



Рубцов Александр Вадимович
Председатель Правления
Национального института
технического регулирования

Мотивы внесения поправок

Изначально идея внесения поправок мотивировалась желательностью отдельных редакционных изменений, не затрагивающих концепции реформы. Поскольку сам факт коррекции Закона по столь малозначимым причинам мог повредить ходу реформы, в письмах Минэкономразвития и Минпромэнерго отмечалась нецелесообразность внесения изменений в Закон до принятия первых технических регламентов и анализа правоприменительной практики. Тем не менее, решение по подготовке поправок было принято. Опасения оправдались: планы пересмотра Закона приобрели радикальный характер.

Основной мотив призывов к принципиальной переработке Закона: за четыре года принят всего один технический регламент. На самом деле, два с половиной, если не три года из этих четырех реформа находилась в заблокированном состоянии. Первые полтора года выпали, поскольку бывший Госстандарт не обеспечил подготовку Правительственной программы разработки регламентов. Примерно год назад началась активная фаза внесения радикаль-

Поправки в Закон «О техническом регулировании»: содержание и смысл изменений

Некоторые аспекты новой редакции Закона о техническом регулировании у многих специалистов вызывают сомнения, а также осознание того, что процесс реформирования этой важнейшей сферы еще далек от завершения.

ных поправок в сопровождении общей массированной атаки на Закон. С этого момента практически все регулярные действия в реформе были парализованы.

Таким образом, остается чуть больше года работы в относительно нормальных условиях. Основные работы проведены именно в этот небольшой отрезок времени, так что реформа не буксует, а движется форсированными темпами – когда ей дают идти. Но она, естественно, не движется, когда нормальную работу парализуют длящиеся годами перерывы на «ускорение».

Это не вопрос абстрактной справедливости. От понимания причин пробуксовки реформы зависит, удастся ли сдвинуть процесс с мертвой точки или его и дальше будут «ускорять» теми же методами и с тем же эффектом.

Основные этапы и группы изменений

Для понимания происходящего важно не только соотно-

сить исходную и недавно принятую редакции Закона, но и сопоставлять принятый вариант с теми проектами его пересмотра, которые предлагались на предыдущих этапах.

По итогам года работы Правительственная комиссия по техническому регулированию сформировала взвешенный пакет поправок, который не ставил под удар основную концепцию реформы. Этот законопроект был внесен в Думу и принят в первом чтении.

После этого на ведомственном уровне исполнительной власти был подготовлен проект поправок, кардинально пересматривающий концепцию реформы, если не сказать – сводящий ее «на нет». Внесенный группой депутатов, он получил правительственную поддержку в виде официального отзыва. При этом нарушением процедуры явилось то, что концептуальные поправки вносились ко второму чтению¹.

¹ Во втором чтении, согласно Регламенту Государственной Думы, вносятся и принимаются изменения, не затрагивающие концепции законопроекта, принятого в первом чтении.

Если свести воедино основные идеи пересмотра концепции Закона, то их можно разделить на три группы:

- поправки, снижающие статус технических регламентов и размывающие сам принцип, по которому только в них могут содержаться обязательные требования;
- поправки, сужающие сферу действия Закона, прежде всего за счет выведения из нее процессов, не связанных с обязательными требованиями к продукции (безопасность работающих, третьих лиц, имущества, среды);
- поправки, отражающие локальные ведомственные интересы, – в отдельности с виду незначительные, в сумме они могут дать существенный негативный эффект.

Статус регламентов и их требований: законы или постановления?

В основе Закона «О техническом регулировании» лежит принцип четкого разделения обязательных требований (регламенты) и требований добровольных (стандарты). Этот курс обозначен в Посланиях Президента, в которых говорилось о необходимости прекращения ведомственного нормотворчества и

Авторы поправок фактически предлагали разделить регламенты на две группы, которые по принципиальным соображениям принимаются либо законами, либо постановлениями.



перехода на законодательный уровень обязательного нормирования; он является краеугольным в системах технического регулирования развитых стран, в частности, в ЕС.

Почти сразу после принятия Закона предпринимались попытки размыть этот принцип, вернув ведомственным актам обязательность, – хотя бы де-факто. Делалось это в «упаковке» применения в России европейского «Нового подхода». При этом сведения о масштабах применения и самой сути данного подхода искажались. Модель, построенная на этих недостоверных схемах, была отвергнута; однако в принятых поправках остался след этих дискуссий. Изъято положение о том, что обязательные требования технических регламентов являются исчерпывающими. Но осталась конструкция, согласно которой, обязательные требования не могут вводиться каким-либо иным документом, кроме технического регламента – требования иных актов являются сугубо добровольными. Это юридически сохранило исходный принцип, но приоткрыло возможность некорректных спекуляций.

Согласно начальной редакции Закона, технические регламенты принимаются как федеральными законами, так и пра-

вительственными постановлениями, международными договорами и указами Президента РФ. Естественно, после принятия регламента законом его действие в форме постановления или указа прекращается.

Однако в ряде документов была распространена ложная информация: Закон якобы предполагает принятие регламентов только на законодательном уровне. При этом сообщалось, что проект поправок допускает также принятие регламентов правительственными постановлениями (что, на самом деле, было возможно и до внесения поправок).

За этим можно усмотреть попытку ухода от ответственности за задержку реформы – правительство могло и до внесения поправок принять сколько угодно регламентов своими постановлениями. Но за этой искаженной информацией скрывалась и куда более радикальная идея, которая особенно не афишировалась. Фактически предлагалось разделить регламенты на две группы, которые по принципиальным соображениям принимаются либо законами, либо постановлениями. При этом на разных этапах предлагалось: ■ принять законами только семь общих технических регламентов, остальные отдав



под постановления Правительства;

- не принимать регламенты законами до 2010 года (то есть на основной срок, отведенный законом на проведение реформы);
- провести грань (включая критерии и признаки) между регламентами-законами и регламентами-постановлениями.

То есть эта схема вовсе не требовала каких-либо изменений для принятия регламентов постановлениями, причем в каком угодно количестве и в какие угодно сроки. Смысл ее был в другом: в ограничении возможности принятия технических регламентов законами – либо в целом, либо во времени, либо «по типу».

Фактически это означало бы введение запрета на принятие части регламентов законами, т.е. ограничение права законодательной инициативы, а также конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через своих представителей.

Такой запрет не мог быть прописан напрямую, так как нарушал принципы законности, в том числе конституционной. Провалились и попытки ввести внятные критерии разграничения регламентов, принимаемых законами, и регламентов-постановлений. В результате появился перечень из 17 регламентов, подлежащих принятию законами. Очевидно случайный, этот список впоследствии был признан «открытым», а в итоге и вовсе утратил статус регламентов-законов, превратившись просто в перечень «первоочередных» проектов.

Таким образом, исходная конструкция осталась без изменений. Регламенты можно принимать как законами, так и постановлениями. Ограничений на принятие регламентов законами не введено. Как и прежде, любой регламент, принятый законом, будет отменять ранее принятое по этому поводу постановление Правительства. Некоторую перекомпоновку текста и изменение отдельных формулировок

можно рассматривать как дань вежливости: поправки как бы приняты, но юридических последствий не несут.

Изъятие процессов

Аргументы по данной группе поправок были следующие. Технические регламенты, согласно определению Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле (ТБТ), ограничиваются только требованиями к продукции и к связанными с ними процессам. Проще говоря, в сфере международной торговли нормируются только те процессы, которые обеспечивают заданные параметры продукции, но не процессы, связанные с безопасностью работающих, третьих лиц, имущества и среды. При этом делались ссылки на арбитражную практику ВТО, связанную с регулированием такого рода процессов.

Но арбитражные процессы (как и сами правила ВТО) не ставят под сомнение право стран регулировать безопасность производственных процессов на своей территории и на уровне собственного национального законодательства. Этим правом пользуются все страны – члены ВТО, включая страны ЕС. Вопросы возникают только тогда,

Попытки «натянуть» схему, предназначенную только для международной торговли, на всю комплексную систему технического регулирования в суверенной стране приводят к неизбежному разрывам в едином нормативном поле ГОСТов, СНиПов, СанПиНов и пр.

когда какая-либо страна создает торговые барьеры, навязывая партнерам свои собственные нормы по безопасности производственных процессов (чего Россия не делала и делать не собирается).

Более того, попытки «натянуть» схему, предназначенную только для международной торговли, на всю комплексную систему технического регулирования в суверенной стране приводят к неизбежным разрывам в едином нормативном поле ГОСТов, СНИПов, СанПиНов и пр. В цивилизованных странах все эти требования регулируются в единой системе, по единым принципам, одними и теми же типами документов, и никаких претензий по линии ВТО здесь не возникает. В противном случае пришлось бы признать противоречащими нормам ВТО определения регламентов в системе ИСО-МЭК 2.

Параллельно формировалось мнение, будто изъятие безопасности производственных процессов исключит их из сферы обязательных требований и переведет в компетенцию структур общественно-государственных (называлась Трехсторонняя комиссия, представляющая Правительство, профсоюзы и бизнес-ассоциации).

С принятием этой поправки возникла брутальная коллизия. С одной стороны, согласно переходным положениям Закона, после 2010 года перестают быть обязательными требования в областях, где за этот период не будут приняты технические регламенты. А поскольку регламенты на безопасность производственных процессов в новой редакции Закона приняты быть не могут по определению, получается, что после 2010 года перестают быть обязательными все соответствующие нормативные акты Ростехнадзора,

Роспотребнадзора, органов строительного, экологического и т.п. нормирования и контроля. Но, с другой стороны, эти области регулирования в результате принятия поправок оказались выведены из сферы действия данного Закона, и он не вправе здесь что-либо предписывать. Таким образом, прошедшая по всем официальным сообщениям и информационным каналам информация о том, что требования к безопасности производственных процессов теперь выведены из обязательной сферы, является недостоверной.

Оценка результатов

В основном вопросе – о статусе технических регламентов – правовая конструкция, введенная Законом, осталась практически прежней. Тем не менее, можно прогнозировать новый раунд дискуссий, посвященных борьбе за возвращение обязательного нормирования в лоно исполнительной власти. Помимо очередной задержки в реализации реформы, это негативно скажется как на отношении общественности к правительственным структурам, так и на международном имидже России.

В отношении исключения процессов результат можно признать половинчатым: процессы, не связанные с требованиями к продукции, из сферы действия Закона исключены, но из обязательной сферы не выведены. Как следствие, на данную группу процессов более не распространяются базовые принципы реформы, что существенно затормозит и затруднит реформирование этой сферы регулирования. При этом возникнут серьезные, а частично и вовсе неразрешимые проблемы с разделением требований к процессам, имеющим или не имеющим отношение к безопасности производств (экс-

В основном вопросе – о статусе технических регламентов – правовая конструкция, введенная Законом, осталась практически прежней. Тем не менее, можно прогнозировать новый раунд дискуссий, посвященных борьбе за возвращение обязательного нормирования в лоно исполнительной власти.

плуатация оборудования, утилизация продукции и пр.).

И, наконец, главное. Учащаются катастрофы на крупных производственных объектах свидетельствуют о настоятельной необходимости наведения порядка в техническом регулировании. И прежде всего поднятия обязательных параметров безопасности на законодательный уровень. В противном случае у нас и далее предприниматели будут безнаказанно перенастраивать датчики, а суды – отказывать в остановке работы заведомо опасных объектов.

Что касается целого ряда локальных поправок, то они во многом снижают юридическое качество Закона, ведут к дополнительным расходам федерального бюджета, а частично могут привести к активизации коррупционных схем. Хорошо уже то, что конструкция, обладающая главным коррупционным потенциалом – введение института «уполномоченных органов» – была все же отвергнута.

Подводя итог, нельзя не отметить: в Законе оказалась в существенной мере снижена юридическая однозначность, что в ближайшее время может спровоцировать новый раунд «концептуальных» дискуссий. ■