

Реформа, начатая Законом «О техническом регулировании», периодически переживает сезонные обострения. Накануне принятия Закона его противники вели борьбу, не считаясь со средствами и не выбирая средств. После назначения бывшего Госстандарта России органом, ответственным за преобразования, страсти временно утихли, но и реформа темпа не набрала. С передачей функций органа власти по техническому регулированию в Минпромэнерго России процесс сдвинулся с мертвой точки, но это автоматически вызвало вторую фазу активного противодействия реформе. И наконец — новое обострение, связанное с предстоящим внесением в Думу первого пакета технических регламентов, после чего реформа станет необратимой.

Аналитическая служба Национального института технического регулирования (НИТР) внимательно отслеживает такого рода активность. Статьи, заявления, письма в органы власти архивируются в целях воссоздания Системной истории реформы, в которой каждому документу, действию и персонажу отводится свое место. Однако уже сейчас в собранном корпусе текстов проступают характерные черты.

Электромагнитная несовместимость

О стиле профессиональной полемики в сфере технического регулирования

РУБЦОВ

Александр Вадимович
Заместитель руководителя
Экономической рабочей группы
при Администрации Президента
Российской Федерации,
председатель Правления НП
«Национальный институт
технического регулирования»



Активность контрреформы неравномерно распределена по отраслевому фронту. В нефтегазовом комплексе и электроэнергетике, в металлургии и строительной промышленности, в пищевой промышленности, фармацевтике и прочих преобладает конструктивная работа. Но в некоторых отраслях архивы пухнут от перевозбужденных заявлений и сигналов в инстанции, исполненных в жанре доносов. Территория электромагнитной совместимости (ЭМС) выходит здесь в лидеры, все более засоряясь политизированным «спамом». Характерный пример — статья П.И. Братухина, В.С. Кармашева и С.Н. Протасова с академичным названием «Альтернативный проект общего технического регламента ЭМС, подготовленный зарубежными компаниями, противоречит положениям европейских директив и приведет к созданию технических барьеров в торговле»¹. Эта публикация концептуально и, судя по всему, организационно связана с рядом других не менее интересных текстов (резолюций, писем и т.п.), которые мы также будем держать в поле анализа.

Исследовательский интерес представляет уже само название статьи — новаторский синтез воинствующего патриотизма с безродным космополитизмом. Описывается уникальное и ранее не наблюдавшееся явление: иностранные компании на территории другого государства сами себе создают технические барьеры в торговле.

В плане воздействия на массовое сознание абсурдные конструкции иногда срабатывают. Однако в профессиональной полемике такие приемы контрэффективны, так как немедленно подвергаются рефлексии. Поскольку трудно поверить в такое счастье, чтобы иностранные компании поддерживали нашего отечественного производителя, сами себе создавая торговые барьеры, приходится допустить, что в данном случае либо нет барьеров, либо иностранные компании ни при чем.

Использование жупела иностранных компаний при построении образа врага² — прием, обычно квалифицируемый как «подмена фигуранта», когда за кадром подразумевается (хотя и не упоминается) целый ряд других участников процесса.

В данном случае этот прием использован грубо. Прежде всего под задачу «подрыва экономической безопасности» Российской Федерации статья подводит... Минпромэнерго России.

У авторов статьи могут быть сколь угодно сложные отношения с министерством (проигранный конкурс эти отношения вряд ли улучшил). Однако до обвинений в подрыве национальной безопасности дело до сих пор не доходило.

Авторы данных текстов явно рассчитывают, что их обвинения в адрес Минпромэнерго сфокусируются на Департаменте технического регулирования и метрологии. Но поскольку решения конкурсных комиссий определяет позиция головного, профильного ведомства, лидером заговора против национальной безопасности правильнее было бы объявить... Мининформсвязи России. Учитывая некоторые специальные предметы ведения данной структуры, авторам статьи и аналогичных писем надо бы адресоваться не в печатные, а сразу в компетентные органы.

Кроме того, все эти действия логично встраиваются в общую кампанию против правительственной Программы разработки технических регламентов, которую ряд структур и персонажей систематически пытается подвести под провал.

Прием подмены фигуранта использован также и в отношении авторов разработки. Понимая неубедительность призрака «иностраных компаний», авторы статьи умалчивают о том, что разработчиками критикуемого ими проекта являются НИТР, Институт радио (НИИР) Мининформсвязи и Российская ассоциация торговых компаний и товаропроизводителей электробытовой и компьютерной техники (РАТЭК) — общепризнанный лидер самоорганизации данного сегмента профессионального сообщества. В состав рабочей группы входят также представители Государственного комитета по радиочастотам (ГКРЧ) и т.д. По рекомендации Мининформсвязи к проекту был также подключен Ленинградский отраслевой научно-исследовательский институт радио (ЛОНИИР), который по итогам совместной работы имеет полное право считаться соавтором данного проекта. Что же касается представителей иностранных компаний, то при всей их активности, особенно в части согласования проекта с международными нормами, необходимо отметить, что они действовали не сами по себе, а в составе Экспертного совета по ЭМС под председательством члена Общественной палаты при Президенте Российской Федерации Г.А. Томчина.

С учетом этих дополнений сеть якобы раскрытого заговора разрастается до неправдоподобных масштабов. При этом дезинформация оборачивается для ее авторов бумерангом, тем более опасным, что разбуженный ими призрак иностранного влияния уже всерьез материализуется при встречном анализе происхождения проекта Ассоциации «Стандарт ЭМС».

Судя по идеологии и содержанию, это в основе своей тот же проект, который ранее был подготовлен на средства ТАСИС по заказу бывшего Госстандарта. Можно, конечно, утверждать, что текстуальное сходство проектов вызвано виртуальной солидарностью разработчиков. Однако и в отчете ТАСИС сказано, что уведомление по проекту опубликовано, и при попытке внесения проекта «Стандарт ЭМС» не могло не фигурировать аналогичное уведомление. Но во всех доступных источниках прослеживается лишь одна публикация. Таким образом, либо это один проект, либо один из этих проектов присвоил себе чужое уведомление.

Данный проект ТАСИС заслуживает отдельного анализа, однако многое понятно уже сейчас. Насколько трудно поверить, что иностранные компании сами себе создают технические барьеры в России, настолько очевидно, что иностранные государства внедрением своих правил и стандартов подвзывают к себе рынки других стран. В этом нет ничего предосудительного, но лишь до того момента, пока страны, перенимающие чужие схемы и нормы, отдадут себе полный отчет о последствиях такого сближения.

В данном случае установка на внедрение в России почти текстуальных копий отдельных директив ЕС настолько прозрачна, что порой обнаруживает себя в отнюдь не дипломатичной форме. На одном из семинаров эксперт проекта ТАСИС И. Зюйдервийк, встретив жесткую критику пропагандировавшейся им схемы ссылок на стандарты, прямо (и явно выходя за рамки своего международного ман-

¹ Журнал «Технологии электромагнитной совместимости», № 3 (14), 2005, с. 2–7.

² Кстати, упоминание иностранных брендов требует особой корректности. Финал статьи («налицо попытка „протолкнуть“... законодательный акт, подрывающий экономическую безопасность нашей страны») является достаточным поводом для судебного иска о возмещении вреда деловой репутации. Учитывая мировую авторитет и юридический опыт упомянутых фирм, сумма для авторов и(или) издателя может оказаться разорительной.

дата) заявил, что если эта схема не будет принята, России придется забыть о целом ряде направлений международного сотрудничества. Ведущий семинара П. Шелищ вышел из положения не менее тактично: «Прервемся на кофе-брейк, пока нам не объявили холодную войну».

Поскольку авторы разбираемой статьи сигнализируют также о противоречиях с директивами ЕС, необходимо подробнее остановиться на практике сближения норм и стандартов. При этом позволю себе настаивать как минимум на трех постулатах:

1. Целью такого сближения и критерием его состоятельности является не формальный перенос в Россию европейских нормативных конструкций, а гармонизация реальных правоприменительных практик и выравнивание столь же реальных условий ведения бизнеса.

2. Нормативные конструкции разных стран и регионов существуют не сами по себе, но лишь во взаимодействии с полным контекстом тех экономических условий, организационных схем и практик правоприменения, который только и предопределяет национальные особенности технического регулирования.

3. Формальный перенос извне заимствованных нормативных конструкций на не подготовленную для них почву всегда дает реальный эффект, прямо противоположный декларируемому, а тем более желаемому.

Последнее особенно важно, поскольку имитация сближения (при всей ее кажущейся достоверности) в итоге работает против интересов не только России, но и самой Европы.

Менеджеры и эксперты проекта ТАСИС могут рассчитывать на временное одобрение, если им удастся отрапортовать: нашими усилиями в России внедрена конструкция наиболее радикальных директив Нового подхода. Однако что будет, когда выяснится, что перенесение этих схем в российский контекст лишь консервирует худшие черты советской стандартизации, усугубленные ее коммерциализацией в постсоветский период, что как раз эта система и является главным барьером в международной торговле России, в том числе с Европой?

Чтобы оценить результат механического перенесения в Россию отдельных нормативных конструкций Европы, достаточно провести мысленный эксперимент

и представить себе, что начнется в Европе, если на ее территории положения директив ЕС и стандартов начнет реализовывать не европейская система, а тотальный десант наших органов по стандартизации и сертификации, неограниченный контингент инспекторов контрольно-надзорных органов, если дела начнет разбирать наша судебная система, с коррупцией начнут бороться наши органы правопорядка и т.д. и т.п.

Российские и зарубежные компании это прекрасно понимают. Более того, как правило, это понимают добросовестные европейские эксперты и консультанты. Эксперты проекта DANCEE, посвященного сближению водного законодательства, начали свою работу в России с предупреждения об опасностях механического заимствования внешних схем и норм (что уже испытано на печальном опыте Балтии, Украины и пр.). В вышеупомянутом проекте ТАСИС эти опасности не учитываются. В результате возникают нелепые ситуации, когда иностранные компании начинают конфликтовать с иностранными экспертами по поводу перенесения в Россию иностранных нормативных схем. Одни пишут отчеты, а другие производят и ввозят продукцию — вот и весь конфликт интересов.

Поскольку проект, подготовленный нашими оппонентами, явно воспроизводит конструкцию «двухуровневой модели», построенной на не вполне достоверной версии Нового подхода, суть и судьба данной концепции для нас также важна.

Формула этого подхода дословно такова: «В технических регламентах — существенные требования; конкретные требования — в стандартах». НИТР неоднократно отмечал: соединение в одной диспозиции терминов «существенное» и «конкретное» некорректно юридически и логически (как, например, диспозиция живородящих и переднеприводных). Хуже того: из этой выразительной формулировки следуют совершенно определенные практические выводы: а) «существенные» требования регламентов не являются конкретными; б) вся конкретика обязательного нормирования переносится в стандарты. И это не казуистика: данная схема уже воплощена в десятках проектов технических регламентов, содержание которых сведено к благочестивым банальностям, а все конкретные нормы переадресованы в стандарты. Причем этой методике порой

следуют как авторы инициативных проектов, так и некоторые разработчики проектов бюджетных.

На первом этапе данная конструкция была обезоруживающе проста (в том числе в разработках проекта ТАСИС). Регламент по сути сводился к перечню национальных стандартов, в разряд которых простым приказом Госстандарта России и без соблюдения установленных Законом процедур переводился весь корпус стандартов системы ГОСТ Р. При виде этой схемы бизнес, аналитики и сами надзорные органы впадали в замешательство: получалось, что реформа увековечивает ведомственное нормотворчество, но при этом отбирает его у профильных ведомств, закрепляя эту монополию за органом по стандартизации.

После жесткой критики этой схемы авторы проектов технических регламентов пошли разными путями. Так, разработчики регламента по безопасности низковольтного оборудования благоразумно и вовремя отказались от ссылочной схемы, применили разработанную НИТР модель сочетания макроотраслевых («горизонтальных») и специализированных («вертикальных») регламентов, чем и соблюли принцип прямого регулирования, и решили проблему невозможности включить в один сводный регламент заранее не определенный ряд объектов и норм. Авторы проектов ТАСИС и «Стандарт ЭМС», наоборот, сохранили отсылочную конструкцию, но сделали ее косвенной, что только увеличило разрыв между нормами прямого действия и содержанием технических регламентов.

Это было явно сделано под заверения, что Закон «О техническом регулировании» будет изменен и что отсылочная схема будет в нем введена как базовая. Однако, после многократных «переодеваний» этой схемы, она все же была отвергнута Правительственной комиссией по техническому регулированию. На Рабочей группе по подготовке изменений в Закон это было объяснено так: председатель Комиссии «согласился» с тем, что нормальное распределение требований между регламентами и стандартами вполне обеспечивается действующей редакцией Закона.

После того как последнего энтузиаста переписывания данной части Закона убедили в том, что этого делать не надо, эвристическая ценность «двухуров-

невой модели» упала до нуля: о том, что есть регламенты, стандарты и внятные схемы их взаимодействия, было известно и до 2005 г.

Этого следовало ожидать, поскольку все необходимые условия для реализации сути (а не отдельных внешних признаков) Нового подхода в нашем Законе имеются. Западные, в том числе европейские, эксперты смотрели Закон еще на этапе разработки и дали ему самую высокую оценку. И до сих пор ее придерживаются, если, конечно, им не навязывают искаженных интерпретаций нашей реформы. Соответственно, с нашей стороны нет противопоставлений против Нового подхода, если при этом не умалчивают, что этот подход: а) к допущению отсылочных схем не сводится и регулирования нормами прямого действия не исключает; б) не отменяет традиционный подход, а закрывает его бреши, прежде всего там, где внутри ЕС не удается договориться; в) имеет ограниченное применение, а для целого ряда областей регулирования и вовсе запрещен¹. Но когда Европе внушают, будто наша реформа противоречит Новому подходу, а в России под брендом Нового подхода консервируют пороки нашей стандартизации, — все это лишь настраивает европейцев против российской реформы, а нашу общественность — против Нового подхода и европейских моделей в целом.

В эти схемы пытаются втянуть международные соглашения самого высокого уровня. С лета 2005 г. появились попытки использовать для пропаганды конструкции ссылок на стандарты подписанную Президентом РФ «Дорожную карту» по экономическому сотрудничеству с ЕС. Этот аргумент широко использовался как в докладах и презентациях, так и в ранних проектах Концепции изменений и дополнений в Закон «О техническом регулировании». Экономическая рабочая группа при Администрации Президента РФ неоднократно давала разъяснения о том, что из аутентичного текста «Дорожной карты» никоим образом не вытекают обязательства России вводить у себя конкретные нормативные схемы ЕС. Неоднократно указывалось также на недопустимость цитирования подписанных Президентом РФ документов с искажающими их смысл купюрами². Председатель Правительственной комиссии по техническому регулированию также специально указал на недопустимость использования документов такого стату-

са, как «Дорожная карта», для обоснования конкретных схем построения нормативной базы. После этого Президента РФ какое-то время (видимо, по инерции) еще пытались представить энтузиастом «двухурвневой модели», однако после дополнительных разъяснений эта практика прекратилась.

Остается лишь посочувствовать бойцам, мужественно защищающим позиции, уже оставленные основными силами, а заодно порекомендовать издателям просить авторов давать тексты президентского уровня прямыми цитатами, а не произвольным изложением.

Отдельного анализа заслуживает тема технических барьеров в торговле. В статье П.И. Братухина, В.С. Кармашева и С.Н. Протасова утверждается, будто наш проект общего технического регламента по ЭМС занижает требования в сравнении с директивами ЕС, что приведет к невозможности ввозить европейскую продукцию в Россию, а российскую продукцию импортировать в Европу.

Дезинформацию о занижении требований оставим на совести авторов статьи и остановимся на их логике и выводах.

Наш проект построен на документах МЭК и соответствующих ГОСТах. Эти требования в России были и до сих пор остаются обязательными, и их обязательность отстаивала система бывшего Госстандарта и ТК 30, т.е. сами авторы статьи. Но тогда почему Россия их стараниями до сих пор не выпала из международной торговли?

Авторы статьи, видимо, не учитывают, что регламенты (в отличие от ГОСТов) вводят лишь минимальные пределы, ниже которых опускаться нельзя. Низкие нормы не запрещают ввозить в ту или иную страну продукцию сколь угодно высокого качества и не запрещают производить на экспорт продукцию, соответствующую сколь угодно высоким требованиям.

Отдельного разговора заслуживает тема включения в общий технический регламент по ЭМС требований не только к эмиссии, но и к помехоустойчивости. Научно-техническую сторону дела оставим специалистам и ограничимся экономикой вопроса и этикой дискуссии.

Авторы статьи уверяют, что если Россия не введет у себя обязательных требований к помехоустойчивости, она автоматически выпадет из международной торговли. Но тогда каким образом в международный торговый оборот проникли

такие изгои ЭМС, как США, Япония, азиатские «тигры» и прочие страны, в которых помехоустойчивость не регламентируется? И через какие дыры проникали на мировой рынок те страны Европы, которые до вхождения в соответствующие структуры ЕС помехоустойчивость у себя не нормировали?

В науке есть аксиомы, которых пока еще никто не отменял. Например: тело сохраняет состояние равномерного прямолинейного движения, если на него не воздействует внешняя сила. То же в мировой торговле: движение товаров беспрепятственно при отсутствии требований, облегчено при низких требованиях и все более затрудняется пропорционально повышению числа и уровня норм. До открытия наших специалистов, представляющих интеллектуальный уровень и интересы России в ИСО МЭК, считалось, что техническими барьерами в торговле являются не заниженные требования, а, наоборот, завышенные. Так, Европа ввела требования к помехоустойчивости прежде всего для защиты своего внутреннего рынка. И теперь, естественно, не против защитить российский рынок от неевропейской продукции. Но Россия вряд ли заинтересована в ограничении на нашем рынке международной конкуренции и создании столь явных предпочтений.

И в заключение еще раз о нравах. В политологии известно: чем ниже реальный вес того или иного участника процесса, тем весомее инстанции, от имени которых он пытается выступать. В связи с этим хочется пожелать авторам данной статьи и прочим текстов-близнецов не высказываться без зазрения совести от имени сразу всей российской общественности, деловой среды и отечественной науки. А тем более от имени Президента Российской Федерации.

¹ Авторы «двухурвневой модели» периодически ставят в странное положение и своих доверчивых адептов. Так, в Администрацию Президента РФ поступило письмо от Конференции автомобильных инженеров с жалобой на Экономическую рабочую группу при Администрации Президента РФ за то, что она мешает нашим автомобилестроителям пользоваться благами Нового подхода. Однако в перечне областей, в которых применение Нового подхода запрещено, одним из первых значится... автомобилестроение. Официальный ответ на этот документ, содержащий все необходимые цитаты и ссылки, см. по адресу: www.nitr.ru

² См., например, опубликованное на сайте НИТР (www.nitr.ru) заявление Экономической рабочей группы при Администрации Президента РФ о резолюции конференции «Роль стандартов в техническом регулировании», проходившей в ТПП 22 сентября 2005 г.