**Техническое регулирование как инструмент инноваций**

**Авторы**

Аронов Иосиф Зиновьевич, Доктор технических наук
Версан Виля Георгиевич, Доктор экономических наук, профессор

**Источник**

* Журнал "Стандарты и качество"

Техническое регулирование является одним из ключевых факторов создания эффективных условий для формирования и реализации государственной промышленной и социально-экономической политики, включая создание активной конкурентной среды, внедрение инноваций, снятие административных барьеров, устранение барьеров во внутренней и внешней торговле, увеличение на этой основе объемов инвестиций и др. Рассмотреть в целом механизм воздействия технического регулирования на составляющие этой политики в данной статье не представляется возможным. Попытаемся в качестве примера проанализировать процесс воздействия технического регулирования на одну из важнейших составляющих промышленной и социально-экономической политики - инновационную деятельность, так как именно нововведения в промышленности обеспечивают конкурентоспособность предприятий и, в конечном счете, - страны на внешних рынках.

Федеральный закон "О техническом регулировании" (далее - ФЗ) определил основные цели системы технического регулирования в Российской Федерации, направленные на реформирование правоотношений в этой области, включая следующие элементы: нормирование обязательных и добровольных требований к продукции, стандартизация, аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий, подтверждение соответствия продукции установленным требованиям (сертификация и декларирование соответствия) и государственный контроль (надзор).

В сферу технического регулирования входят также и непосредственно направленные на повышение конкурентоспособности виды деятельности: добровольная сертификация; внедрение систем менеджмента качества; обучение и информирование потребителей; страхование ответственности за ущерб; создание саморегулируемых организаций и др.

Важным аспектом ФЗ, особенно в свете проводимой сегодня административной реформы, является то, что он предусматривает разделение полномочий и ответственности государства и бизнеса за безопасность и качество продукции на основе рационального сочетания свободного предпринимательства и государственного регулирования, гармонизации их с международной практикой. При этом государство на основе новой категории нормативных актов - технических регламентов - берет на себя ответственность за установление приемлемых для общества требований безопасности и правил подтверждения соответствия продукции этим требованиям, определяемых на основе учета риска причинения вреда от ее применения.

Регулирование процессов повышения качества и конкурентоспособности продукции ФЗ относит к рыночной, добровольной сфере. Здесь будут действовать такие категории документов, как национальные стандарты, носящие добровольный характер, а также стандарты организаций. И те и другие, естественно, должны обеспечивать выполнение требований технических регламентов. И значит, на бизнес ложится ответственность за выполнение требований технических регламентов в процессе создания продукции и доказательство того, что эти требования фактически выполняются, путем подтверждения соответствия.

Согласно [1], инновационная деятельность заключается в привнесении новых идей на уровне рынка или производства (технологическая инновация). Структура потребительского спроса консервативна и статична, предпочтения потребителей, как правило, устойчивы, и только инновации позволяют совершить прорыв в условиях конкурентного рынка. Инновации позволяют изменить соотношение долей уже разделенного рынка в пользу создателей новой продукции. Таким же образом технологические инновации обеспечивают конкурентное преимущество перед производителями аналогичной продукции. Отсюда становится понятным влияние инноваций на конкурентоспособность предприятий.

Анализ положений ФЗ показывает, что принципы технического регулирования (ст. 3) формально не содержат положения, направленные на реализацию нововведений в промышленности, на создание новой техники. Однако, формируя новые правоотношения в социальной сфере и в экономике, ФЗ косвенно содействует развитию инноваций в стране.

Содержание технического регулирования является отражением социально-экономических отношений в стране. В 20-80-е годы ХХ века адекватным отражением централизованной экономики СССР была централизованная стандартизация. Государственные стандарты регламентировали все вопросы промышленной деятельности, начиная от раннего проектирования до утилизации. Во многом государственные стандарты выполняли роль промышленных уставов, по которым должны были работать отечественные предприятия. Вот поэтому несоблюдение стандарта преследовалось по закону.

Необходимо подчеркнуть, что такой подход к стандартизации нельзя оценивать в категориях плохой или хороший, он был адекватен экономике СССР. Предприятия исходно были несвободны в выборе партнеров, поставщиков, в выборе материалов, почему же они должны были быть свободны в выборе способов проектирования, методах производства и т.п.? Точно так же, как Госплан СССР знал и решал, что и сколько надо производить, точно так же Госстандарт СССР знал и решал, какие требования надо предъявить к тому, что производится. И это свое решение он (Госстандарт СССР) закреплял в соответствующих государственных стандартах.

Стандарт не принимался на условиях консенсуса, т.е. компромисса между заинтересованными сторонами. Разработчик государственного стандарта выступал от имени государства, потому что он выполнял государственный план по его разработке. При этом учитывались (или должны были учитываться) интересы государства, а не сторон.

В рамках такого подхода, когда несоблюдение стандарта было чревато отрицательными последствиями, разработчики новой продукции должны были многократно продумать свои решения, поскольку всегда существовала опасность впасть в ересь, связанную с несоответствием стандарту. Консерватизм системы исходно препятствовал нововведениям, так как довольно легко выводил новую продукцию из контекста государственного стандарта. В такой ситуации проще было следовать стандарту, чем доказывать целесообразность новаций. Следует подчеркнуть, что, безусловно, в консерватизме имеется и здоровый элемент, тот, который реализуется в медицине и опирается на принцип не навреди.

Чему же принципиально новому в области инноваций будет содействовать Федеральный закон "О техническом регулировании"? С нашей точки зрения, наиболее важным является формирование двухуровневой системы документов, содержащих требования к продукции: технические регламенты и национальные (не государственные!) стандарты. Технические регламенты, принятые ФЗ или постановлением Правительства Российской Федерации, должны содержать обязательные для применения и исполнения требования к продукции, обеспечивающие безопасность. Национальные же стандарты устанавливают требования к продукции в целях добровольного многократного применения.

Связь между техническими регламентами и национальными стандартами может быть прояснена следующим образом. Требования технических регламентов, как это следует из п. 2 ст. 7 ФЗ, не должны служить препятствием для осуществления предпринимательской деятельности в большей степени, чем это необходимо для обеспечения безопасности. Поэтому технические регламенты устанавливают лишь минимально необходимые требования (п. 1 ст. 7), и эти требования являются исчерпывающими (п. 3 ст. 7). Важно понять, что означают эти нормы закона, связанные с установлением требований регламента. Отдельные комментарии по этому вопросу даны в [2-4]. Здесь мы уточним нашу точку зрения. Согласно нормам русского языка [5], исчерпывающий означает всесторонний, полный, законченный. Другими словами, законодатель считает, что требования к продукции в технических регламентах должны быть всесторонними, полными, законченными и при этом минимально необходимыми. Т.е., с одной стороны, они (требования) не должны ущемлять поставщиков больше, чем это вытекает из положений ст. 6, с другой - должны быть проанализированы все возможные виды опасностей, установленные в п. 1 ст. 7, и все возможные аспекты риска причинения вреда. Таким образом, разработчик проекта технического регламента по безопасности машин и оборудования вопрос, например, информационной безопасности, не должен отражать в проекте (нет в перечне п. 1 ст. 7), но обязан рассмотреть все источники механической опасности.

Второй аспект задания требований связан с тем, каким образом их определять в технических регламентах. Безусловно, соблазнительно устанавливать эти требования в виде конкретных минимально необходимых норм (характеристик), полагая, что слово исчерпывающий означает конкретный. Однако, как это показано в [4], такой подход является неэффективным, так как любые изменения международных стандартов, которые, как правило, используются в качестве основы для разработки регламентов (п. 8 ст. 7), приводят к противоречию. Более того, в силу консервативности порядка принятия технических регламентов такое противоречие может затянуться на долгие годы, учитывая положения п. 3 ст. 7.

Есть у такого подхода и другие недостатки. Например, противоречие с принципами нового и глобального подхода, принятого в ЕС, которое затруднит процесс взаимного признания результатов оценки соответствия. Таким образом, по крайней мере, для продукции, охватываемой этими принципами, требования, связанные с обеспечением безопасности, в технических регламентах целесообразно задавать в виде существенных требований.

Конкретные характеристики продукции, раскрывающие существенные требования регламентов, должны быть заданы в национальных стандартах, гармонизированных с соответствующими регламентами. Эти стандарты, применяемые на добровольной основе, обеспечивают соответствие продукции требованиям регламента (п. 9 ст. 16).

Фактически такое положение вместе с нормой п. 4 ст. 7, запрещающей устанавливать требования к конструкции и исполнению, должно содействовать инновационной деятельности в стране.

Действительно, ФЗ реализует следующее положение: изготовитель может добровольно следовать национальному стандарту, гармонизированному с соответствующим регламентом, и применять все апробированные стандартные решения. В этом случае изготовитель выполняет существенные требования регламента, но не следует ожидать от него инновационных решений. Изготовитель может использовать принципиально новые научно-технические решения, не следуя добровольному национальному стандарту, а разработав стандарт организации. В этом случае он должен доказать соответствие своей продукции существенным (общим) требованиям технического регламента путем использования механизма сертификации, т.е. обязательно привлекая третью сторону. Следует отметить, что этот аспект не нашел прямого отражения в ФЗ, но вытекает из духа последнего. В этом и состоит важная роль сертификации - подтверждать соответствие продукции требованиям регламента в отсутствии национального стандарта, гармонизированного с техническим регламентом, или отказа от его применения. Таким образом, если изготовитель отказывается от применения стандартных решений, реализует новые технологии, он должен доказать соответствие продукции требованиям технического регламента специальным образом, так как общество заинтересовано именно в обеспечении безопасности.

При этом очень важно отметить два положения. Во-первых, учитывая, что отмеченное выше условие не отражено в ФЗ, возрастает роль рекомендаций по этому вопросу, которыми могли бы руководствоваться разработчики проектов технических регламентов и члены экспертных комиссий, проводящих их экспертизу.

Во-вторых, учитывая, что в подтверждении соответствия продукции требованиям технических регламентов (т.е. требованиям федеральных законов) путем сертификации, когда изготовитель отказывается от применения национального стандарта, заинтересовано государство и общество, следует признать, что органы по сертификации в этом случае осуществляют не коммерческую деятельность, а реализуют государственную функцию. Очевидно, что тогда одной аккредитации, проводимой негосударственной организацией, каковой является орган по аккредитации, недостаточно для реализации государственной функции защиты общества. В странах ЕС такой механизм обеспечивается государственными органами власти путем уполномочивания органов выполнять работы в рамках конкретной директивы.

Внешне ситуация выглядит таким образом, что уполномочивание противоречит одному из принципов технического регулирования (ст. 3), связанному с недопустимостью ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации. Однако такое противоречие не является принципиальным, поскольку уполномочивание не адекватно (не равносильно) аккредитации и связано с признанием полномочий выполнять работы в области оценки соответствия в рамках конкретного технического регламента. При этом такое признание осуществляется не органом по аккредитации (негосударственной организацией), который не отвечает за реализацию требований конкретного технического регламента, а органом государственной власти.

В связи с этим целесообразно при внесении изменений и дополнений в ФЗ рассмотреть возможные положения, касающиеся уполномочивания аккредитованных органов по сертификации. Таким образом, реализация положений Федерального закона "О техническом регулировании" расширит масштабы инновационной деятельности, позволит активизировать работу в области создания новой техники.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**
1. Уолл Н., Маркузе Я., Лайнз Д., Мартин Б. Экономика и бизнес. А-Я: Словарь-справочник. - М.: ФАИР-ПРЕСС, 1999.
2. Версан В.Г. Актуальные проблемы введения в действие Федерального закона "О техническом регулировании" // Стандарты и качество. - 2003. - 5.
3. Пугачев С., Самков В. Национальный стандарт как доказательство соответствия обязательным требованиям технического регламента // Стандарты и качество. - 2003. - 10.
4. Аронов И.З., Версан В.Г., Теркель А.Л. Основные вопросы задания требований безопасности в технических регламентах // Стандарты и качество. - 2003. - 9.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964.