

**В.Б.Исаков,**  
доктор юридических наук, профессор Национального  
исследовательского университета «Высшая школа экономики»

## **Преимственность правовых норм в сфере технического регулирования<sup>1</sup>**

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

### **Понятие и значение технических норм**

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

Итак, технические нормы – это некие нормы и правила, которые обслуживают процессы производства. Тогда второй вопрос: а почему мы считаем эти нормы юридическими? Собственно, что в них юридического? Если хотя бы часть технических норм носит юридический характер, означает ли это, что все принципы и подходы, принятые в юридической науке, справедливы и для технико-юридических норм? Могут ли эти нормы быть

---

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

императивными и диспозитивными? Не только конкретными, но и абстрактными? Какими санкциями защищаются технические нормы? Как выглядит механизм их реализации, защиты и поддержки? И тут выясняется, что у технических норм масса особенностей, отличающих их от других юридических норм.

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

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

«И в отношении технического регулирования... Здесь беда какая-то просто, я просто не знаю, что делать с этим. Не знаю, может, распустить эти органы наши по техническому регулированию? Когда я работал в Правительстве, мы как-то эту тему закрутили. Было принято определённое количество технических регламентов, и сейчас они принимаются, но это всё равно слезы по количеству. (...) Надо новые правила эти создавать. Вопрос в том, как? (...) Может быть, отказаться от этого закона? Он не работает. Когда я был в Правительстве, с Сергеем Борисовичем [Ивановым] мы вместе этим занимались, он тоже помнит. Наша попытка создать стройную систему технического регулирования ничем не закончилась. Мы не можем принять эти решения в том порядке, в котором это вытекает из закона.(...) [Мы]...создали стройный на первый взгляд законопроект, посвящённый этому, где были общие регламенты, вводимые в действие через Федеральное Собрание; более специальные регламенты, которые вводятся, по-моему, Президентом, ещё часть регламентов вводится Правительством. В результате всё между пальцами ушло. Я не знаю, мне кажется, лучше уж тогда это отдать какому-нибудь ведомству одному, и пусть оно всё это сделает, и у нас будут на столе эти регламенты. Возьмут правила Евросоюза, надлежащим образом их обработают, скомпилируют и выпустят, наконец, потому что, мне кажется, это будет бесконечно продолжаться. Государственная Дума с этим не справится... Ещё раз, завершая разговор на эту тему, я предлагаю в короткие сроки Правительству вместе с Администрацией Президента оценить, что нам делать с этим законом и предложить радикальные меры по

изменению правил, касающихся издания норм технического регулирования, технологических регламентов. Они должны выходить на порядок быстрее»<sup>2</sup>.

### **Признаки технических норм**

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

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

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

*Политическая нейтральность.* Поскольку они напрямую зависят от закономерностей природы и техники, сами по себе технические нормы политически нейтральны. Но из этого отнюдь не следует, что они не могут быть объектом политики. Могут, разумеется, и еще каким! Например, технические требования по шуму – один из барьеров для продажи

---

<sup>2</sup> Опубликовано: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6094>

российской авиационной техники за рубежом. Использование хлора – препятствие для поставки на российский рынок американских куриных окорочков. Наличие химических примесей – причина для запрета поставки молдавского вина и т.д. Другими словами, несмотря на политическую нейтральность, технические нормы весьма активно используются в торговой и экономической политике государств.

*Зависимость от уровня развития научно технического прогресса.* С другой стороны, технические нормы напрямую зависят от уровня развития научно-технического прогресса. Например, Россия рада бы перейти на выпуск бензина по стандартам евро-3 и евро-4, однако уровень развития производства пока этого не позволяет. Россия вполне «доросла», чтобы отказаться от устаревших и неэкономичных ламп накаливания и перейти на современные экономичные источники света, но технических возможностей для этого пока нет. Любая страна заинтересована в том, чтобы устанавливать и поддерживать максимально высокие прогрессивные технические нормы. Тем самым она обеспечивает высокое качество жизни, экономию ресурсов, конкурентоспособность продукции на внешних рынках, подталкивает к закрытию старых неэффективных производств, стимулирует развитие науки и техники. Отсталые, устаревшие технические нормы, наоборот, действуют как тормоз науки и производства. Однако, в установлении «прогрессивных» технических норм следует проявлять осмотрительность и трезвый расчет. Поспешное введение прогрессивных, но не реальных для современного этапа экономики технических норм может привести к тому, что промышленность «не потянет» этот груз и начнется массовое сворачивание производств, разорение предприятий. Это как раз тот случай, когда одно и то же «лекарство» в одних дозах – исцеляет, в других – убивает. Вот почему при установлении технических норм важно не только ориентироваться на разработки ученых и зарубежный опыт, но и внимательно прислушиваться к голосу реальной экономики.

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

*Еще одно важное свойство технических норм – их элитарность.* Технические нормы разрабатывает, продвигает и развивает преимущественно научно-техническая элита. В силу развития научно-технического прогресса, глубокой специализации ученых и практиков, существует иногда лишь несколько специалистов, способных компетентно оценить научно-техническое решение, знающих и понимающих, что в техническом регулировании – сегодняшний, завтрашний или послезавтрашний день.

Поэтому вопросы технического регулирования бессмысленно решать голосованием. Они глубоко элитарны, доступны лишь узкому кругу специалистов.

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

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

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

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

Здесь видится определенная проблема: научно-техническая информация (стандарты) носит официальный характер. Это – обязательные требования государства к производителям, обязанности, которые государство

накладывает на них. Вместе с тем, это очень дорогая информация. Должна ли она предоставляться на коммерческих условиях или бесплатно? Как быть со стандартами саморегулируемых организаций, стандартами предприятий, которые разрабатываются ими самостоятельно? Должна ли и эта информация предоставляться бесплатно или она может предоставляться на коммерческих условиях? Не получится ли так, что эти виды официальной информации станут для кого-то дополнительным, а иногда и основным источником дохода?

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

уголовноправовые (Уголовный кодекс Российской Федерации: ст.171.1 - Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции; ст.216 - Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ; ст.250 – Загрязнение вод; ст.251 – Загрязнение атмосферы; ст.252 – Загрязнение морской среды; ст. 254 – Порча земли).

административноправовые (Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, статья 9.2. Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений).

дисциплинарные (нарушение трудовых или служебных обязанностей).

гражданскоправовые (снятие с обслуживания, лишение гарантии).

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

### **Классификации технико-юридических норм**

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

*Классификация по предмету регулирования.* Предмет технического регулирования определен в статье 1 ФЗ «О техническом регулировании». Хотя данная норма далеко не бесспорна (о чем будет сказано ниже, когда речь дойдет до проблем реформы техрегулирования), на данном этапе мы будем ориентироваться на нее. Итак, в соответствии со статьей 1 ФЗ «О техническом регулировании» все технические нормы можно подразделить на

два больших класса: одни относятся к предметам (объектам) материального мира, другие – к процессам<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Отсюда вытекает очень важное следствие: существует целая система правового регулирования в области технических норм и ФЗ «О техническом регулировании» – не единственный регулятор в этой сфере. Как строится эта

---

<sup>3</sup> Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ (в ред. от 28 сентября 2010 года) (Собрание законодательства Российской Федерации. – 30 декабря 2002. – № 52 (ч. 1). – ст. 5140). Здесь и далее по тексту используется сокращенное наименование данного Федерального закона.

система? Что лежит в ее основе? Какие формы систематизации и кодификации в ней используются?

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Процедуры оценки соответствия**

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

Прежде всего, сам производитель продукции должен знать и соблюдать технические нормы. За их соблюдением следят уполномоченные

контролирующие органы, объединения товаропроизводителей (саморегулируемые организации), общества потребителей и т.д.

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

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

### **Место технических норм в системе социальных норм**

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

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

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

В научной литературе высказана еще одна важная гипотеза. Известно, что юридические нормы, образующие институт, отрасль, правовую систему – это не просто конгломерат, а определенным образом организованный «агрегат» юридических норм. Основу института образуют нормы

регулятивные, к ним примыкают нормы охранительные. Ряд норм регулируют отношения по существу и называются материальными, другие регулируют процедурные действия и именуются процедурно-процессуальными. Гипотеза заключается в следующем: в каждой отрасли права есть более или менее широкий слой «своих» технических норм. То есть образовательную деятельность обслуживают одни стандарты. Производственную – другие. Транспортную – третьи. Экологию и защиту природы – четвертые и так далее. Эта гипотеза нуждается в обсуждении. Но если с ней согласиться, то из нее вытекает очень важное следствие для систематизации законодательства: технические нормы не надо «тащить» в отдельные особые документы технического регулирования: их место – в комплексных отраслевых актах, к ним они тяготеют.

### **Реформа технического регулирования**

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

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

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

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

Предполагалась на первый взгляд, довольно стройная система. Во главе – рамочный Федеральный закон «О техническом регулировании», определяющий основные понятия, систему технического регулирования. На его основе принимаются технические регламенты, примерно 60-70, которые закладывают основы технического регулирования. До принятия законов

Правительство может принимать технические регламенты, которые имеют временный характер. Министерства и ведомства уже лишены права принимать нормативные акты технического характера. И далее – широкий слой норм, правил, стандартов, которые принимаются самими товаропроизводителями, их саморегулируемыми организациями, конкретными предприятиями и объединениями.

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

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

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

**Третье: широкое использование зарубежного опыта.** Ни одна страна в современном мире не может жить «за железным занавесом», отгородившись от того нового, что рождает мировая практика, в том числе – мировая практика технического регулирования. Россия широко использует технические нормы, созданные в США, Европейском Союзе, Японии, других продвинутых в техническом отношении странах. Но, как и любое заимствование, использование чужих технических норм в отечественной практике должно быть весьма продуманным и осторожным.

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

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

Российские же ГОСТы, которыми в данном случае пренебрегли, регламентировали исполнение колесных пар и рельсового пути как единой системы с учетом их динамического взаимодействия. Производители с озабоченностью отмечают, что ничем не ограничиваемая экспансия зарубежных стандартов в российскую практику чревата изгнанием с внутреннего рынка отечественной продукции, невзирая на ее качество<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Из «Обращения к Президенту Российской Федерации Д.А.Медведеву об отмене Закона «О техническом регулировании»: «Промышленные ведомости» № 5-6, май-июнь 2010.

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

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

*Ликвидация монополии государства на разработку системы обязательных требований.* Современное законодательство о техническом регулировании сделало решительный шаг к демократизации процедур разработки технических регламентов. В соответствии со статьей 9 ФЗ «О техническом регулировании» разработчиком проекта технического регламента могут быть: государственные органы, отвечающие за проведение государственной политики в той или иной сфере; предпринимательские структуры, в том числе саморегулируемые организации, заинтересованные в установлении технических норм и правил в своей сфере деятельности потребители, которым важно защитить свои права и интересы.

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

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

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

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

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