

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

*П.В. Крючкова, С.Б. Авдашева*

**СИСТЕМА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ФОРМИРОВАНИЕ, ВОЗМОЖНОЕ  
И ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ  
НА КОНКУРЕНЦИЮ  
И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ**

Препринт WP1/2009/04  
Серия WP1

Институциональные проблемы  
российской экономики

Москва  
Государственный университет – Высшая школа экономики  
2009

Редактор серии WP1  
«Институциональные проблемы  
российской экономики»  
А.А. Яковлев

К858 Крючкова П.В., Авдашева С.Б. Система технического регулирования в Российской Федерации: формирование, возможное и ожидаемое воздействие на конкуренцию и конкурентоспособность\*. Препринт WP1/2009/04. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2009. — 72 с.

Реформа технического регулирования на сегодняшний день относится к числу «замороженных» или «почти замороженных» преобразований в области экономической политики. Старт реформе был дан в 2003 г. вступлением в силу Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Однако лишь незначительная часть закрепленных в этом законе принципов и подходов реализована на практике. В целом проблема реформирования сферы технического регулирования оказывается на периферии современной российской социально-экономической политики.

В то же время система технического регулирования оказывает существенное воздействие и на стратегии развития предприятий, и на конкурентоспособность продукции, и на состояние конкуренции на товарных рынках. Поэтому вопрос о дальнейших перспективах реформы технического регулирования и ее потенциальном вкладе в экономическое развитие России остается чрезвычайно актуальным.

В рамках данной работы мы рассмотрим проблему потенциального и фактического воздействия технического регулирования на конкуренцию и конкурентоспособность в российской экономике на основе анализа механизма формирования и применения норм. Мы также сформулируем условия, при которых инструменты технического регулирования могут быть использованы для повышения конкурентоспособности отдельных отраслей и российской экономики в целом.

УДК 338.24.021.8(470+571)  
ББК 65.9(2Рос)-1

Крючкова П.В. — Институт анализа предприятий и рынков Государственного университета — Высшей школы экономики

Авдашева С.Б. — Институт анализа предприятий и рынков Государственного университета — Высшей школы экономики

\* Материал подготовлен в рамках проекта Центра фундаментальных исследований Государственного университета — Высшей школы экономики «Активные и защитные методы конкурентной политики: сравнительные преимущества» в 2008–2009 г. Авторы благодарят всех участников обсуждения доклада на семинаре «Институциональный анализ российской экономики» 4 июня 2009 г., в особенности А.Е. Шаститко и С.В. Мигина.

Препринты Государственного университета — Высшей школы экономики размещаются по адресу: <http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>

© Крючкова П.В., 2009  
© Авдашева С.Б., 2009  
© Оформление. Издательский дом  
Государственного университета —  
Высшей школы экономики, 2009

## 1. Техническое регулирование: цель и основные компоненты

Основная цель технического регулирования — обеспечение безопасности продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, реализации и др. 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, т.е. как инструмент, ограничивающий доступ на рынок и, следовательно, конкуренцию.

С точки зрения экономики 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. Одни исследования подтверждают результативность использования ответственности за непредумышленное причинение вреда. Другие, не менее авторитетные, 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 так же есть эмпирические

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

и теоретические подтверждения как эффективности использования инструментов технического регулирования<sup>2</sup>, так и их неэффективности<sup>3</sup>. По мнению ряда исследователей, 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.

Для целей анализа мы будем понимать под техническим регулированием установление и контроль за соблюдением технических требований к продукции и процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, и др.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> См., например: *Crandal R., Graham J.* Automobile Safety Regulation and Offsetting Behaviour: Some New Empirical Estimates // *American Economic Review. Paper and Proceedings.* 1984. No. 74. P. 328–331.

<sup>3</sup> См., например: *Pelzman S.* The Effects of Automobile Safety Regulation // *The Journal of Political Economy.* 1975. Vol. 83. No. 4. P. 677–726.

<sup>4</sup> *Shavell S.* Liability for Harm versus Regulation of Safety // *Journal of Legal Studies.* 1984. No. 13. P. 357–374; *Rose-Ackerman S.* Tort Law as a Regulatory System: Regulation and the Law of Torts // *American Economic Review. Paper and Proceedings.* 1991. No. 81. P. 54–58.

<sup>5</sup> *Bardach E., Kagan R.* Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. N. Y.: Bergin & Garvey, 1982.

<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 за сферу технического регулирования выводятся вопросы установления технических требований к производству как таковому, вне связи с требованиями, установленными к производимой продукции.

К основным инструментам технического регулирования относятся:

– *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 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 в России на переходный период (до принятия необходимых технических регламентов) национальные стандарты, равно как иные нормативные документы, принятые федеральными органами исполнительной власти, являются обязательными для исполнения в части, касающейся требований по безопасности;

– *оценка 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) и др.

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 трактуется 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 несколько более популярно «динамическое» понимание конкуренции как процедуры открытия новых возможностей использования доступных ресурсов, а также создания новых ресурсов<sup>7</sup>. Конкуренция в этом контексте проявляется в открытии новых рынков и источников сырья, совершенствовании продуктов и технологий. Таким образом, конкуренция может рассматриваться как в терминах «результата» (некое фактическое или желаемое состояние 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 данной работе 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 создаются как содержанием технических требований, так и инструментами оценки соответствия, связанными, в первую очередь, 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 ограничения<sup>9</sup>.

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

<sup>8</sup> Шаститко А.Е. Конкуренция и антимонопольная политика в неонавстрийской теории // Экономическая школа. 2008. Т. 6. С. 81–113.

<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 инноваци-

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 молочным 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», так как 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. Следование продавцов добровольным требованиям является дополнительным источником неценовой конкурентоспособности и содействует обострению неценовой конкуренции. Сертификат может выступать сигналом качества, благодаря которому покупатели имеют возможность *ex ante* определить уровень качества предлагаемой продукции и отличить товар высокого качества от товара низкого качества.

Важно оговориться, что влияние на конкуренцию в статике и в динамике не всегда совпадает. Установление жестких технических требований может в краткосрочном периоде 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.

онных процессов: отчет по научно-исследовательской работе. М.: Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, 2006.

## 2. Основные инструменты технического регулирования и их применение в России

### 2.1. Обязательные требования

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. Согласно закону «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). 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 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.

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.

«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 *допу-*

*стимого 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 выгоды 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>10</sup>.

В мире, в том числе в России, существует развитое научное направление анализа рисков<sup>11</sup>. Совершенствуются методы оценки рисков. В Российской Федерации разработано множество методических материалов по оценке рисков в различных отраслях и сферах деятельности<sup>12</sup>. Созданы 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

---

<sup>10</sup> Обоснование необходимости использования анализа затрат и результатов при введении регулирования см., например, в: *Arrow K.J. et al. Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation? // Science. 1996. No. 272. P. 221–222.*

<sup>11</sup> О необходимости интеграции научных подходов в процесс принятия регулирующих решений см.: *Hankin R. Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. The Case of Food and Pharmaceuticals // EUI Working Papers, RCS N. 96/7. Florence, 1996.*

<sup>12</sup> См., например: Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов (утв. приказом Минпромэнерго России от 12 апреля 2006 г. № 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 надежностью. Анализ риска технологических систем, и др.

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 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 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. Для правильной квалификации отдельных случаев необходимо установление причины нанесения вреда, что может требовать 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 государствен-

ных статистических наблюдений<sup>13</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 десяти принятых в настоящее время 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 (п. 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.

Прозрачность процесса разработки и принятия нормативных актов является фундаментальным элементом обеспечения доверия граждан к законодательному процессу. Публичные обсуждения в разви-

<sup>13</sup> Федеральное государственное статистическое наблюдение за травматизмом на производстве и профессиональных заболеваний; 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.

тых странах в настоящее время, как правило, встроены в общую систему принятия регулирующих решений на основе оценки регулирующего воздействия (*Regulation Impact Analysis*)<sup>14</sup>. 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.

В Российской Федерации в настоящее время отсутствует общая нормативная правовая и методическая база для проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов. 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 двух месяцев. Обязанность предостав-

<sup>14</sup> Подробное описание процедур оценки регулирующего воздействия, оценка возможностей их применения в России и примеры использования даны в: *Заморенова 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.* 2006. № 4; *Авдашева С., Кокорев Р., Крючкова П., Плаксин С., Шаститко А.* Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. М.: Теис, 2006.

ления 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 деятельности которых на паритетных началах должны принять участие 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:

- хорошо интегрирована в процесс принятия решений;
- направлена на те общественные группы, которые с большой степенью вероятности будут затронуты принимаемым решением (stakeholders);
- предоставляет реальную возможность влиять на принимаемое решение.

Анализ практики публичных обсуждений в Российской Федерации показывает, что в целом проведение публичных обсуждений проектов технических регламентов имеет важное значение для улучшения качества этих документов. В Приложении 1 приведены данные по анализу эффективности публичных обсуждений проектов технических регламентов в 2005–2006 гг., которые позволяют сделать выводы о важности этих процедур и высказать предложения по их совершенствованию. Количество получаемых в ходе обсуждений замечаний колеблется от нескольких десятков до тысяч. Значительная часть полученных замечаний учитывается разработчиками, что позитивно сказывается на качестве документа. Хотя существует проблема обеспечения представленности интересов всех заинтересованных групп в процессе публичных обсуждений, такая практика позволяет в определенной степени преодолеть «перекося» в сторону интересов отдельных групп бизнеса.

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 посредством 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 тех-



ническом регулировании» механизмы публичных обсуждений оказываются малоэффективными.

При этом в отсутствие 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.

Еще одним инструментом, позволяющим найти баланс между допустимым уровнем риска и издержками по его достижению, является использование международных стандартов в качестве основы для разработки технических регламентов. Это прямо рекомендуется соглашением ТБТ ВТО. Аналогичная норма содержится и в законе «О техническом регулировании». Использование международных 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 требований связано с рядом проблем. Во-первых, уровень развития отечественного производства может не соответствовать уровню, установленному в международных стандартах. Принятие же повышенных требований приведет 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 — такой же результат взаимодействия различных заинтересованных групп, как и внутренние требования. Поэтому от активности страны в рамках международных организаций по стандартизации (ИСО, МЭК и др.) в существенной степени зависит и возможность последующего при-

менения 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 невелико. 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 исключают возможностей лоббистского давления на их содержание. Ниже мы сформулируем условия, при которых система обязательных требований будет оказывать позитивное влияние на состояние конкуренции и конкурентоспособность.

## 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 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.

1. Являются примером «лучшей практики» – не обязательными, но желательными для соблюдения требованиями. Соблюдение таких стандартов может выполнять функцию сигнала качества для потребителей продукции или для других контрагентов (если речь идет о соблюдении, например, стандартов менеджмента качества). Соблюдение стандартов повышает уровень «динамической конкуренции».

2. Представляют собой готовые технические решения, обеспечивающие соблюдение 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.

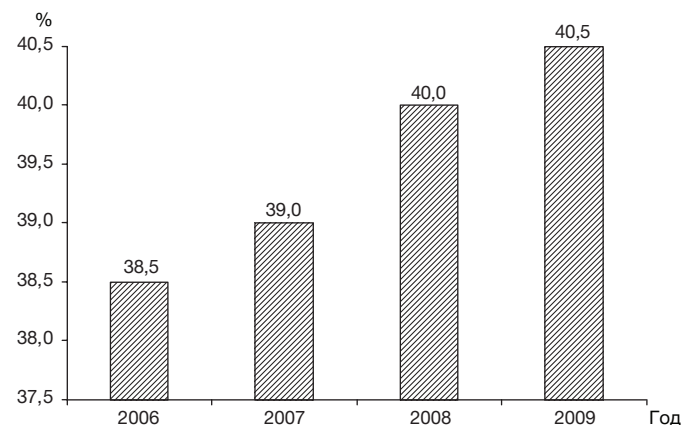
3. Изготовитель может использовать принципиально новые научно-технические или управленческие решения, не следуя добровольному национальному стандарту, а разработав собственный стандарт – стандарт организации. Дополнительные стимулы к созданию собственных стандартов возникают в силу того факта, что стандарт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

В целом 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 между-

народных стандартов или национальных стандартов, гармонизированных с международными.

Для выполнения стимулирующей функции система национальных стандартов должна опираться на передовые достижения мировой и отечественной техники, науки и технологии. Одним из показателей качества национальных стандартов является уровень их гармонизации с международными. 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.

До сих пор уровень гармонизации российских стандартов с международными остается относительно низким, хотя и постепенно возрастает (рис. 1).

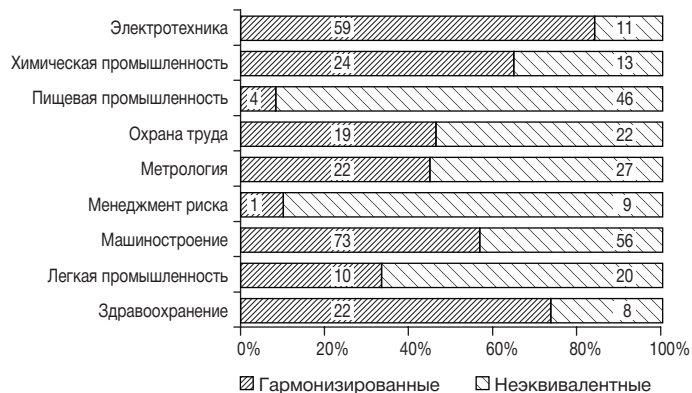


Источник: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минпромторга России на 2009–2011 гг.

Рис. 1. Доля гармонизированных стандартов в общем количестве утверждаемых стандартов

При этом интересно посмотреть распределение уровня гармонизации в зависимости от сферы регулирования. Такое распределение для национальных стандартов, принятых в 2005–2006 гг., представлено на рис. 2.

На рис. 2 видно, что степень гармонизации стандартов очень разнится по отраслям. Мы затрудняемся дать исчерпывающее объясне-



Источник: данные Ростехрегулирования, расчеты автора.

Рис. 2. Уровень гармонизации по объектам регулирования

ние 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 низкий, в частности, в сфере охраны труда, легкой и пищевой промышленности, менеджменте риска. Существенные расхождения международных и национальных стандартов 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. Нормальный темп обновления фонда национальных стандартов в развитых странах — 7–10% в год. В России эти темпы значительно ниже. Соответственно важнейшей задачей является ускорение обновления фонда стандартов.

Для повышения качества принимаемых национальных стандартов необходимо также стимулирование участия бизнеса в их разработке и обсуждении, в том числе путем включения представителей бизнеса в технические комитеты по стандартизации.

Условием актуализации системы национальных стандартов является активное привлечение бизнеса к этой работе. В идеале разработка национальных стандартов во многих отраслях может быть полностью переложена на плечи отраслевых бизнес-ассоциаций (при

условии соблюдения требований, касающихся публичного обсуждения проектов национальных стандартов, и проведения экспертизы проектов стандартов техническими комитетами по стандартизации). Это позволит обеспечить в том числе возможность более эффективного расходования бюджетных средств, выделяемых на разработку национальных стандартов. Средства не будут расходоваться на разработку тех стандартов, которые бизнес может качественно сделать за собственный счет. Однако в некоторых случаях фактически происходит дублирование усилий бизнеса и государственных органов по разработке стандартов.

*Показательным является конфликт между Федерацией рестораторов и отельеров и Ростехрегулированием<sup>15</sup>.*

*Начиная с 1995 г. на территории Российской Федерации функционировала система обязательной сертификации услуг общественного питания. Для обеспечения проведения работ в сформированной системе обязательной сертификации были разработаны и введены в действие основополагающие стандарты: ГОСТ Р 50762-95 «Общественное питание. Классификация предприятий», ГОСТ Р 50763-95 «Общественное питание. Кулинарная продукция, реализуемая населению» и ГОСТ Р 50764-95 «Услуги общественного питания. Общие требования».*

*С вступлением в 2003 г. в силу Федерального закона «О техническом регулировании» обязательное подтверждение соответствия стало осуществляться только в отношении выпускаемой в обращение продукции. Таким образом, услуги, в том числе услуги общественного питания, были выведены из сферы обязательной сертификации. Соответственно прекратила свое существование и система обязательной сертификации услуг общественного питания, функционировавшая согласно временному порядку.*

*Госстандартом России была сделана попытка сохранить систему сертификации услуг, изменив ее статус на добровольный, однако Минюст России в регистрации соответствующего постановления<sup>16</sup> отказал<sup>17</sup>. В связи с тем, что система сертификации услуг общественно-*

<sup>15</sup> Описание дано по: Мигин С. Актуальные вопросы реализации реформы технического регулирования в Российской Федерации. М.: НИСИПП, 2008.

<sup>16</sup> Постановление Госстандарта России от 21 августа 2003 г. № 97 «Об утверждении нормативных документов системы сертификации ГОСТ Р при проведении добровольной сертификации услуг».

<sup>17</sup> Письмо Минюста РФ от 24.03.2005 г. № 01/2111-ВЯ.

го питания фактически прекратила свое существование, оказались не востребованными и основополагающие стандарты ГОСТ Р. Использование этих документов субъектами предпринимательской деятельности в добровольном порядке для целей обеспечения конкурентоспособности и качества услуг также оказалось невозможным в силу неудовлетворительного качества стандартов (уже на момент разработки указанные ГОСТы «были устаревшими и малопрофессиональными»<sup>18</sup>).

В качестве альтернативы устаревшим стандартам отрасль в организованном порядке начала самостоятельную разработку регулирующих деятельность субъектов предпринимательской деятельности нормативных документов, ориентируясь на требования законодательства, уже существующие профессиональные стандарты, лучшую зарубежную практику и международные стандарты. Показательным примером являются профессиональные стандарты для индустрии питания, разработанные Федерацией рестораторов и отельеров совместно с Академией народного хозяйства им. Плеханова в 2003–2004 гг. и представленные на самом высоком уровне как одни из первых документов, разработанных совместными усилиями отраслевой науки и работодателей.

Вместе с тем параллельно с организованной работой индустрии питания и гостеприимства, в инициативном порядке осуществляющей подготовку отраслевых нормативных документов, Ростехрегулирование возобновило деятельность в области стандартизации услуг общественного питания. Были разработаны (фактически переработаны) и представлены для обсуждения проекты трех национальных стандартов в области общественного питания: ГОСТ Р «Общественное питание. Классификация предприятий», ГОСТ Р «Общественное питание. Продукция общественного питания, реализуемая населению. Общие технические условия», ГОСТ Р «Общественное питание. Требования к персоналу». По мнению экспертов отрасли, в разработке данных документов профессиональное сообщество участия не принимало, а высказываемые в процессе обсуждения замечания игнорировались<sup>19</sup>, что означает нарушение основополагающего принципа национальной системы стандартизации по обеспечению баланса интересов. Так, например, по мнению

Требования к персоналу», вводимый взамен ГОСТ Р 50935-95 «Общественное питание. Требования к обслуживающему персоналу», является неудовлетворительным. «Уровень подготовленного документа не позволяет говорить о возможности его принятия. Квалификационные требования, изложенные в данном документе, примитивны, совершенно не соответствуют современным подходам к профессиональному образованию и современному пониманию структуры профессиональных знаний и умений»<sup>20</sup>. Однако ГОСТ Р 50935-2007 «Услуги общественного питания. Требования к персоналу» был принят и вводится с 1.01.2010.

Отдельная проблема использования стандартов как инструмента развития — 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.

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. 25 сентября 2007 г. состоялось заседание Правительственной комиссии по проведению административной реформы, в протокол которого включен п. 4 разд. 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 техниче-

<sup>18</sup> Письмо Федерации рестораторов и отельеров от 24.05.2007 г. № Ф-03/070.

<sup>19</sup> Письмо Федерации рестораторов и отельеров от 30.05.2007 г. № Ф-03/072.

<sup>20</sup> Письмо Федерации рестораторов и отельеров от 24.05.2007 г. № Ф-03/070.

скому регулированию и метрологии. Однако на сайте размещены лишь вновь утверждаемые стандарты. Кроме того, опубликованные на сайте стандарты расположены не по номерам или предмету, а по дате принятия. Соответственно фактическая открытость национального фонда стандартов остается весьма ограниченной.

Для обеспечения стимулирующей функции национальных стандартов важнейшим фактором является формирование спроса на них со стороны отечественных предприятий. Оценить спрос на национальные стандарты со стороны предприятий достаточно затруднительно. Во-первых, специальных исследований по этому вопросу не проводилось. Во-вторых, до принятия технических регламентов разделить добровольный спрос на стандарты и их вынужденное использование также не всегда возможно. Косвенные оценки может дать спрос на использование международных стандартов, измеренный на основании спроса на добровольную сертификацию на соответствие международным стандартам. Отметим, что в течение последних десяти лет спрос на такую сертификацию непрерывно возрастал. При этом успешные или по крайней мере активные в области модернизации предприятия предъявляли больший спрос на сертификацию. В Приложении 2 приведены результаты оценки такого спроса на основании данных выборочных обследований предприятий, проведенных Институтом анализа предприятий и рынков Государственного университета – Высшей школы экономики в 2001–2009 гг. Хотя данные опросов не позволяют предсказать эффект введения тех или иных стандартов, их влияние на положение и поведение предприятий, однако дают основания для вывода о том, что спрос на стандарты (международные и, разумно предположить, национальные, гармонизированные с международными) предъявляют прежде всего предприятия, ориентированные на модернизацию. Верно и обратное: рост спроса на стандарты будет стимулировать модернизацию предприятий.

Представляется, что на внутреннем рынке предъявлять спрос на продукцию, произведенную по современным стандартам, должно прежде всего государство. В рамках закупок для государственных и муниципальных нужд необходимо максимально широко использовать национальные стандарты, гармонизированные с международными. В настоящее время порядок осуществления государственных закупок регулируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г.

№ 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в редакции 24.07.2007 № 218-ФЗ). Этот закон применяется к закупкам всех видов товаров, работ и услуг (особые требования могут быть установлены другими законами для размещения государственного оборонного заказа и заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв). Существующая система государственных закупок в целом ориентирована на отбор поставщиков прежде всего по критерию цены. Вес критериев качественных характеристик товара и качества работ, услуг или квалификации участника не может превышать в общем случае 20%, а для НИОКР и ряда других работ – 45%.

В рамках действующего законодательства ключевым вопросом является составление спецификаций товаров или требований к работам и услугам. Наиболее сложным является обеспечение соответствия между ожидаемой ценой и качественными параметрами закупаемых товаров. При недостаточно качественном составлении спецификаций есть риск того, что преимущества получают поставщики, предлагающие товары не соответствующие современным требованиям, однако с более низкой ценой. При условии, что национальные стандарты действительно являются документами «лучших практик», созданными с учетом новейших достижений науки и технологии, целесообразно использовать их в качестве документов, определяющих требования к качеству закупаемых для государственных нужд товаров, работ и услуг. Использование национальных стандартов позволит экономить на издержках составления подробных спецификаций продукции и требований к работам и услугам, обеспечивая при этом высокое качество закупаемых товаров, работ, услуг. Естественно, что ключевым требованием к использованию национальных стандартов в государственных закупках является высокое качество таких стандартов.

Таким образом, 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 потребуются 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.

В настоящее время в России применяются следующие формы оценки соответствия:

- на стадии выпуска продукции в обращение – декларирование соответствия (самостоятельно и с привлечением третьей стороны), обязательная сертификация (типа, партии, образцов), регистрация (с подтверждением соответствия);

- на стадии обращения продукции – контроль/надзор (в зависимости от уровня сопряженных рисков различаются периодичность и процедуры контроля);

- процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации – инспекционный контроль аккредитованного органа (экспертиза), контроль (надзор), лицензирование.

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.

Основным способом подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям до настоящего времени продол-

жает оставаться обязательная сертификация. Распространение обязательной сертификации в России вступило в активную фазу в 1992 г. с принятием Закона «О защите прав потребителей». При этом обязательная сертификация рассматривалась в качестве временной защитной меры, предотвращающей появление на рынке низкокачественной продукции в период перехода к рыночным отношениям. К концу 1990-х годов обязательной сертификации подлежали, по разным оценкам, от 70 до 80% товарной номенклатуры. Однако на практике создание реальных механизмов контроля качества товаров и услуг именно из-за чрезвычайно широкого поля применения подобных механизмов оказалось невозможным. Реальный контроль качества был подменен контролем за бумагами. То есть было выхолощено содержание оценки соответствия, фактически сертификация превратилась в покупку права продавать тот или иной товар. 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% 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>21</sup>.

Избыточная сертификация остается одним из наиболее значимых административных барьеров для бизнеса. В настоящее время в России действует 16 систем обязательной сертификации, регулируемых 11 федеральными органами исполнительной власти. Для сравнения: Евросоюз требует, чтобы в каждой стране был только один такой орган. Во многих случаях одна и та же продукция подлежит обязательной сертификации в рамках нескольких различных систем.

Список товаров, подлежащих обязательной сертификации, утверждается Правительством РФ (Постановление Правительства РФ

<sup>21</sup> <http://www.bsspss.com/67/209/article/3428/index.html>.

от 13.08.1997 № 1013 в ред. ПП от 27.12. 2008 № 1038). Однако требование обязательной сертификации может содержаться и в иных документах. Так, «Номенклатура продукции и услуг (работ), подлежащих обязательной сертификации», утвержденная Приказом Госстандарта России от 30.07.2002 № 64 (с изменениями), значительно шире, чем перечень, утвержденный Постановлением Правительства. В него входит более 2 тыс. наименований продукции.

В абсолютном выражении по оценкам, основанным на результатах независимых выборочных опросов предприятий<sup>22</sup> и данных Ростехрегулирования, общие расходы предприятий (с дорасчетом по всему кругу) на обязательную сертификацию только в рамках системы ГОСТ Р в 2004 г. составили от 50 до 85 млрд рублей (включая расходы на подготовку документов, проведение собственных испытаний, оплату услуг органов по сертификации и испытательных лабораторий и др.). Более поздние исследования такого рода нам неизвестны, однако данные выборочных опросов предприятий показывают, что затраты на сертификацию продукции не снижаются. При этом совокупная сертификационная нагрузка выше на технически сложную продукцию, поскольку сертификации во многих случаях подлежит также сырье и комплектующие.

Проблема избыточной сертификационной нагрузки усугубляется существованием локального монополизма на рынках сертификационных услуг. Опрос руководителей органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров), проведенный в 2008 г. Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства<sup>23</sup>, показал, что выход на рынок услуг по сертификации и испытаниям связан с серьезными барьерами, причем в период с 2006 г. эти барьеры существенно выросли.

Как уже было сказано выше, 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

<sup>22</sup> Исследования проведены ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» в рамках проекта «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация (EuropeAid/114008/C/SV/RU)» в 2005 г.

<sup>23</sup> Опрошено 340 органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), репрезентативная выборка составляет примерно 8,5% генеральной совокупности.

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), т.е. 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» процедуры могут обеспечить выбор оптимальных форм оценки соответствия (с учетом всех тех проблем и ограничений, о которых упомянуто выше). Однако пока формы оценки соответствия фактически устанавливаются органами государственной власти не транспарентно.

но, 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 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.

1) *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, обеспечивают 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 составить 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) может 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 обозначим 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 возможность участия в международной кооперации и 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 позволят 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 касающихся системы организации производства. Внедрение такой системы является дополнительным «сигналом», свидетельствующим о «продвинутом» уровне управления компанией. Кроме того, система организации производства оказывает непосредственное влияние 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 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 табл. 1 суммируется возможное воздействие инструментов технического регулирования на отрасли и рынки с различными характеристиками.

Суммируя, можно сказать, что техническое регулирование является действенным, но в то же время достаточно опасным инструментом, оказывающим влияние как на текущую 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. Если же 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.

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 сравнительная 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	

#### 4. Практика и перспективы реализации реформы технического регулирования в России

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 дебиюрократизации экономики. Борьба с административными барьерами и общее повышение качества государственного регулирования неоднократно назывались в качестве приоритетов экономической политики в России<sup>24</sup>. При этом процесс напоминал борьбу с гидрой: на месте уничтоженных барьеров тут же возникали новые<sup>25</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 этом направлении 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

<sup>24</sup> См.: Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, 2001; Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) (утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р); Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2005 годы) (утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р).

<sup>25</sup> Обзор экономической политики, направленной на снижение административных барьеров в экономике, см., например, в: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Аузан А.А., Крючкова П.В. (ред.). М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2002; Обзор экономической политики за 2003 г. // Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2004.

контроля за их соблюдением отличалась низкой эффективностью и реально служила тормозом экономического развития<sup>26</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 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. Данные об охвате обязательной сертификацией в России были приведены выше. Отметим, что при таких объемах сертификации (по самым скромным оценкам, более 60% товарной номенклатуры), 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 функционирова-

<sup>26</sup> Подробный анализ недостатков старой системы см. в: *Завидова С.С., Крючкова П.В., Шастинко А.Е.* О реформе технического регулирования. М.: МАКС-Пресс, 2003.

ния (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 понятий «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 семь лет, т.е. 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 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>27</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. За период 2004–2006 гг. были проведены конкурсы на разработку 151 технического регламента (заключены государственные контракты). 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 девять технических регламентов (из них пять разработаны в инициативном порядке). С учетом того, что предусмотренный федеральным законом «О техническом регулировании» переходный период заканчивается в 2010 г., а количество необходимых к принятию

---

<sup>27</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 другие источники.

регламентов составляет, по самым скромным оценкам, несколько сотен, можно с уверенностью говорить о провале реформы.

Ситуация с задержкой принятия технических регламентов была ясна 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 постановлений 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 Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 1403-р в Программу вошел 41 проект 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, тенденция к свертыванию реформы технического регулирования имеет несколько вполне объективных причин.

Во-первых, в случае успеха реформа технического регулирования привела бы к снижению выигрышей 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 долл. США в год. Дополнительные денежные и неденежные издержки производителей и импортеров составляли, по разным оценкам, в 1,5–2 раза больше<sup>28</sup>. Повышение открытости системы требований существенно сокращало 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. Хотя правильные слова о необходимости снижения административных барьеров в программных документах содержатся, 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>29</sup>. Но при этом

<sup>28</sup> Завидова С., Крючкова П., Шаститко А. О реформе технического регулирования. М.: МАКС-Пресс, 2003.

<sup>29</sup> Это подтверждают, например, данные шести раундов Мониторинга административных барьеров ЦЭФИР, 2001–2006 гг.

уровень административных барьеров остается достаточно высоким<sup>30</sup>. Кроме того, оценки уровня барьеров дают фирмы, действующие на рынке, т.е. фактически 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>31</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.

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

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 некотором смысле неопределенность с содержанием обязательных требований и перспективами их изменения можно рассматривать и как часть проблемы недостаточной спецификации прав собственности.

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

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

Таким образом, можно утверждать, что в период 2005–2008 гг. наблюдался постепенный отказ от реализации полномасштабной ре-

<sup>30</sup> Развитие малого и среднего предпринимательства в регионах России «Индекс ОПОРЫ», 2007–2008 гг.

<sup>31</sup> Доклад об экономике РФ № 15 / Всемирный банк. Ноябрь, 2007.

формы 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.

Экономический кризис заставляет провести инвентаризацию инструментов политики, в том числе и тех, которые до настоящего времени использовались недостаточно активно. Техническое регулирование оказывается 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 встает 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. 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).

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. В результате потенциальное позитивное воздействие технического регулирования на экономику так и останется нереализованным.

## Заключение

Какие же шаги должны быть предприняты для реализации позитивного эффекта технического регулирования? Общий ответ: полномасштабная реализация реформы технического регулирования в том виде, в котором она задумывалась в 2003 г. Более конкретно можно сформулировать следующие условия и направления использования инструментов технического регулирования.

Обязательные требования, закрепленные в технических регламентах или иных документах высокого уровня, могут и должны быть использованы для стимулирования модернизации экономики при выполнении ряда условий:

1. Количество обязательных требований и документов, в которых эти требования содержатся, должно быть радикально сокращено, что снизит административные издержки предпринимателей по выполнению требований и повысит эффективность контроля за их соблюдением. Иными словами, должен быть ускорен процесс кодификации – перевода обязательных требований в систему технических регламентов, что и предполагается законом «О техническом регулировании». В частности, провести ревизию и доработку проектов технических регламентов, разработанных в рамках государственной Программы разработки технических регламентов в 2004–2007 гг. Использование уже готовых (и оплаченных из средств федерального бюджета) проектов документов может существенно ускорить процесс принятия необходимых нормативных правовых актов. Многие из этих проектов достаточно качественно проработаны с технической точки зрения, но имеют недостатки с точки зрения юридической техники.

2. При установлении требований необходимо принимать во внимание как состояние национальной экономики, так и тенденции развития мировой науки, техники и технологии. Поэтому при определении требований необходим и технический, и финансово-экономический анализ. При повышении требований по сравнению с ныне действующими должен быть предусмотрен значительный переходный период. Особую осторожность при ужесточении требований следует проявлять в отраслях с низкой текущей конкурентоспособностью отечественных предприятий (индикатора-

ми которой служат в том числе низкая доля экспорта и/или высокая доля импорта на внутреннем рынке). В таких отраслях ужесточение требований должно быть поэтапным.

3. Для обеспечения качества принимаемых документов необходимо широко привлекать к их обсуждению бизнес, научные организации и другие заинтересованные стороны. Для технических регламентов необходимо максимально широкое применение предусмотренной законом «О техническом регулировании» процедуры публичного обсуждения и устранение препятствий к использованию этой процедуры, содержащихся в других документах, регулирующих нормотворческую деятельность. Прежде всего процесс межведомственных согласований должен стать частью процесса публичного обсуждения, а не отдельной процедурой.

Для полноценного использования потенциала национальной системы стандартизации необходимо:

1) резкое ускорение обновления фонда национальных стандартов, принятие национальных стандартов, соответствующих лучшей мировой практике и передовым достижениям отечественной науки;

2) максимально быстрое разделение обязательных и добровольных требований, что позволит превратить стандарты в инструмент развития;

3) широкое использование передовых национальных стандартов (в том числе гармонизированных с международными) в системе закупок для государственных нужд. Эта мера может стать мощнейшим стимулом для модернизации производства, не создавая дополнительного административного бремени для бизнеса и не усиливая контрольно-надзорные функции государства.

Для реализации этих направлений требуются следующие организационные меры:

1. Активизация работы Ростехрегулирования по разработке новых национальных стандартов. Возможно, вопрос о программе стандартизации на очередной год должен рассматриваться также Комиссией по модернизации и технологическому развитию экономики России.

2. Активизация деятельности и реструктуризация технических комитетов (ТК) по стандартизации, включая расширение представительства бизнеса, а также гармонизацию структуры ТК и их специализации с комитетами ИСО/МЭК.

3. Поддержка объединений бизнеса, самостоятельно разрабатывающих отраслевые национальные стандарты. Как минимум не должно создаваться препятствий для такой работы. При формировании программы разработки национальных стандартов за счет бюджетных средств следует принимать во внимание инициативные разработки, что позволит избежать неэффективного расходования бюджетных средств.

4. Активизация участия Российской Федерации в работе международных организаций по стандартизации, прежде всего Международной организации по стандартизации (ИСО) и Международной электротехнической комиссии (МЭК). 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 невелико. Необходимо обеспечить участие представителей российских компаний в деятельности этих организаций.

5. Разработка требований и методических материалов для государственных и муниципальных заказчиков по использованию национальных стандартов при закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

6. Увязка программ разработки технических регламентов и национальных стандартов. В настоящее время эти программы формируются отдельно и такая связь не обеспечивается.

7. Разъяснительная кампания для бизнеса, ориентированная на пропаганду использования национальных и международных стандартов.

Для снижения общих издержек, связанных с обязательным подтверждением соответствия, в контексте задач повышения конкурентоспособности экономики и стимулирования инновационной активности можно предложить два пути. Они не являются взаимоисключающими.

**Путь 1.** (Частичное решение проблемы.) Определение номенклатуры продукции (оборудования), для которого требуется снизить издержки обязательной сертификации. Это касается, прежде всего, промышленного оборудования, аналоги которого не производятся в Рос-

сии. По каждому типу оборудования определяется, в каких системах сертификация 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<sup>32</sup>. Потребуется поручение Ростехрегулированию составить список таких зарубежных систем.

**Путь 2.** Комплексное решение проблемы избыточной сертификации в совокупности с выстраиванием единой системы обеспечения безопасности продукции и процессов. Для этого требуется:

1) Оптимизация форм и методов оценки соответствия по двум взаимосвязанным направлениям:

устранение дублирования форм оценки соответствия применительно к одному объекту;

повышение внутренней эффективности отдельных форм оценки соответствия (совершенствование процедур оценки соответствия).

Это предполагает, в частности, дальнейшее существенное сокращение перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации (в том числе расширение практики декларирования соответствия), сокращение количества систем обязательной сертификации, исключение практики получения дублирующих сертификатов;

2) Исключение из полномочий федеральных органов исполнительной власти функций по сертификации, а также любым другим формам оценки соответствия, за исключением государственного контроля (надзора) и аккредитации, так как указанные вопросы в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» должны регулироваться положениями соответствующих технических регламентов.

3) Устранение одновременной сертификации продукции и ее составных частей и комплектующих.

---

<sup>32</sup> Проблема двустороннего взаимного признания упирается во многих случаях в негармонизированность технических требований, а также недостаточного доверия к российской системе подтверждения соответствия (органам по сертификации, испытательным лабораториям), что связано в том числе с до сих пор не созданной национальной системой аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров).



Все это предполагает радикальную «чистку» нормативной правовой базы и координацию действий различных федеральных органов исполнительной власти. Поскольку стимулов к сокращению сферы обязательной сертификации и исключения дублирования у федеральных органов исполнительной власти нет, требуется, во-первых, четкое и недвусмысленное поручение Президента или Председателя Правительства, во-вторых, контроль за осуществлением указанных действий (по конечному результату – фактическим издержкам бизнеса по прохождению процедур обязательного подтверждения соответствия и фактическому исключению практики многократной сертификации).

## **Приложение 1.** **Оценка эффективности публичных обсуждений проектов технических регламентов**

Исследование процесса публичных обсуждений проектов технических регламентов позволяет сделать некоторые выводы касательно представленности заинтересованных групп в процессе обсуждения, а также воздействия обсуждения на окончательный текст законопроекта<sup>1</sup>.

Информационную базу исследования составили:

– протоколы общественных слушаний<sup>2</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 восьми проектам, по состоянию на март 2006 г.)

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

---

<sup>1</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>2</sup> Общественные слушания – очная форма обсуждения проектов технических регламентов. Общественные слушания проводились Общественным советом по техническому регулированию при Минпромэнерго.

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 рис. П1 представлено распределение активных участников обсуждения в зависимости от принадлежности к выделенным группам интересов.



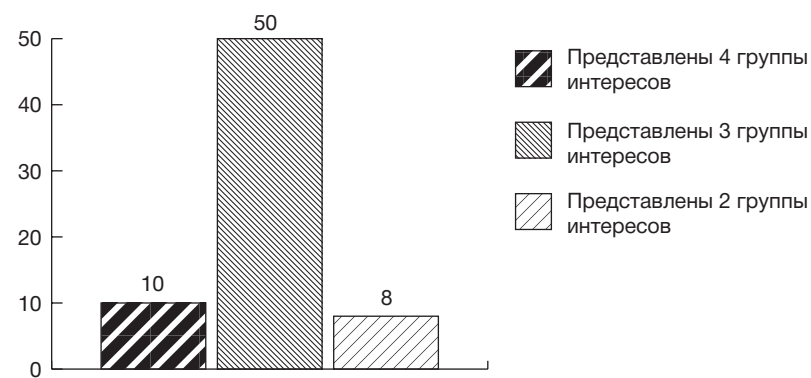
Источник: расчеты автора на основании протоколов общественных слушаний.

**Рис. П1.** Участие в общественных слушаниях представителей различных групп интересов (в среднем по 68 обсуждениям)

На рис. П2 приведено распределение слушаний в зависимости от полноты представительства.

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 «слы-

шимым» 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 РФ. Во-вторых, вполне возможно, что представителям государственных органов 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.



Источник: расчеты автора на основании протоколов общественных слушаний.

**Рис. П2.** Полнота представительства интересов в процессе общественных слушаний

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 участия в деятельности бизнес-ассоциаций, то остается открытым 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 четыре 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>3</sup>. Однако с точки зрения обеспечения качества технических регламентов недостаточное представительство 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.

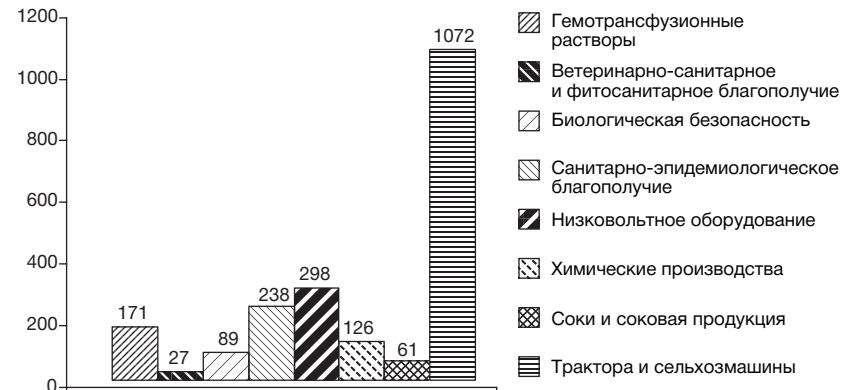
Анализ перечней замечаний и предложений к проектам конкретных технических регламентов (восемь регламентов<sup>4</sup>) позволил в первом приближении оценить как представительство отдельных групп, так и общее воздействие обсуждения на окончательный текст законопроекта.

На рис. П3 показано общее количество полученных замечаний для каждого из рассматриваемых 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.

<sup>3</sup> См., например: *Олсон М.* Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.

<sup>4</sup> Из анализируемых регламентов в настоящее время принят только регламент на соковую продукцию из овощей и фруктов.



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

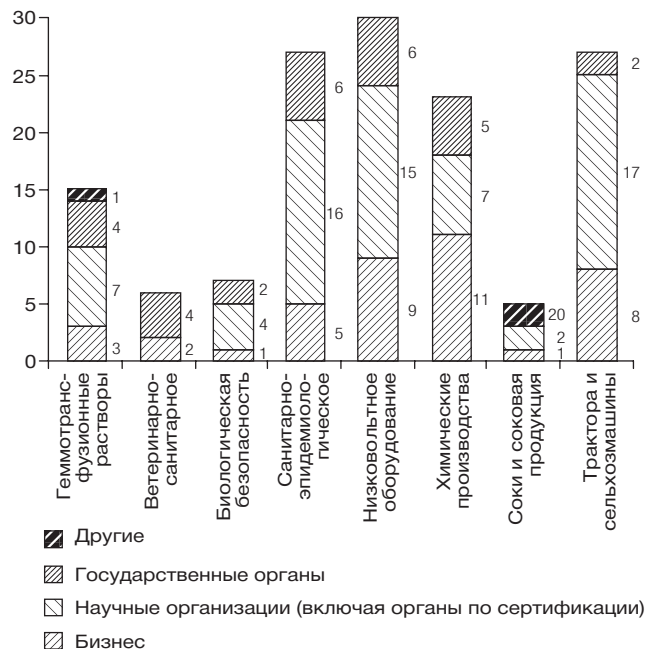
Рис. П3. Количество замечаний, полученных на проекты технических регламентов

На рис. П4 приведены данные о представительстве различных групп интересов в процессе публичных обсуждений проектов технических регламентов.

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.

На рис. П5 приведены сводные данные об учете или отклонении поступивших замечаний.



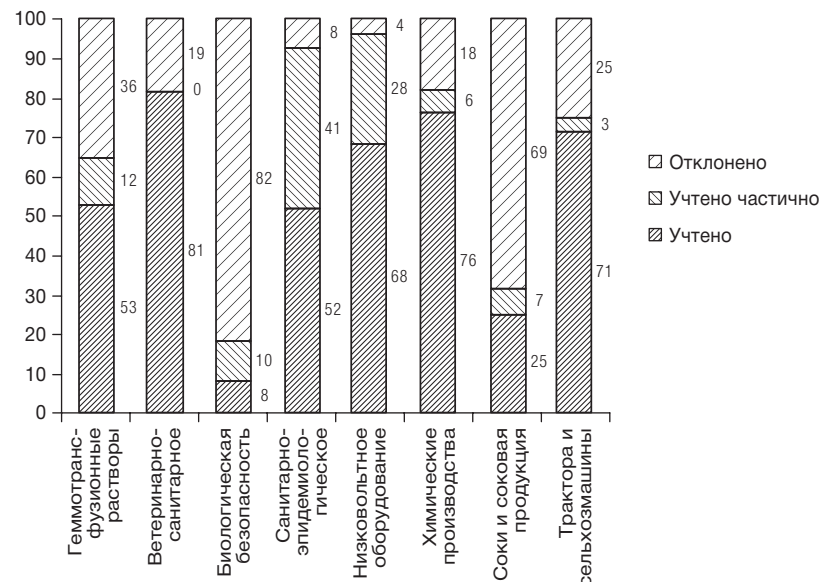
Источник: расчеты автора на основании перечней замечаний к проектам технических регламентов.

**Рис. П4.** Представительство групп специальных интересов в процессе публичных обсуждений

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 количество полученных замечаний по этим проектам было относительно невелико (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;



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

**Рис. П5.** Учтенные и отклоненные замечания по проектам технических регламентов

- 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 этот механизм вводился. 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 согласо-

ний, 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 в отсутствие 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.

## **Приложение 2. Спрос на добровольную сертификацию и модернизация предприятий**

Данные о спросе предприятий на добровольную сертификацию на соответствие международным стандартам позволяют, пусть и косвенно, оценить потребность предприятий в развитии системы технического регулирования в целом и национальной системы стандартизации в частности. Центральный вопрос: каковы тенденции изменения спроса на сертификацию в российской промышленности на протяжении последних десяти лет, и почему? существуют ли свидетельства повышения этого спроса?

Ответ на этот вопрос базируется на данных, полученных в результате выборочных обследований предприятий, проведенных сотрудниками Института анализа предприятий и рынков Государственного университета – Высшей школы экономики в 2001–2009 гг. Приводятся данные четырех раундов опросов, проведенных в 2001, 2002, 2005, 2005–2006 и 2009 гг. Далее по тексту они соответственно обозначены как выборка 1, выборка 2, выборка 3, выборка 4 и выборка 5. В цели каждого из проектов, в рамках которых были получены выборочные совокупности, входил анализ стратегий модернизации отечественных производителей, их классификация и анализ воздействия стратегий модернизации на результативность предприятий. В разных проектах, а зачастую и в одном и том же проекте, использовались разные показатели результативности. То есть фактически сопоставляются данные разных опросов, с разной структурой респондентов. Однако этот факт может рассматриваться не только как недостаток, но и как определенное преимущество: если анализ независимых выборок приводит к одинаковым результатам, это служит дополнительным подтверждением надежности полученных выводов.

Выборка 1 и выборка 2 были собраны в рамках проекта «Нерыночный сектор в российской промышленности». Осенью 2002 г. было проведено анкетирование руководителей 523 предприятий в 12 субъектах Федерации. Данному опросу предшествовало пилотное анкетирование предприятий базовой выборки, проведенное в 2001 г. Тогда было получено 472 ответа. Панель в строгом смысле этого слова охватила 239 предприятий, ответивших на анкету дважды. Однако с учетом реконструкции базовой выборки можно условно сравнить

результаты по выборке 2001 г. с выборкой 2002 г. без учета контрольной группы. При сопоставлении отраслевых структур выборки и генеральной совокупности по количеству предприятий отклонения составили не более 5–6 процентных пунктов. Подробно характеристика выборки и результаты исследовательского проекта можно найти в книге «Структурные изменения в российской промышленности»<sup>5</sup>.

Выборка 3 – результаты опроса руководителей 822 АО, проведенного весной – летом 2005 г. в 64 регионах России в рамках исследования корпоративного управления и интеграционных процессов, реализуемого ГУ ВШЭ совместно с Университетом Хитоцубаши (Токио) в 2005–2007 гг. Опрос охватил около 0,5% от числа действовавших АО с ориентиром на более крупные компании. Для анализа были выбраны восемь основных отраслей промышленности и сектор связи за исключением почтовой связи. В выборку включались только АО с численностью занятых более 100 человек. Опрос характеризует процессы на предприятиях на момент опроса и в ретроспективе – на период 2001–2004 гг. Более детальная характеристика данной выборки и описательная статистика результатов опроса приведены в работах Т.Г. Долгопятовой<sup>6</sup>.

В основе выборки 4 – опрос 1002 предприятий промышленности, проведенный осенью 2005 г. – зимой 2006 г. в рамках совместного проекта Государственного университета – Высшей школы экономики и Всемирного банка по исследованию конкурентоспособности российского бизнеса<sup>7</sup>. Обследовались только крупные и средние предприятия обрабатывающей промышленности, но компании с числом работников свыше 10 тыс. в опрос не вошли. Выборка 4 отличалась меньшими размерами компаний по сравнению с остальными. В об-

---

<sup>5</sup> Структурные изменения в российской промышленности / Ясин Е.Г. (ред.). М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004.

<sup>6</sup> Долгопятова Т.Г., Ивасаки И. Исследование российских корпораций: первые итоги совместного российско-японского проекта: Препринт WP1/2006/01. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006; Долгопятова Т.Г., Ивасаки И., Яковлев А.А. Российская промышленность: внутренняя структура, внешние взаимодействия, перспективы развития. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

<sup>7</sup> Голикова В.В., Гончар К.Р., Кузнецов Б.В., Яковлев А.А. Российская промышленность на перепутье. Что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007; Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм / К.Р. Гончар, Б.В. Кузнецов (ред.). М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.

следовании охарактеризовано состояние предприятий на момент опроса, а также на предшествующие три года (2002–2004 гг.). Именно в этом исследовании было установлено, что сертификация продукции по международным стандартам является одним из двух (наряду с наличием на предприятии собственного IT-подразделения) индикаторов, достоверно характеризующих инновационную активность предприятий.

Выборка 5 сформирована в Институте анализа предприятий и рынков в 2009 г. в целях панельного анализа проблем конкурентоспособности и развития российских предприятий. Хотя собственно панельный компонент включает около 700 предприятий, при общей численности респондентов 1002, структура выборок 4 и 5 практически идентична<sup>8</sup>.

При интерпретации результатов выборочных наблюдений необходимо иметь в виду проблему искажений, возникающих в результате (а) смещения структуры выборочной совокупности по сравнению с генеральной совокупностью; (б) субъективных искажений, возникающих при ответах респондентов на вопросы анкеты/ интервью. Большинство выборочных исследований стремятся решить эти проблемы: проблему (а) – планируя структуру выборки и (б) – лучше формулируя вопросы анкеты, для того чтобы максимально устранить непонимание и неверную интерпретацию вопросов.

В нашем случае главная проблема интерпретации ответа на вопрос возникает в связи с формулировкой вопроса анкеты. В некоторых обследованиях респондентам задавался вопрос о том, проводили ли они (или провели ли) сертификацию своей продукции по ISO или другим международным стандартам. При этом вполне возможно, что предприятия используют в своей деятельности международные стандарты, не проходя специально процедуры подтверждения соответствия им, – например, потому, что используемые российские стандарты изначально гармонизированы с международными.

---

<sup>8</sup> Исследование и анализ состояния российской промышленности и разработка рекомендаций и предложений по выбору приоритетных направлений государственной экономической политики с целью обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста обрабатывающей промышленности в Российской Федерации: Отчет. М.: Институт анализа предприятий и рынков Государственного университета – Высшей школы экономики, 2009.

При анализе результатов выборочных исследований нас интересовали ответы на следующие вопросы:

1. Для какой части российской промышленности проблема сертификации на соответствие международным стандартам является актуальной? Судить об этом мы можем, используя два индикатора. Первый индикатор — это доля предприятий, сертифицировавшая продукцию по международным стандартам на определенную дату. Второй индикатор — доля предприятий, финансировавшая процесс сертификации за определенный период времени.

2. Какие обстоятельства деятельности предприятий повышают спрос на подтверждение соответствия международным стандартам? В контексте соотношения издержек и выигрышей от сертификации (предполагая приблизительно одинаковые затраты на сертификацию), к ней должны чаще прибегать предприятия, получающие большие выигрыши от продажи сертифицированных продуктов. В частности, это означает, что сертификацию должны чаще осуществлять предприятия, ориентированные на экспорт. Связь между сертификацией и состоянием макроэкономической конъюнктуры выступает менее очевидной. С одной стороны, в период устойчивого повышения выпуска увеличивается оценка рубля будущей прибыли, и сама ожидаемая прибыль растет. Этот эффект должен приводить к повышению расходов на сертификацию в том числе. С другой стороны, в период кризиса обостряется процесс конкурентного отбора на рынках, так что, несмотря на снижение дисконтирующего множителя, усиление зависимости будущей прибыли от такой характеристики, как сертификация производимых продуктов, может повысить стимулы к сертификации. Наконец, как показано выше, больший спрос на сертификацию должны предъявлять предприятия с более высоким качеством продукции и/или более низкими издержками производства. Данные выборочных обследований не могут предоставить индикатор, позволяющий прямо судить о качестве или об уровне издержек. В то же время самооценка финансового положения предприятия позволяет в определенной степени судить о его преимуществах перед конкурентами.

3. С какими направлениями модернизации связана сертификация продукции на соответствие международным стандартам? Как известно, отдельные действия по реструктуризации/ модернизации производства не осуществляются изолированно. Комплекс дей-

ствий по реструктуризации формирует последовательные стратегии. Для нас представляет интерес, в какие типы стратегий входит сертификация продукции — либо в качестве компонента модернизации, либо в качестве предварительного условия модернизации. Знание взаимосвязи отдельных действий по модернизации может оказаться полезным для разработки мер экономической политики. Для связанных стратегий поддержка любого из компонента повышает спрос на все остальные компоненты. Например, если сертификация продукции осуществляется вместе с обновлением набора выпускаемой продукции, то поддержка сертификации одновременно облегчит модернизацию ассортимента набора. И наоборот, любая мера, направленная на поддержку обновления ассортимента набора, будет одновременно способствовать росту сертификации.

Проведенные выборочные обследования охватывают период начиная с экономического кризиса 1998 г. Мы имеем возможность проследить, как менялась интенсивность деятельности по сертификации и доля предприятий, которые уже осуществили деятельность по сертификации, каким образом сертификация была связана с другими компонентами модернизации и как выбранные стратегии модернизации воздействовали на экономическое/ финансовое положение предприятий.

Данные выборки 1 показывают, насколько интенсивно предприятия осуществляли сертификацию продукции в период 1998—2000 гг., и каковы, по их мнению, были результаты сертификации (табл. П1). Мы видим, что, во-первых, уже в тот момент значительная доля производителей уделяла внимание процессам сертификации; во-вторых, эта доля существенно различалась по отраслям (лидерами были химическая промышленность и металлургия, аутсайдерами — промышленность строительных материалов и ТЭК); в-третьих, результаты сертификации, как правило, были незначительны, хотя значительная доля респондентов отмечала лишь незначительный положительный результат. На тот же самый вопрос, заданный четыре года спустя, были получены несколько иные ответы. Во-первых, доля предприятий, сертифицирующих продукцию по стандартам ISO, увеличилась с 1/3 до половины выборки (хотя следует учитывать и различие периодов наблюдения). Эти изменения затронули практически все отрасли промышленности. Особенно заметный рост доли предприятий, уделяющих внимание сертификации, наблюдается в машинострое-

нии и легкой промышленности. Другими словами, спрос на сертификацию возрос в большей степени в тех отраслях, где предприятия находятся под более жестким прессом конкуренции, как на внутреннем рынке, так и со стороны иностранных поставщиков. Иное положение занимает пищевая промышленность, где для 2/3 производителей сертификация продукции остается неактуальной.

Таблица П1. Доля предприятий, сертифицировавших продукцию по международным стандартам, по отраслям промышленности (1998–2000 гг. и 2001–2004 гг.), %

Отрасли промышленности (классификация ОКОНХ)	Сертификация по стандартам ISO и др. международным стандартам в 1998–2000 гг.					Сертификация по международным стандартам в 2001–2004 гг.			
	Нет	Да			Респондентов	Нет	Да		Респондентов
		Отриц. результат	Незнач. положитель. результат	Знач. положит. результат			Удачно	Неудачно	
ТЭК	88,9	2,8	8,3	–	36	75,0	21,9	3,1	64
Металлургия, черная и цветная	60,0	10,0	10,0	20,0	10	31,4	65,7	2,9	35
Химия и нефтехимия	60,0	–	30,0	10,0	10	43,3	40,0	16,7	30
Машиностроение	55,7	0,8	32,6	10,7	122	32,4	64,0	3,6	247
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	63,3	6,7	20,0	10,0	30	56,0	35,6	8,4	59
Строительных материалов	80,8	–	15,4	3,8	26	65,4	29,5	5,1	78
Легкая	84,4	–	12,5	3,1	64	63,3	30,6	6,1	49
Пищевая	67,2	3,1	18,8	10,9	64	67,5	25,8	6,7	163
Электросвязь	–	–	–	–	–	65,4	29,5	5,1	78
Всего	68,8	1,9	21,3	8,0	362	51,5	42,7	5,8	793

Источник: выборка 1, выборка 3, расчеты авторов.

Примечание. Отраслевые различия значимы на 1%-м уровне, при использовании критерия  $\chi^2$ .

Во-вторых, по сравнению с опросом 2001 г., существенно расширилась доля предприятий, для которых попытки сертификации закончились неудачей – что бы респонденты ни вкладывали в это понятие. Особенно высока доля предприятий, отметивших проблемы в области сертификации, в химической промышленности, а также в ЛДЦБ. Таким образом, данные выборки 3 демонстрируют как увеличение спроса на сертификацию, так и некоторое изменение качества этого спроса: предприятия принимают решения о сертификации в том числе и в том случае, когда ожидаемые издержки и/или риски выглядят более высокими. Отметим, что «неудачная» сертификация в известном смысле может рассматриваться как индикатор готовности воспользоваться поддержкой (например, со стороны государства) как при проведении сертификации, так и при подготовке к ней.

Данные о доле предприятий, производящих сертифицированную по международным стандартам продукцию (рис. П6), показывают, что процесс получения признаваемых сертификатов в 2000-е гг. и особенно в их второй половине, нарастал. Прямые сопоставления затруднены тем, что в период между опросами, сформировавшими выборки 2 и 4, изменилась статистическая система, и предприятия стали классифицироваться не в соответствии с отраслями (классификация ОКОНХ), а в соответствии с видами деятельности (классификация ОКВЭД). Кроме того, существенно различается структура двух выборок: в выборку 4, в отличие от всех остальных, используемых в данном разделе, были включены только предприятия обрабатывающих отраслей промышленности. Частично именно этим фактом может объясняться различие имеющихся данных.

Тем не менее, сравнивая данные 2002 г. и данные 2005 г., можно увидеть, что 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. Таким образом,



можно зафиксировать незначительный прогресс предприятий российской промышленности в области сертификации по международным стандартам. Совершенно иначе выглядят результаты сопоставления данных 2005 и 2009 гг., полученных, как уже указывалось, на панельной выборке. За четыре года средняя доля предприятий, производящих сертифицированную по ISO продукцию, выросла с трети до половины. Особенно значительный прогресс достигнут в отраслях металлургии и машиностроения. Остаются низкими показатели сертификации в текстильном и швейном производстве, обработке древесины и производстве изделий из дерева и в пищевой промышленности, но даже в этих отраслях наблюдается значительный прогресс. Таким образом, спрос на сертификацию по международным стандартам в российской промышленности растет существенно. Вероятно, в ближайшие годы закономерности расширения спроса на сертификацию будут продолжать действовать, хотя он может быть скомпенсирован факторами, связанными с макроэкономической нестабильностью. В целом данные выборочных обследований подтверждают гипотезу о том, что с начала экономического подъема российские предприятия предъявляют спрос на сертификацию по международным стандартам, причем этот спрос на протяжении десятилетия устойчиво возрастал. Можно также заметить, что неудовлетворенный спрос возрастал быстрее.

Существенные отраслевые различия спроса на сертификацию отражают различия структуры рынков и форм конкуренции на рынках, где действуют предприятия разных отраслей. Например, значительная часть предприятий металлургии и химической промышленности, а также машиностроения действуют в условиях серьезной международной конкуренции — на пространстве мировых рынков или внутреннего рынка России. Конкуренция, в том числе с продавцами, продающими продукцию достоверно подтвержденного качества, заставляет предъявлять спрос на сертификацию. В пищевой промышленности, лесо- и деревообработке большая часть производителей конкурируют на локальных рынках с отечественными же продавцами, реже обладающими подобными сертификатами. Значительная доля несертифицированной продукции на рынке сдерживает спрос на сертификацию.

О роли конкуренции, важным источником которой является включение страны в международную торговлю, свидетельствуют и дан-

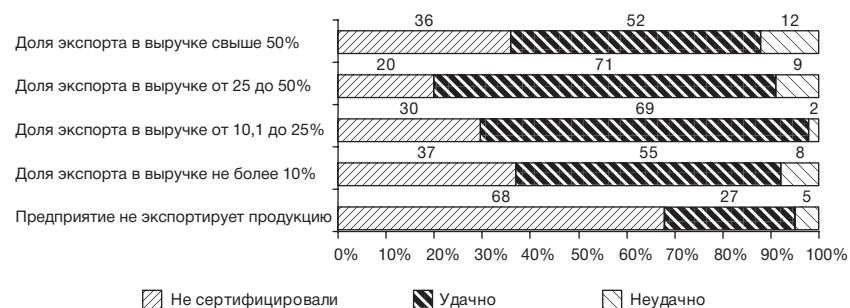


Источник: выборка 1, выборка 3, расчеты авторов.

**Рис. П6.** Доля предприятий промышленности (обрабатывающей промышленности), производящих продукцию, сертифицированную по ISO и другим международным стандартам

ные, представленные на рис. П7. Даже незначительный объем экспорта существенно повышает спрос предприятия на сертификацию. Одновременно чем выше доля экспорта в выручке, тем выше доля предприятий, которые потерпели неудачу в сфере сертификации. Видно, что соответствие требованиям международных стандартов в действительности составляет значительную проблему для предприятий, которые активно входят на зарубежные рынки. В свою очередь, небольшая доля потерпевших неудачу в области сертификации среди тех, кто экспортирует мало или не экспортирует вовсе, может быть объяснена естественным смещением выборки. Сложность проблем обычно прямо пропорциональна их важности для конкретного предприятия. Тот, кто экспортирует незначительную долю продукции (или не экспортирует вовсе), с меньшей вероятностью будет расходовать деньги на сертификацию в том случае, если ее успех не предрешен. Напротив, экспортно ориентированные компании, для которых сертификация составляет важнейшее условие конкурентоспособности, ставят целью получить сертификат на свою продукцию даже в том случае, если вероятность успеха не так высока. Таким образом, от-

меченный выше неудовлетворенный спрос на сертификацию выше для предприятий, которые уже являются экспортерами.



Источник: выборка 3, расчеты авторов.

Рис. П7. Экспорт и спрос на сертификацию (% респондентов)

Данные выборки 4 позволяют судить о роли сертификации и соблюдения международных стандартов для предприятий-экспортеров. Среди других вопросов предприятиям задавался вопрос о том, что именно препятствует экспорту продукции. Сертификация занимает не самое высокое место в рейтинге проблем: сложности сертификации в странах-импортерах отметили 15% респондентов, сложности соблюдения международных стандартов качества – 7% респондентов. Примечательно, однако, что некоторая группа руководителей предприятий указывает именно на эти препятствия, придавая меньшее значение более популярным вариантам, связанным со сроками и правилами возврата НДС, таможенными правилами, затратам на транспортировку. Таким образом, и более высокая активность экспортеров в области сертификации, и собственные оценки предприятий показывают, что спрос на сертификацию положительно зависит от возможности выхода продавцов на внешние рынки. Перспективы дальнейшей интеграции российских предприятий в международное разделение труда будут только усиливать этот спрос.

Российские предприятия осуществляют сертификацию не в качестве изолированного мероприятия, а в комплексе с другими действиями по модернизации бизнеса, демонстрируя по отношению к ним свойство комплементарности. Для предприятий выборки 1 сертификация комплементарна с планами выхода в новые сферы деятельности, включающими обновление производственного ассорти-

мента (освоение новых и избавление от старых видов продукции), приобретение новых партнеров и ввод в действие новых производственных мощностей, а также с планами по реорганизации бизнеса (реорганизация системы управления, освоение новых форм учета и планирования, новых форм работы с персоналом). Напротив, сертификация нехарактерна для предприятий, решающих преимущественно краткосрочные задачи выживания, активно практикующих сдачу в аренду оборудования и производственных площадей. В рамках выборки 3 сертификация также входила в два типичных набора действий по модернизации. Первый представлял собой действия по выходу в более высокие сегменты рынка, связанные в том числе с осуществлением расходов на НИОКР на фоне стабильного состава служб НИОКР на предприятии. Второй набор действий (зафиксированный и для выборки 1) связан с выходом на новые рынки и включает освоение новых продуктов/услуг и технологий на фоне расходов на маркетинг и рекламу. Напротив, сертификация не важна для предприятий, где главным содержанием изменений системы управления была смена персонального состава служб управления, и для предприятий, деятельность которых была нацелена преимущественно на экстенсивное расширение выпуска. То есть сертификация входит в качестве компонента в глубокие преобразования деятельности предприятия.

Данные выборок 1 и 3 позволяют судить об экономическом положении предприятий, осуществлявших и не осуществлявших сертификацию. Согласно выводам модели больший спрос на сертификацию должны предъявлять производители с более высоким качеством и/или преимуществом в издержках по сравнению с конкурентами. Среди вопросов анкеты об интегральной конкурентоспособности позволяют судить ответы на вопросы о самооценке руководителем предприятия экономического положения. Конечно, подобное сопоставление весьма условно, поскольку вопрос о сертификации относится к прошедшему времени, а вопрос об экономическом положении – к настоящему.

Предположение о большем спросе на сертификацию со стороны относительно благополучных (по крайней мере, по оценке их руководителей) предприятий в целом подтверждается. По данным выборки 1, в 1998–2000 гг. сертификацию по международным стандартам предпринимали менее 16% предприятий, находящихся в плохом

финансовом положении; около 1/4 предприятий, имеющих удовлетворительное и около 30% – хорошее финансовое положение. В 2001–2004 гг. (выборка 3) сертификацию осуществляло лишь каждое восьмое предприятие, находившееся на конец этого периода в плохом финансовом положении, каждое четвертое – скорее в плохом и каждое второе – в положении не хуже удовлетворительного. Аналогичная закономерность прослеживается в отношении предприятий, уже производящих продукцию, сертифицированную по международным стандартам. В 2001 г. (выборка 2) доля таких предприятий составляла: среди имевших плохое финансовое положение – 1/7, удовлетворительное – 1/4 и хорошее – 1/3. Таким образом, *сертификацию осуществляют более успешные предприятия*, хотя для определения характера причинно-следственных связей между финансовыми результатами и сертификацией требуется более глубокий анализ.

Таким образом, хотя приведенные данные не позволяют прямо предсказать эффект введения технических стандартов на положение и поведение предприятий, однако дают основания для вывода о том, что спрос на стандарты (международные и, разумно предположить, национальные, гармонизированные с международными), предъявляют прежде всего предприятия, ориентированные на модернизацию. Верно и обратное: рост спроса на стандарты будет стимулировать модернизацию предприятий.

*Препринт WP1/2009/04  
Серия WP1  
«Институциональные проблемы  
российской экономики»*

Крючкова П.В., Авдашева С.Б.

**Система технического регулирования  
в Российской Федерации: формирование,  
возможное и ожидаемое воздействие на конкуренцию  
и конкурентоспособность**

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии Государственного университета –  
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета.

Формат 60×84 1/16. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,5.  
Усл. печ. л. 4,1. Заказ № . Изд. № 1132

Государственный университет – Высшая школа экономики. 125319,  
Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики  
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок

---

---

Для заметок

---

---

Для заметок

---

---