федеральных законах). «Чистка» нормативной правовой базы, безусловно, представляет собой сложную задачу, также связанную с существенными издержками. Но большее значение, на наш взгляд, имеет тот факт, что оценка соответствия является одним из самых «рентоёмких» механизмов. Возможности получения ренты существуют как на стадии допуска на рынок (и чем сложнее процедура, тем больше возможностей для получения ренты), так и на стадии последующего контроля. Поскольку при сложившейся системе с издержками связано изменение текущей ситуации, а не сохранение статус-кво, можно предположить, что проблема дублирования форм оценки соответствия будет разрешена в России не скоро.

Важно также отметить, что среди групп давления, заинтересованных в сохранении жестких форм оценки соответствия, создающих серьезные входные барьеры, присутствуют не только рентоориентированные государственные служащие и представители индустрии, осуществляющие оценку соответствия, но и действующие участники рынка. Снижение входных барьеров означает усиление конкуренции, в чем не заинтересованы участники рынка, уже адаптировавшиеся к их существованию.

### ***3. Зависимость воздействия технического регулирования от характеристик рынка***

Выше мы рассмотрели отдельные инструменты технического регулирования. Рассмотрим теперь потенциальное воздействие проводимого в РФ реформирования системы технического регулирования на положение различных отраслей и предприятий.

*Формирование обновленной системы обязательных и добровольных требований.* Разделение системы документов на технические регламенты, содержащие обязательные требования, и стандарты, добровольные для применения, сокращает область обязательного регулирования и дает возможность совершенствования качества продукции, что потенциально положительно влияет на уровень конкуренции, как минимум, по четырем направлениям.

Во-первых, оптимизация количества обязательных требований обеспечивает большую гибкость предприятий в выборе характеристик производимой продукции и технологий. Это положительное влияние может проявляться во всех отраслях.

Во-вторых, повышение доступности обязательных требований (статус технических регламентов как федеральных законов, постановлений Правительства и указов Президента подразумевает обязательность их публикации), а также сокращение количества документов, содержащих обязательные требования, обеспечивает снижение издержек предприятий по получению необходимых документов. Этот фактор может быть существенным, прежде всего, для малого бизнеса. Для среднего и крупного бизнеса он менее важен, но его влияние все равно положительное. По оценкам, сделанным разработчиками проектов технических регламентов, суммарный эффект от повышения доступности обязательных требований может составлять десятки миллиардов рублей.

В-третьих, разделение обязательных и добровольных требований и обновление фонда национальных стандартов должно превратить стандарты в эффективный инструмент конкуренции. Стандарты представляют собой готовые технические решения, применение которых может обеспечить снижение издержек предприятий (фактор ценовой конкуренции). С другой стороны, использование при разработке национальных

стандартов новейших достижений науки и техники должно способствовать повышению неценовой конкурентоспособности продукции. Положительное влияние добровольных стандартов может проявляться во всех отраслях.

В-четвертых, в некоторых случаях целесообразным является ужесточение обязательных требований к продукции или процессам, если имеющийся в настоящее время риск может считаться недопустимым. В общем случае более высокие требования к безопасности производства стимулируют производителей выбирать более современные и наукоемкие технологии, что в долгосрочной перспективе стимулирует инновационное развитие. Однако для некоторых отраслей ужесточение требований может привести в краткосрочном периоде к созданию серьезных барьеров входа на рынок, вытеснению с рынка части компаний и снижению уровня конкуренции. Ниже мы рассмотрим характеристики отраслей и рынков, влияющие на эффективность данного инструмента.

2). *Оптимизация форм и процедур оценки соответствия*, позволяющая снизить издержки предприятий.

В целом экономия средств благодаря рационализации процедур (либо избыточные расходы на процедуры) могут проявляться в двух направлениях: во-первых, изменение цен на продукцию (перенесение расходов на потребителя при росте расходов и снижение цен при их сокращении), во-вторых, изменение прибыли (т.е. рост финансовых ресурсов предприятия в случае сокращения расходов или их сокращение в противоположном случае). В принципе, эти варианты равнозначны, однако можно обозначить их приоритеты. Например, в случае устойчивого экономического роста и общего расширения спроса можно предположить, что при росте расходов предприятия скорее будут включать их в цену, а при снижении увеличивать прибыль. В условиях низких темпов роста экономики или спада и вялого спроса, скорее всего, будут снижаться цены (при условии конкурентного рынка и эластичности спроса по цене).

3). *Гармонизация системы технических регламентов и стандартов с международными*. Конкурентоспособность российской продукции на внешних рынках определяется внедрением стандартов и технических регламентов, гармонизированных с международными. Это позволяет обеспечить возможность поставлять продукцию контрагентам, соответствующую международным требованиям по безопасности и качеству. Следовательно, российские компании получают возможности:

- участия в международной кооперации;

- участия в международной конкуренции. При этом важно отметить, что возможности участия в международной конкуренции повышаются даже без изменения качественных характеристик продукции. Внедрение международных стандартов и оценка соответствия российской продукции международным стандартам позволит ввести продукцию в принятую международным сообществом «систему координат» и осуществить ее четкое позиционирование на рынке.

Отдельно следует выделить систему стандартов управления, не связанных с производством какого-либо конкретного вида продукции, а касающейся системы организации производства. Внедрение такой системы является дополнительным «сигналом», свидетельствующем о «продвинутом» уровне управления компанией. Кроме того, система организации производства прямо влияет и на конкурентоспособность качества продукции.

Эффективная система технического регулирования в разной степени воздействует на предприятия разных отраслей. Чем выше роль безопасности и подтверждения качества для сравнительной конкурентоспособности продукции, тем выше роль технических регламентов и стандартов, соответственно. Следовательно, система технического регулирования более важна для отраслей обрабатывающей промышленности. В свою

очередь, в ряде отраслей (таких, как электроэнергетика), переход к лучшей системе технического регулирования, может сопровождаться повышением удовлетворенности покупателей и ростом общественного благосостояния, но не сопровождаться ни расширением продаж, ни улучшением финансовых результатов.

Для каждой конкретной отрасли и сферы деятельности необходим детальный *ad hoc* анализ экономических последствий использования мер технического регулирования. В то же время можно выделить ряд закономерностей, помогающих определить потенциальное воздействие мер технического регулирования:

1). Чем выше на рынке фактор ценовой конкурентоспособности, тем большее значение для суммарного воздействия на отрасль имеет влияние системы технического регулирования на затраты. Напротив, на рынках с высоким значением подтвержденного качества (как фактора неценовой конкурентоспособности), большее влияние на суммарный эффект окажет воздействие системы технического регулирования на уровень безопасности и подтвержденного качества продукции.

2). Чем ниже финансовые ограничения отечественных производителей, чем больше развит финансовый рынок, тем выше положительный макроэкономический эффект реформы технического регулирования (поскольку доступность финансирования дает возможность адекватно реагировать на стимулы, предоставляемые техническим регулированием). Соответственно, показатель инвестиционной привлекательности отрасли является существенным при определении оптимального построения системы технического регулирования.

3). Чем ниже барьеры входа на рынок и выхода с рынка, тем выше стимулирующий эффект реформы технического регулирования (поскольку с рынка легче уходят компании, конкурентоспособность которых в результате реформы технического регулирования снижается, и легче приходят участники, выигрывающие от реформы). При высоких входных / выходных барьерах, как минимум, должен быть предусмотрен существенный переходный период для вступления в силу нового набора требований.

4). Чем ниже текущая сравнительная конкурентоспособность отечественных производителей, тем выше вероятность отрицательного воздействия реформы технического регулирования. Повышение требований и дополнительные издержки участников рынка с высокой вероятностью могут привести к такому сдвигу интегральной конкурентоспособности отечественных производителей, что они будут практически полностью вытеснены с рынка. Решением проблемы может быть, как минимум, достаточно длительный переходный период.

5) Воздействие технического регулирования может существенно различаться в краткосрочном и долгосрочном периодах. Не исключено, что при потерях производителей в краткосрочном периоде реформа технического регулирования предоставит стимулы к пересмотру используемых технологий производства в пользу более безопасных, производительных и т.д. В результате будет меняться соотношение конкурентоспособных и неконкурентоспособных компаний в пользу первых. То есть положительный эффект будет нарастать в долгосрочном периоде. Поэтому наряду с текущим состоянием отрасли во внимание следует принимать перспективы ее развития.

В таблице 1 суммируется возможное воздействие инструментов технического регулирования на отрасли и рынки с различными характеристиками.

Таблица 1. Воздействие мер технического регулирования на уровень конкуренции и конкурентоспособность

Меры технического регулирования	Характеристики рынков с максимальным положительным эффектом	Характеристики рынков с отрицательным эффектом
Сокращение административных издержек производителей (доступность обязательных требований, оптимизация оценки соответствия)	Рынки однородной продукции (основной тип конкуренции – ценовая)	
Ужесточение обязательных требований	Низкие барьеры входа/выхода на рынок Высокая инвестиционная привлекательность отрасли	Низкая текущая конкурентоспособность отечественных производителей
Обновление национальных стандартов	Высокая инвестиционная привлекательность отрасли	
Гармонизация с международными и региональными обязательными требованиями и стандартами	Высокая доля экспорта в производстве отрасли; низкая доля импорта на внутреннем рынке	Высокая доля импорта на внутреннем рынке
Участие в разработке международных стандартов	Отрасли с высокой долей экспорта или высоким экспортным потенциалом	

Суммируя можно сказать, что техническое регулирование является действенным, но в то же время достаточно опасным инструментом, оказывающим влияние как на структуру рынка, так и на перспективы его развития. При разумном использовании, предполагающем комплексную оценку издержек и выгод от внедрения тех или иных инструментов технического регулирования, оно может стать одним из важнейших факторов инновационного развития. С другой стороны, если требования будут устанавливаться без учета состояния конкретной отрасли или в случае сохранения ныне действующей запутанной и затратной системы подтверждения соответствия, техническое регулирование может стать серьезным ограничителем конкуренции и тормозом модернизации экономики.

### **5. Реформа технического регулирования в России в докризисный период**

Целесообразно теперь рассмотреть реальный ход реформы технического регулирования, чтобы понять, следует ли ожидать от технического регулирования в России позитивного или негативного эффекта в целом и в отношении конкуренции в частности.

Реформа технического регулирования в России изначально рассматривалась как один из элементов дебюрократизации экономики. Борьба с административными барьерами и общее повышение качества государственного регулирования неоднократно назывались в качестве приоритетов экономической политики в России<sup>21</sup>. При этом

<sup>21</sup> См.: Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, 2001; Программа социально-экономического развития Российской Федерации

процесс напоминал борьбу с гидрой: на месте уничтоженных барьеров тут же возникали новые.<sup>22</sup> Разумные нормы законодательства обрастали и обрастают сложными бюрократическими процедурами, вводимыми на уровне подзаконных актов (вплоть до инструкций и внутренних документов отдельных ведомств).

Радикальное решение проблемы избыточного бюрократического бремени могло быть связано не просто с изменением содержания отдельных экономических регуляций, но с изменением самого подхода к их разработке, введению и контролю за их соблюдением. И первым шагом в реализации и должна была стать реформа технического регулирования, началом которой следует считать вступление в силу с 1 июля 2003 г. федерального закона «О техническом регулировании».

Существовавшая в России до принятия закона «О техническом регулировании» система установления обязательных требований и контроля за их соблюдением отличалась низкой эффективностью и реально служила тормозом экономического развития.<sup>23</sup>

Старая система отличалась избыточностью и непрозрачностью. Обязательные требования к продукции, процессам производства и т.п. были установлены многочисленными нормативными актами разного уровня. Количество официальных документов, регулирующих вопросы безопасности и качества товаров (федеральных законов, и постановлений Правительства, многочисленных ведомственных актов, ГОСТов, СНИПов, СанПиНов и др.), составляло более 100 тыс. документов. Только сфера обязательной сертификации регулировалась несколькими десятками федеральных законов. Зачастую нормативные акты противоречили друг другу, что делало выполнение всех обязательных требований невозможным для хозяйствующих субъектов и создавало питательную среду для коррупции. Для большинства заинтересованных лиц (юридических и физических) вопрос заключался 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, что объективно снижало эффективность экономики в целом.

Основным способом подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям до начала реформы технического регулирования являлась обязательная сертификация. К концу 1990-х годов обязательной сертификации подлежали, по разным оценкам, от 70 до 80 процентов товарной номенклатуры. Надо отметить, что еще до принятия закона «О техническом регулировании» в 2001-2002 гг. последовательно осуществлялись шаги по сокращению перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации. Однако количество таких товаров к моменту принятия закона «О техническом регулировании» по-прежнему оставалось чрезмерно большим (порядка 60%). Для сравнения: в ЕС обязательной сертификации подлежит только 4%

---

на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы) (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. N 910-р); Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005 - 2005 годы) (утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. N 1163-р).

<sup>22</sup> Обзор экономической политики, направленной на снижение административных барьеров в экономике, см., например, в: Аузан, Крючкова (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2002; Обзор экономической политики за 2003 г.// Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2004.

<sup>23</sup> Подробные анализ недостатков старой системы дан в: Завидова С.С., Крючкова П.В., Шаститко А.Е. О реформе технического регулирования. М.: МАКС-Пресс, 2003

товарной номенклатуры. Столь широкий охват системой обязательной сертификации приводил к тому, что система явно не справлялась с возложенными на нее задачами. Система сертификации не обеспечивала качества продукции: по оценкам Минэкономразвития, отказ в сертификации получали только 0,3 % заявок, но при этом 30,6% получившей сертификаты продукции выбраковывалось<sup>24</sup>. Контролирующие органы реально осуществляли контроль за фактом наличия сертификата, но отнюдь не за реальным качеством товара. Наличие сертификата практически исключало претензии по поводу реальной безопасности товаров, а его отсутствие рассматривалось как грубое нарушение вне зависимости от реального качества. В результате, с одной стороны, существовала мощная (и дорогая) система контроля, предприниматели несли существенные издержки как на этапе входа на рынок (собственно сертификация), так и на этапе функционирования (взаимодействие с контролирующими органами, санкции за нарушения), но при этом в рыночном обороте находилась значительная масса небезопасной продукции.

Отдельной проблемой являлось качество самих обязательных требований, на соответствие которым проверялись товары и услуги. В значительной степени они устарели, не соответствовали современным требованиям науки и технологии и международным стандартам. Таким образом, сама система обязательных требований в определенной степени закладывала технологическое отставание российской экономики от экономик других стран и затрудняла интеграцию России в мировую экономику.

Закон «О техническом регулировании» заложил базу для решения многих из этих проблем. Он должен был стать примером не просто «косметического ремонта», а начала радикальной перестройки неэффективной системы.

Основные новации нового закона, позволявшие надеяться на радикальное изменение ситуации, состояли в следующем:

- разделение обязательных и добровольных требований. Введение понятия «технический регламент» - документ, содержащий обязательные требования, и «стандарт» - документ для добровольного применения;

- установление прозрачной процедуры разработки и принятия технических регламентов и национальных стандартов;

- закрепление процедур оценки соответствия в технических регламентах. Что должно было сократить использование наиболее жестких форм (прежде всего, обязательной сертификации) и создать препятствия выстраиванию новых административных барьеров;

- изменение системы государственного контроля (надзора). В соответствии с законом «О техническом регулировании» государственный контроль (надзор) в отношении продукции, процессов производства и т.д. должен осуществляться 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).

В соответствии с законом полный переход к новой системе технического регулирования должен был состояться через 7 лет, то есть к 2010 г.

Принятие закона «О техническом регулировании» вызвало всплеск активности заинтересованных лиц. Уже с декабря 2003 г. по декабрь 2004 г. были опубликованы уведомления о разработке 50 проектов технических регламентов (все разработаны в

---

<sup>24</sup> <http://www.bsspss.com/67/209/article/3428/index.html>

инициативном порядке за счет собственных средств разработчиков), по 37 проектам опубликованы уведомления об окончании публичного обсуждения. К 2008 г. в инициативном порядке было разработано более 200 проектов технических регламентов, по 175 из них были завершены публичные обсуждения<sup>25</sup>. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1421-р была утверждена «Программа разработки технических регламентов на 2004-2006 годы», в которую изначально вошло 74 регламента. Общий объем финансирования Программы составлял 264,8 млн. рублей. Первые проекты регламентов, разработанных в рамках Программы, появились в начале 2005 г. В 2005-2006 гг. перечень регламентов был расширен до 181. Была создана методическая база для разработки технических регламентов, Минпромэнерго активно осуществляло консультационную и методическую поддержку разработчиков.

Однако на практике «пар ушел в гудок». За период 2003-2007 гг. был принят только один технический регламент - "О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ". Проекты регламентов, разработанных в рамках государственной Программы (за которые были заплачены серьезные бюджетные деньги), зависли на стадии бесконечных межведомственных согласований. Из инициативных регламентов единицы были внесены в Государственную Думу и зависли в ней. В 2008-2009 гг. было принято еще 7 технических регламентов. На этом список принятых регламентов на сегодня заканчивается. С учетом того, что предусмотренный федеральным законом «О техническом регулировании» переходный период заканчивается в 2010 году, а количество необходимых к принятию регламентов составляет, по самым скромным оценкам, несколько сотен, можно с уверенностью говорить о провале реформы.

Ситуация с задержкой принятия технических регламентов стала понятной уже в 2005 г. Однако реакцией на нее стало не ускорение принятия технических регламентов, прежде всего, за счет ускорения процессов согласования внутри Правительства РФ, а внесение изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» (внесены Федеральным законом от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ). В новой редакции был исправлен ряд явных недочетов первой версии закона (например, конкретизированы нормы, касающиеся аккредитации, расширен список процессов, являющихся предметом технического регулирования и др.). Однако, по нашему мнению, многие внесенные поправки фактически оказались направлены на постепенное сворачивание реформы. Это, в частности относится к следующим положениям:

- вывод из сферы действия закона мер в области охраны труда, мер по охране почвы, атмосферного воздуха, водных объектов курортов, водных объектов, отнесенных к местам туризма и массового отдыха;
- применение норм закона только к процессам производства, эксплуатации и т.п., связанным с обязательными требованиями к продукции;
- переход от принятия технических регламентов, преимущественно, федеральными законами, к принятию, преимущественно, постановлениями правительства;
- разрешение ведомствам вносить изменения в ведомственные нормативные акты, что снижает их и так не очень сильные стимулы к разработке технических регламентов.

После принятия новой редакции закона была пересмотрена государственная Программа разработки технических регламентов. В соответствии с Распоряжением

---

<sup>25</sup> Интернет-сайты Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, Общественного совета по техническому регулированию, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации и др. источники

Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 1403-р в Программу вошел 41 проекта технического регламента (из них 15 в форме федеральных законов и 26 в форме постановлений Правительства Российской Федерации). Некоторые из проектов регламентов, уже разработанных в форме федерального закона, было предложено изменить на постановления Правительства.

Другим признаком тенденции к свертыванию реформы технического регулирования, на наш взгляд, стала разработка проекта закона «О стандартизации», в котором делалась попытка вновь вернуться к обязательному характеру части национальных стандартов.

По нашему мнению, у тенденции к свертыванию реформы технического регулирования, есть несколько вполне объективных причин.

Во-первых, в случае успеха реформа технического регулирования наносила серьезный удар по интересам достаточно многочисленной группы интересов. Реформа могла существенно сократить рынок обязательного подтверждения соответствия. На момент начала реформы объем только легальных платежей за обязательную сертификацию составлял 120-150 млн. долларов США в год. Дополнительные денежные и неденежные издержки производителей и импортеров составляли, по разным оценкам, в 1.5-2 раза больше<sup>26</sup>. Повышение открытости системы требований существенно сокращала и потенциальные возможности извлечения ренты для сотрудников органов государственного контроля. То есть можно говорить о вполне сознательном сопротивлении реформе. Кстати, среди противников реформы присутствуют отнюдь не только государственные служащие и сотрудники органов по сертификации. В реализации реформы не заинтересована и часть бизнеса, поскольку существующие барьеры входа в виде специфических технических требований и обязательного подтверждения соответствия снижают уровень потенциальной конкуренции, делают рынок более закрытым.

Во-вторых, в период экономического подъема в целом снизилось внимание к проблеме избыточного административного давления в целом. Хотя правильные слова о необходимости снижения административных барьеров в программных документах сокращаются, каких-либо серьезных действий, сопоставимых с мерами 2001-2002 гг, не предпринимается. Можно говорить об адаптации действующих на рынке фирм к существующим административным барьерам<sup>27</sup>. Но при этом уровень административных барьеров остается достаточно высоким<sup>28</sup>. Кроме того, оценки уровня барьеров дают фирмы, действующие на рынке, то есть адаптировавшиеся к этим барьерам. Оценить потери от невыхода или ухода с рынка потенциальных участников не представляется возможным. В целом о наличии серьезных институциональных проблем свидетельствуют низкие показатели мобильности российских компаний<sup>29</sup>.

В-третьих, имеет место общая тенденция к сокращению общественной дискуссии вокруг основополагающих направлений социально-экономического развития. В этой связи переход от заложенных в законе «О техническом регулировании» транспарентных процедур принятия регулирующих решений к привычному ведомственному нормотворчеству выглядит вполне логичным.

---

<sup>26</sup> Завидова С., Крючкова П., Шаститко А. *О реформе технического регулирования*. М., МАКС-Пресс, 2003

<sup>27</sup> Это подтверждают, например, данные шести раундов Мониторинга административных барьеров ЦЭФИР, 2001-2006 гг.,

<sup>28</sup> «Развитие малого и среднего предпринимательства в регионах России «Индекс ОПОРЫ», 2007-2008 гг.»

<sup>29</sup> Доклад об экономике РФ №15. Всемирный банк, ноябрь, 2007.

Как уже говорилось, техническое регулирование может оказывать различное влияние на конкуренцию. Но свертывание реформы, по нашему мнению, явно окажет на нее негативное воздействие.

Во-первых, неопределенность, которую создает незавершенность реформы, смещает стимулы предпринимателей в сторону краткосрочных целей. Это ровно тот же эффект, который создает недостаточная спецификация и защищенность прав собственности. В принципе, в определенном смысле неопределенность с содержанием обязательных требований и перспективами их изменения можно рассматривать и как часть проблемы недостаточной спецификации прав собственности.

Во-вторых, незавершенность реформы означает как минимум сохранение, а как максимум усиление ограничений на вход новых участников на рынке за счет «ползучего» расширения обязательной сертификации.

В-третьих, административное давление на бизнес способствует сохранению структурных диспропорций в экономике: преобладанию крупных предприятий, у которых ниже административные издержки на единицу продукции.

Таким образом, можно сказать, что в период 2005-2008 гг. явно наблюдался постепенный отказ от реализации полномасштабной реформы технического регулирования. Представляется, что изменение этого тренда может быть связано только с общим изменением стратегии развития национальной экономики. Слабую надежду на такое изменение дает кризис.

## ***6. Перспективы технического регулирования в России***

Вступающий в свои права экономический кризис заставляет провести инвентаризацию инструментов политики, в том числе и тех, которые до настоящего времени использовались недостаточно активно<sup>30</sup>. Техническое регулирование является одним из таких «полузабытых» инструментов, которые вновь могут оказаться востребованными. В этом проявляется схожесть технического регулирования с конкурентной политикой, которая также в период экономического подъема отошла на второй план.

В период кризиса новую остроту приобретают старые проблемы. В условиях жесткой ограниченности финансовых ресурсов предприятий с новой силой возникает вопрос о сокращении административных издержек, в том числе связанных с соблюдением обязательных требований (информационные издержки, подтверждение соответствия, издержки государственного контроля). Как было показано выше, полномасштабная реализация реформы может существенно повлиять на сокращение этих издержек.

Кроме того, техническое регулирование может быть использовано для стимулирования инновационной активности предприятий.

Непосредственное влияние техническое регулирование оказывает на организации, осуществляющие внедрение и выпуск инновационного продукта, а также его продвижение на внутренний и мировой рынки. Продвижение инновационного продукта на мировой рынок невозможно без гармонизированной, понятной иностранным потребителям системы регламентов и стандартов. Желательно, чтобы такая система дополнялась признаваемыми системами оценки соответствия (как в части правил оценки соответствия, так и в части взаимного признания результатов оценки соответствия).

---

<sup>30</sup> Авдашева С., Шаститко А. Конкурентная политика в условиях кризиса. В: *Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса*. М., Экон-Информ, 2009.

Кроме того, важным фактором инновационного развития является облегчение экспорта технологий и оборудования. Для импортной продукции, в том числе оборудования, действуют те же требования по сертификации, что и к продукции отечественного производства. То есть вне зависимости от наличия документов о подтверждении соответствия, выданных уполномоченными органами страны-изготовителя, продукция все равно подлежит сертификации. Исключением является ситуация, когда между страной-изготовителем и Российской Федерацией заключен договор о взаимном признании результатов подтверждения соответствия. Порядок признания зарубежных документов о соответствии должен быть предусмотрен в заключенных договорах. Соглашения по факту заключаются органами по сертификации. В общедоступной системе Консультант+ представлено 2 таких документа: соглашения с Вьетнамом (2001 г.) и Узбекистаном (1992 г.). С учетом дублирования сертификации внутри страны, вопрос о снижении издержек для импортируемого оборудования становится особенно острым.

Отметим, что для решения частной проблемы облегчения импорта оборудования помимо общего подхода – полномасштабной реализации намеченной реформы технического регулирования – возможно и более узкое решение. Оно предполагает определение номенклатуры продукции (оборудования), для которого требуется снизить издержки сертификации. По каждому типу оборудования определяется, сертификация в каких системах является обязательной, а затем решается вопрос об отмене всех или отдельных видов сертификатов. Определяется также, сертификаты каких зарубежных систем сертификации могут быть приняты в качестве документов подтверждения соответствия. Фактически речь идет об одностороннем признании результатов подтверждения соответствия в отдельных странах.

На наш взгляд, востребованность технического регулирования напрямую связана с реализацией модернизационного сценария развития российской экономики. В случае, если победит стремление «пересидеть» кризис, не предпринимая шагов по реализации структурных и институциональных реформ, техническое регулирование так и останется на периферии экономической политики. Более того, тенденция к ползучей «контрреформе» станет еще более устойчивой.

Подтверждением тезиса о том, что техническое регулирование окажется востребованным только при модернизационном сценарии развития экономики, дает анализ спроса на инструменты технического регулирования. Индикатором такого спроса может служить использование предприятиями международных стандартов и добровольное подтверждение соответствия требованиям этих стандартов<sup>31</sup>.

Индивидуальный спрос предприятий на подтверждение соответствия международным стандартам (добровольную сертификацию) является производным от спроса на конечную продукцию и определяется повышением объема продаж, к которым приводит сертификация продукции при любой данной цене (или альтернативно – повышением цены в результате сертификации при данном объеме продаж). Чем выше дополнительная прибыль, которую приносит сертификация производителям, тем большую цену готовы заплатить производители за сертификацию, тем выше спрос на сертификацию. В этом контексте, фактическая интенсивность деятельности по сертификации зависит от соотношения тех выигрышей (дополнительной прибыли),

---

<sup>31</sup> Подробно анализ спроса на инструменты технического регулирования представлен в: Авдашева С., Крючкова П. Спрос на добровольную сертификацию и проблемы государственной политики в области технического регулирования. *Тезисы выступления на Международной научно-практической конференции «Реформирование общественного сектора: новое качество управления»*, Санкт-Петербург, 2-3 ноября, 2007.

которую получают предприятия от сертификации, с одной стороны, и затрат участников рынка на сертификацию, с другой.

Оценка результатов выборочных обследований предприятий позволяет ответить на вопросы:

- Существует ли в России спрос на добровольную сертификацию по международным стандартам?
- Каковы детерминанты спроса на добровольную сертификацию?
- С какими другими направлениями модернизационной стратегии предприятий связан спрос на добровольную сертификацию?

В качестве эмпирической базы исследования использовались данные выборочных обследований предприятий, проведенных в ГУ-ВШЭ в 2001-2006 гг. (4 выборки):

- **выборка 1 и 2** – 2 раунда опроса в рамках проекта «Нерыночный сектор в российской промышленности», 2001 и 2002 гг., более 500 респондентов в 12 регионах России<sup>32</sup>
- **выборка 3** - опрос руководителей АО в рамках исследования корпоративного управления и интеграционных процессов ГУ-ВШЭ и Университета Хитоцубаши (Токио), весна-лето 2005 г., 822 респондентов в 64 регионах России<sup>33</sup>
- **выборка 4** - опрос в рамках совместного проекта ГУ-ВШЭ и Всемирного банка по исследованию конкурентоспособности российского бизнеса, осень 2005 г. – зима 2006 г., более 1000 респондентов<sup>34</sup>

Выборки не являются полностью сопоставимыми. Однако определенные выводы из сравнения приведенных данных сделать можно.

Данные показывают, что число предприятий, осуществляющих сертификацию на соответствие международным стандартам выросло с 2001 по 2006 г. (рисунки 9 и 10), хотя и не очень значительно. В разрезе сопоставимых отраслей в большинстве случаев доля предприятий, производящих сертифицированную по международным стандартам продукцию за четыре года выросла незначительно. Единственное исключение – легкая промышленность, где в 2002 г. была сертифицирована продукция каждого шестого предприятия, а в 2006 г. – каждого четвертого. В остальных отраслях доля производителей с сертифицированной продукцией изменилась незначительно, сохранившись на уровне 20-22% для деревообрабатывающей промышленности, на уровне 25-28% для пищевой промышленности, на уровне 36-39% для металлургии, на уровне 45-50% для химической и нефтехимической промышленности.

---

<sup>32</sup> Ясин Е.Г. (ред.). *Структурные изменения в российской промышленности*. // М. Изд-во ГУ-ВШЭ. 2004.

<sup>33</sup> Долгопятова Т. Г., Ивасаки И. 2006. Исследование российских корпораций: первые итоги совместного российско-японского проекта. *Препринт WP1/2006/01*. М.: ГУ-ВШЭ; Долгопятова (ред.); Интеграционные процессы, корпоративное управление и менеджмент в российских компаниях. *Серия «Научные доклады МОНФ»*. Доклад № 180, М., 2006

<sup>34</sup> Голикова В.В., Гончар К.Р., Кузнецов Б.В., Яковлев А.А. *Российская промышленность на перепутье. Что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными*. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

Рисунок 9. Доля предприятий, производящих сертифицированную по ISO продукцию (2002 г.)

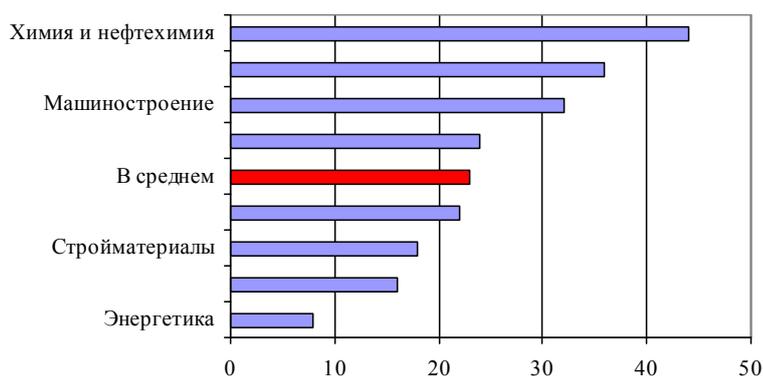
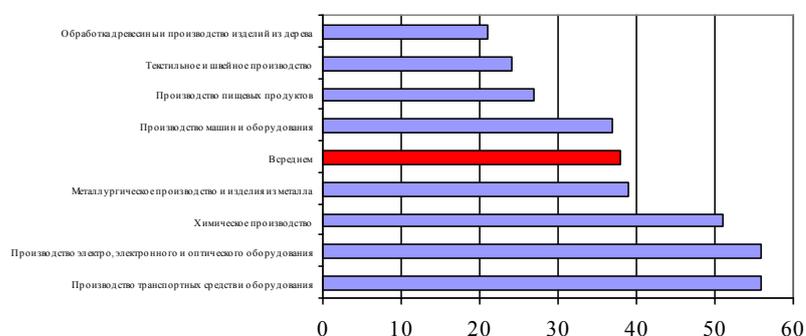


Рисунок 10. Доля предприятий, производящих сертифицированную по ISO продукцию (2006 г.)



Данные выборки 1, 2 и 3 позволяют также определить, как сертификация по международным стандартам связана с выбором стратегии модернизации предприятий.

Факторный анализ выборки 1 показывает, что сертификация имела значения для предприятий, выбравших два типа стратегии. Первый тип стратегии (условно названный «новые сферы деятельности») предполагает, что предприятие ставит во главу угла выход на новые рынки. Для этого необходимо обновление производимого ассортимента (включая освоение новых и избавление от старых видов продукции), приобретение новых партнеров и сертификация продукции по международным стандартам. Сертификация в данном случае даже более типична, чем ввод новых производственных мощностей. Второй тип стратегии («изменение внутренней и внешней организации») предполагает повышение конкурентоспособности с той же самой продукцией, но на других рынках. Главным методом повышения конкурентоспособности является модернизация системы управления. Однако и в этом случае сертификация производимой продукции занимает существенное место. Для двух других стратегий – третья предполагает решение краткосрочных финансовых проблем за счет сдачи в аренду оборудования и площадей, а четвертая – обновление производственной базы, - сертификация большой роли не играет. Однако обратим внимание на то, что третий и четвертый тип модернизации, скорее всего, характерен для менее успешных предприятий. Те участники рынка, которые обладают потенциалом повышения конкурентоспособности (следующие стратегиям 1 и 2) заинтересованы в сертификации.

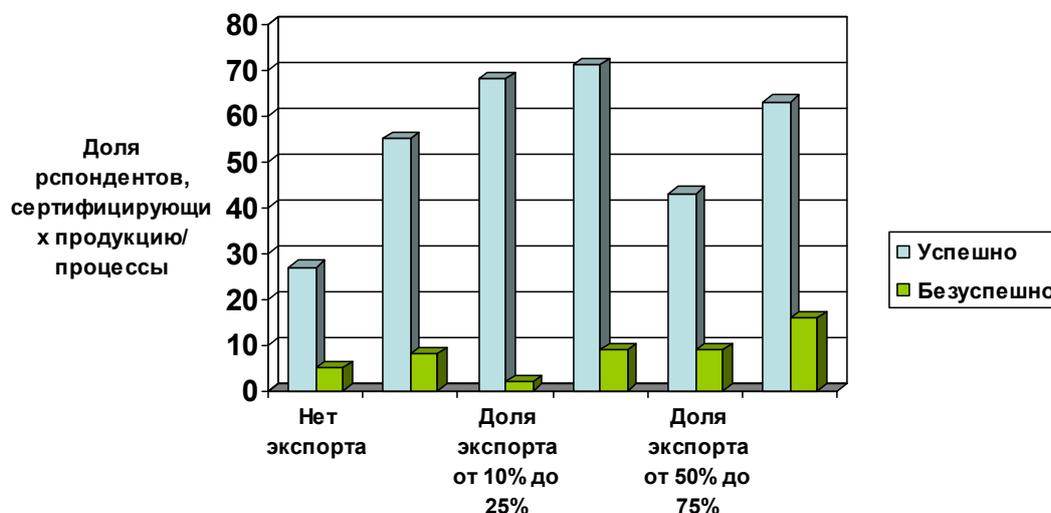
По данным выборки 2 выделялись три стратегии модернизации. Отличительными чертами первой модели является расширение и модернизация при сохранении производимого ассортимента, традиционных поставщиков и т.д. Во второй модели,

напротив, важнейшее место занимает обновление ассортимента и поставщиков, а также увеличение расходов на маркетинг и НИОКР. Третья модель предполагает расширение производства, в том числе за счет освоения новой продукции, но в отличие от первых двух моделей – при условии сохранения стабильной управленческой команды. В качестве компонента наличие продукции, сертифицированной по международным стандартам, входит во все три модели модернизации.

Выборка 3 также позволяет выделить стратегии модернизации. Первая модель (условно названная «стремление к звездам») укладывается в представление о действиях, которые должны предприниматься для прорыва предприятия в нишу с более высоким качеством продукции (и, обычно, с более высокой резервной ценой покупателей). При неизменном составе служб НИОКР на исследования и разработки тратятся деньги, важное место в действиях предприятий занимает сертификация по стандартам ISO. Во второй модели («выход на новые рынки») центральное место занимают внедрение новых продуктов и использование новых технологий. Важную роль играют расходы на маркетинг и рекламу. Выход на новые рынки требует новых производственных мощностей, расходов на НИОКР и сертификацию (которые, однако, менее важны для этой модели модернизации). Третья модель («смена караула») характеризуется активным обновлением состава производственных и финансовых служб компании. В меньшей степени обновление относится к службам НИОКР (в первую очередь потому, что далеко не все предприятия выборки имеют специализированные подразделения НИОКР, а опыт подсказывает нам, что многие из тех, кто имеют такие подразделения, не воспринимают их цели и возможные результаты деятельности всерьез). Наконец, четвертая модель модернизации, которую мы назвали «экспансией» предполагает инвестиции и расширение производственных мощностей при неизменном продукте, в некоторой степени использование новых технологий (как результат инвестиций) и расходы на НИОКР. Сертификация в качестве составного компонента входит в состав первой и второй стратегии, причем для первой она важна в большей степени.

Выборка 4 позволяет сделать вывод о связи экспортной ориентации предприятий и сертификации ее продукции на соответствие международным стандартам (рисунок 11).

Рисунок 11. Связь экспортной ориентации и сертификации по международным стандартам (выборка 4)



В целом спрос на сертификацию по международным стандартам предъявляют в первую очередь предприятия-экспортеры продукции. Отметим, что с ростом доли экспорта, растет и доля предприятий, безуспешно пытавшихся сертифицировать свою продукцию.

Важными выводами эмпирического анализа являются:

- связь сертификации продукции по международным стандартам с другими направлениями модернизации производства, в первую очередь – с обновлением ассортимента производимой продукции, входом на новые рынки, увеличением расходов на маркетинг и НИОКР;

- связь сертификации с экспортной ориентацией производства. Для предприятий-экспортеров существует проблема специальной сертификации их товаров в странах-импортерах, эта проблема тесно связана со сложностью соблюдения обязательных требований и стандартов в странах-импортерах.

Отметим, что низкий спрос на добровольную сертификацию и незначительная поддержка реформы технического регулирования тесно взаимосвязаны. Именно низкий спрос на добросовестное и достоверное подтверждение качества продукции делает большинство российских производителей в лучшем случае нейтральными по отношению к заявленным целям реформы технического регулирования. В тех широко распространенных случаях, когда продукция отечественных производителей обладает крайне низкой ценовой и неценовой конкурентоспособностью, сама по себе сертификация продуктов и производственных процессов не может обеспечить повышение выручки, достаточное для того, чтобы окупить расходы на сертификацию по международным стандартам. Кроме того, на первый план для многих из них выходят риски, связанные с реформой, в том числе риски принятия регламентов. Среди них высокую роль играет риск, связанный с тем, что технические регламенты в результате лоббирования со стороны заинтересованных групп интересов могут стать инструментом обременения производителей дополнительными затратами. Поэтому неустойчивая позиция статус-кво для многих предприятий является предпочтительной.

Таким образом, оценки индивидуального спроса предприятий на сертификацию продукции по международным стандартам подтверждают сделанный выше вывод о том, что перспективы реформы технического регулирования, в том числе гармонизация российских требований с международными, тесно связана с общим выбором модернизационного сценария развития экономики. При реализации же инерционного сценария реформа технического регулирования, скорее всего, будет сворачиваться.