

Развитие принципов правовых отношений технического регулирования

Мхитарян Юрий Иванович

Генеральный директор ООО «НИИ „Интерэккомс“»,
д-р экон. наук, академик Международной академии
информатизации

В условиях интеграции мировой экономики, необходимости непрерывного повышения эффективности национальных экономик возрастает значение технического регулирования. Это одно из направлений государственного регулирования, так сказать, молодая отрасль права, введенная в действие Федеральным законом «О техническом регулировании» с 14 июля 2003 г. [1] и оказавшая существенное влияние на развитие различных сфер деятельности.

Правовые отношения технического регулирования построены

на реализации его основополагающих принципов [1]. Федеральным законом определено, что техническое регулирование в нашей стране осуществляется в соответствии с 11 принципами. Принципы — базовые положения, определяющие нормативно-правовые акты, регулирующие национальную экономику. От их полноты и системности зависит успешность регулирования и эффективность национальной экономики.

В данной статье на основе системного подхода, анализа места и значения системы правовых отношений технического регулирования,

состояния национальных экономик предлагаются к рассмотрению концептуальные положения развития правовых отношений технического регулирования с учетом того, что российская Конституция [2] в корне изменила отношения личности и государства, закрепив принцип «государство для человека».

1. Защита прав человека — главная функция правового государства. Именно с этих позиций важно оценивать нормы права и рассматривать возможность и целесообразность их развития. Защищая интересы человека, направляя действия органов государственного управления и участников рынка, нормы права формируют среду обитания человека, обеспечивая его безопасность, условия жизни и деятельности. Система правовых норм выступает решающим условием, определяющим жизнеде-

Ключевые слова: техническое регулирование, правовые отношения, принципы технического регулирования, национальная экономика, обеспечение безопасности, регулирующее воздействие.

тельность общества, государства, успешность развития экономики.

Нормы права устанавливают дозволенную меру поведения, утверждают высшие ценности общества, определяют отношения людей и осуществляемой деятельности, способствуют радикальным изменениям в общественной жизни, создают основу творческой активности.

Человечество существует сотни тысяч лет, и скорее всего каждый цикл его развития завершался не вследствие непознанных физических и природных явлений, а в результате неудачного управления развитием общества, экономикой и торжества ценностей, приводящих его к гибели.

Причина любой техногенной катастрофы, аварии, гибели людей, происшествий и нарушений кроется в системе управления и нормах права, поскольку именно они оказывают управляющее воздействие на поведение участников рынка.

Управление экономикой — это управление сверхсложными системами. Не случайно 190 национальных экономик, которые сегодня входят в состав ООН, и 21 национальная экономика стран — членов АТЭС находятся на разном уровне развития.

Успех управления экономикой зависит не только от базового уровня развития страны, но и от понимания того, к каким результатам приведут поставленные задачи, системы мер, нормы права и последовательность действий. Поэтому при среднем времени реализации управленческого решения на макроэкономическом уровне 5–10 лет страны, проводящие реформы, добились разных результатов: одни — значительных, другие — менее весомых. К примеру, существенных результатов в своем развитии добились такие страны, как Китай и Сингапур. Сегодня в целом общепризнано, что кризис мировой экономики ставит вопросы о полноте и совершенстве норм

регулирования национальных экономик. Практика экономического развития на национальном и мировом уровнях убеждает: ориентация на увеличение стоимости национального продукта, капитализацию стоимости и прибыли, усиление финансовой отдачи для компаний не может рассматриваться в качестве конечной, высшей цели их развития.

В сложившихся системах управления национальными экономиками доминирующее положение заняли финансовые инструменты и рынки. Это привело к тому, что кризис, снижение потенциальной эффективности национальных экономик стали реальностью XXI столетия.

2. Финансовые рынки и инструменты не способны обеспечить устойчивое и успешное развитие национальной экономики, если в ее регулировании должно место не занимает техническое (нетарифное) регулирование. В настоящее время понятие «техническое регулирование» рассматривается законодательством как правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия [1].

Что же главное в техническом регулировании? Это сфера правовых отношений, рассматривающая систему норм в области установления, применения и исполнения требований к продукции и этапам ее жизненного цикла. Требования к продукции возникают независимо от ее форм — товар, работа, услу-

га, процессы, поскольку каждая из этих форм, выступая результатом деятельности, становится носителем потребительной стоимости, способной удовлетворить потребности человека. Естественная необходимость измерения созданной потребительной стоимости — оптимизация производства, деятельности определяет необходимость требований к продукции независимо от того, имеют они обязательный или добровольный характер.

Таким образом, техническое регулирование как понятие — это правовые отношения в области установления, применения и исполнения требований к продукции и в области оценки соответствия.

Достаточно ли полно раскрывается понятие «назначение технического регулирования», как определенная сфера правовых отношений? Или в область технического регулирования входят и другие направления, устанавливающие нормы и способствующие оценке их соответствия? Не входит ли, например, оценка регулирующего воздействия в систему правовых норм технического регулирования? Чем отличается понятие «оценка соответствия» от понятия «оценка регулирующего воздействия»? Согласно законодательству [1], оценка соответствия — это прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. Под объектом в данном случае понимается продукция, работа, процесс и т.д.

Что такое оценка регулирующего воздействия? Отвечает ли изначальным требованиям прямое или косвенное определение достижения регулирующего воздействия управленческого решения, которое как любой процесс деятельности может иметь потребительную стоимость и может быть измерено (то есть определено)? Как видно, понятия «оценка соответствия» и «оценка регулирующего воздействия» с точки зрения содержания совпадают.

Вышеизложенное позволяет рассматривать понятие «техническое регулирование» как правовое регулирование отношений в области установления, применения, исполнения обязательных или добровольных требований к продукции на всех этапах ее жизненного цикла и правового регулирования отношений в области оценки соответствия и оценки регулирующего воздействия. Особенность правовых отношений технического регулирования заключается в том, что они, с одной стороны, задают требования к продукции, позволяют проводить оценку соответствия, регулировать предметную деятельность участников рынка, с другой — позволяют сбалансировать недостатки финансовых инструментов и рынков.

Не сбалансированное системой правовых отношений технического регулирования применение финансовых инструментов приводит к целевой направленности участников рынка национальных экономик исключительно на такие финансовые ориентиры, как, например, рост капитала, прибыли, сверхприбыли и т.д. «Рыночные ценности» выхолащивают или минимизируют значение деятельности, направленной на создание потребительной стоимости, удовлетворение потребителей, развитие знаний, научно-технического прогресса и т.д.

В упрощенном виде в этих условиях форма кругооборота денежных средств может быть определена формулой:

$$D \rightarrow X \rightarrow D',$$

где D — первоначальные денежные средства;

X — хаос, как альтернатива деятельности, направленной на создание потребительной стоимости;

D' — новая возросшая сумма денежных средств как исключительная цель организации деятельности.

Перепрограммирование рыночных ценностей возможно только

на основе развития правовых отношений технического регулирования, изменяющих направление развития национальных экономик и задающих новые направления (векторы) развития для хозяйствующих субъектов, участников рынка. Система государственного регулирования в условиях неразвитости правовых отношений технического регулирования будет всегда снижать потенциал эффективности национальных экономик. Правовые отношения технического регулирования задают целевую функцию предпочтений экономикам и участникам рынка.

Многие исследователи и эксперты рассматривают техническое регулирование как регулятор внутреннего рынка и возможность создания благоприятных условий для внешней торговли. Такое представление значительно сужает правовые отношения в сфере технического регулирования, а следовательно, и их влияние на развитие национальных экономик.

Главная цель правовых отношений технического регулирования должна корреспондировать со стратегической целью государства и государственного регулирования, так как техническое регулирование — одно из направлений государственного регулирования. Стратегическая цель современного цивилизованного государства — обеспечение безопасности и создание высокоэффективной регуляторной среды. Данный постулат базируется на общедемократической концепции обеспечения и защиты прав человека как главной функции правового государства, эволюции конституционного права, развивающегося как самостоятельная отрасль права, призванная на основе законодательных норм защищать интересы человека, утверждать высшие ценности.

Главная, высшая ценность для человека и гражданина — это его жизнь и условия жизнедеятельности. В связи с этим стратегической

целью государства и общества становится обеспечение безопасности и создание условий для жизни и деятельности человека и гражданина. Конституционно-правовое развитие государств отличается друг от друга. Но в современном мире с его глобальной мировой экономикой система ценностей, определенная конституционно-правовым развитием, становится общей правовой платформой цивилизованных стран и важным элементом в обеспечении конкурентоспособности национальных экономик.

Прошло также и время индивидуалистического понимания свободы в том смысле, в котором роль государства сводилась к «ночному сторожу» и общество само должно было обеспечить прогресс и свою жизнеспособность. Все это осталось в трудах философов XIX в. Жизнь внесла свои коррективы. XXI в. закрепил признание социально-экономических прав человека и гражданина, ограничил предпринимательский произвол (не следует путать предпринимательскую активность с произволом), расширил социально-экономические функции государства, в числе которых обеспечение безопасности и создание высокоэффективной регуляторной среды занимают ключевые позиции. С учетом этого обеспечение безопасности и создание высокоэффективной регуляторной среды становятся целями правовых отношений технического регулирования (см. таблицу).

В действующем законодательстве теорию и практику технического регулирования определяют 11 принципов [1]:

1. «Применение единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ по оказанию услуг». Этот принцип предопределяет необходимость установления одинаковых требований независимо

Цели технического регулирования

Существующее представление	Предлагаемые представление
Регулятор внутреннего рынка	Обеспечение безопасности
Создание благоприятных условий для внешней торговли	Создание высокоэффективной регуляторной среды

от выпускаемого вида продукции, статуса юридического лица, формы собственности и юридического статуса разработчика технического регламента или стандарта;

2. «Соответствие технического регулирования уровню развития национальной экономики, развитию материально-технической базы, а также уровню научно-технического прогресса». Данный принцип обычно трактуется следующим образом: требования технических регламентов, рекомендации национального стандарта должны разрабатываться с учетом достигнутого уровня развития отечественной промышленности, обеспеченности соответствующими свойствами материалов, оборудования, технологическими процессами, ресурсами, информацией. Однако при этом необходимо учитывать, что, во-первых, национальная экономика России развивается в условиях глобализации; во-вторых, страна стала членом ВТО; в-третьих, техническое регулирование должно содействовать созданию высокоэффективной регуляторной среды, выводящей национальную экономику на новый уровень развития;

3. «Независимость органов по аккредитации и органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей». Данный постулат определяет, что органы по аккредитации и сертификации должны быть независимы от продавцов, исполнителей и приобретателей для того, чтобы они не могли влиять или оказывать давление на решение органов по сертификации и аккредитации;

4. «Единая система правил аккредитации» — означает единство

понятий, принципов, правил, процедур аккредитации, позволяющее получать одинаковые объективные результаты по результатам измерений органами по сертификации независимо от их месторасположения;

5. «Единство правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия» — определяет единые правила и методы по проведению испытаний, измерений для получения объективных оценок независимо от того, каким органом проводятся испытания, измерения;

6. «Единство применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок» — определяет неизменность требований технических регламентов независимо от вида правовых отношений, в которые вступают друг с другом участники рынка;

7. «Недопустимость ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации» — запрещает создание преимуществ любого вида для заявителя как при аккредитации, так и при сертификации;

8. «Недопустимость совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации» — определяет разнонаправленность функций государственного контроля (надзора) и органа по сертификации. Каждый орган выполняет свою задачу в сфере технического регулирования, а данный принцип разграничивает их деятельность;

9. «Недопустимость совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию» — определяет разнонаправленность

функций органов по аккредитации и сертификации, недопустимость одной и той же организацией выполнения этих функций;

10. «Недопустимость внебюджетного государственного контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов» — декларирует необходимость бюджетного финансирования этих работ в целях обеспечения объективности и достоверности государственного контроля (надзора);

11. «Недопустимость одновременного возложения одних и тех же полномочий на два (и более) органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов». Данный принцип связан с недопустимостью дублирования функций по контролю (надзору) органами государственного контроля, чтобы не создавалось избыточное административное регулирование.

Приведенные принципы играют важную роль в регулировании отечественной экономики. Однако с учетом измененных целей технического регулирования (см. таблицу) они должны быть дополнены следующими принципами.

12. Приоритетность предупредительных мер в целях обеспечения безопасности. На сегодня это ключевой, стратегический принцип. В век ускоренного развития технического прогресса вероятность аварий, нарушений, катастроф значительно возрастает, если своевременно не предпринимать предупредительные меры. С применением Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности» он полностью корреспондирует с принципом системности и комплексности мер по обеспечению безопасности, на-

правленных на разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности. Он также соответствует положениям Декларации-2012, принятой во Владивостоке главами экономик АТЭС, в которой предупредительные меры по обеспечению безопасности представлены в качестве приоритетной задачи современного этапа развития [3].

13. Обеспечение ответственности за безопасность продукции (товаров, работ, услуг) на всех этапах ее жизненного цикла. Обеспечение безопасности — это направление правовых отношений, без должной реализации которого невозможна реальная конструкция правовых отношений, обеспечивающих достижение целей технического регулирования и цивилизованного управления государством.

14. Обеспечение ответственности за качество продукции (товаров, работ, услуг) на всех этапах ее жизненного цикла. Это один из важнейших принципов технического регулирования. Нежелание производить некачественные товары, работы, услуги возникает тогда, когда очевидно, что потери от нарушения качества превышают доходы от реализованной продукции.

15. Регулирование всех видов деятельности, включая органы государственного, муниципального управления и самоуправления. Органы государственного управления, как и другие публичные органы управления, предоставляют услуги и, следовательно, должны быть оценены с использованием параметров качества и безопасности. Услуги в современной экономике занимают 60–70% объема рынка про-

дукции. От качества услуг органов управления в определяющей мере зависит эффективность национальных экономик.

16. Проведение работ по оценке регулирующего воздействия для определения результативности и эффективности управленческих решений.

17. Гармонизация и эквивалентность. Гармонизация и эквивалентность технических регламентов и национальных стандартов позволяют выравнивать развитие национальных экономик, повышать их эффективность, а также способствуют глобализации мировой экономики и торговли.

18. Саморегулирование, обязывающее участников рынка устанавливать стандарты, правила, определяющие поведение участников рынка. Необходимость введения данного принципа обусловлена тем, что стандарты



и правила, которые действуют в саморегулируемых структурах, являются обязательными, расширяют возможности использования технического регулирования, определяют поведение участников рынка и влияют на развитие того или иного сегмента национальной экономики.

* * *

Из изложенного выше можно сделать следующие выводы:

- устойчивость и успешность развития национальных экономик определяется системой правовых норм, создающих мультиэффект от деятельности участников рынка;

- успешность управления экономикой определяется развитием правовых отношений технического регулирования. При их недостаточном развитии доминирующее положение финансовых инструментов и рынков в системе государственного регулирования приводит к значительному снижению потенциальной эффективности экономики и кризису управления;

- правильное применение правовых отношений технического регулирования приводит к перепрограммированию рыночных ценностей, позволяет создавать общественные отношения нового уровня;

- в XXI в. наибольших успехов достигнут те национальные экономики, правовые отношения технического регулирования которых ориентированы на обеспечение безопасности и создание высокоэффективной регуляторной среды;

- изменение целей технического регулирования приводит к необходимости изменения принципов, определяющих теорию и практику самостоятельной отрасли права — технического регулирования;

- дополнительно к действующим принципам предлагается добавить еще 7 принципов:

- приоритетность предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

- обеспечение ответственности за безопасность продукции на всех этапах ее жизненного цикла;

- обеспечение ответственности за качество продукции на всех этапах ее жизненного цикла;

- регулирование всех видов деятельности, включая органы государственного, муниципального управления и самоуправления.

- проведение работ по оценке регулирующего воздействия;

- гармонизация и эквивалентность;

- саморегулирование, обязывающее участников рынка устанавливать стандарты, правила, определяющие поведение участников рынка;

- предлагается новое понятие технического регулирования как правового регулирования отношений в области установления, применения, исполнения обязательных или добровольных требований к продукции на всех этапах ее жизненного цикла и правового регулирования в области оценки соответствия и оценки результирующего воздействия.

- определена функциональная направленность правовых отношений технического регулирования, которые:

- задают требования к продукции и этапам ее жизненного цикла;

- позволяют проводить оценку соответствия и оценку регулирующего воздействия;

- регулируют предметную деятельность участников рынка;

- позволяют сбалансировать недостатки финансовых инструментов и рынков, содействуя установлению новых ценностей общественных отношений и развитию национальных экономик.

В системе регулирования правовых отношений техническое регулирование занимает самостоятельное место, автономную

область права, решая проблемы обеспечения безопасности и создания высокоэффективной регуляторной среды. Оно выполняет важные функции, обеспечивая сбалансированное развитие национальных экономик, повышение их конкурентоспособности, перепрограммируя цели участников рынка. Стратегическая цель технического регулирования полностью соответствует целям государства, общества, государственного регулирования.

Правовые отношения технического регулирования наиболее эффективно реализуются в условиях, когда основополагающими принципами теории и практики рассматриваются 18 приведенных выше принципов. Применение расширенной системы принципов технического регулирования позволит обеспечить устойчивое развитие национальных экономик, уравновесить недостатки, присущие финансовым инструментам и рынкам, создать предпосылки для вывода национальных экономик на качественно новый уровень развития.

Переосмысление системы технического регулирования, ее места и роли в системе государственного регулирования — ключевая задача развития национальных экономик. Возможности успешной реализации принципов технического регулирования зависят от взаимодействия органов государственного регулирования, местного самоуправления, саморегулируемых организаций и хозяйствующих субъектов.

Использованная литература

1. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

2. Конституция Российской Федерации.

3. Декларация-2012, принятая лидерами экономик — участниц АТЭС 9 сентября 2012 г. во Владивостоке.