

ТРИШКИН ЗАКОН

А. Гевардовский

Таким же образом, видал я, иногда

Иные господа,

Занулавши дела, их поправляют,

Посмотришь: в Тришкином кафтане щеголяют.

И.А. Крылов

1. Введение

Ох, неспроста басни Крылова вошли в золотой фонд русской литературы, неспроста великий и могучий язык наш впитал в себя их образы в форме идиом! Умел же Поэт, ухватывая самую суть, в нескольких строчках выразить характерные черты русской действительности! Вот и басня «Тришкин кафтан» вспоминается по поводу событий в сфере ТР не только из-за первых двух букв своего названия. Но и потому еще, что судьба Закона о ТР напоминает судьбу многострадального кафтана: дабы надставить ему рукава — режут фалды. И есть в этом всё какая-то неизбежность. Так жили, так живем по сей день... Впрочем, оставим лирику. То, что произошло в сфере ТР несколько месяцев назад, заслуживает к себе серьезного отношения.

Закон 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» датирован 1 мая 2007 года. Полагать ли это случайностью, или считать знаком свыше, но вполне возможно, что этот первомайский закон и вправду послужит хоть какой-то солидарности среди трудящихся сферы технического регулирования. Ведь компромисс, как известно, — это когда все недовольны примерно в одинаковой степени. И с данной точки зрения поправки, внесенные в Федеральный Закон «О техническом регулировании»¹, можно действительно назвать компромиссными.

Пожалуй, иначе и быть не могло. Введенный в действие в 2003 году, Закон «О ТР» не просто назойливо противоречил сложившейся в сфере технического регулирования практике — что как раз оправданно, ведь практика эта во многих своих проявлениях была порочной. Но Закон еще и криво вписался в существующую в России правовую систему, предполагая характер правоприменения, не вполне адекватный местным условиям, где резкая замена административных принципов на либеральные часто приводит к сбоям механизмов регулирования, а то и просто к произволу.

В итоге за первые три года действия Закона толком не изменилось ничего, наоборот, прибавилось беспомощности. А главное — регламентов как не было, так и нет! Основную свою тактическую задачу — сблизить российскую и европейскую системы ТР — закон, выходящий, не выполнил. Зато сколько шума породил! Все эти годы вокруг вопросов, не решенных Законом и вновь им порожденных, ломались связки копий в неутраченном грохоте пылких дискуссий, — в этом тоже есть некий сермяжный смысл, поскольку из всякого бурного

спора в конце концов выхолащивается гордыня бескомпромиссности, и часто рождается пусть не истина, но хотя бы здравая мысль.

К концу 2005 года пыл взаимных обвинений стал утихать, накопился какой-никакой опыт применения Закона, и из наработанной массы дискуссионной аргументации начали вырывать конструктивные идеи: а что, собственно, можно и нужно в нем исправить. И вот 1 марта 2006 года группа депутатов Госдумы предложила на рассмотрение законопроект «О внесении изменений...» Любопытно, что произошло это практически сразу после появления первой авторской публикации в журнале «АС» на тему технического регулирования.² Причем сущность предлагавшихся поправок во многом совпадала с содержанием указанной публикации. Конечно, говорит это вовсе не о том, увы, что все продвигнутые депутаты Госдумы запоем читают «АС», а о том лишь, что проблема к тому времени действительно назрела.

Судьба поправок на пути от проекта к закону не была простой. Дело доходило до коллективных писем Президенту. Проект активно обсуждался, дорабатывался и перерабатывался. Чрезмерно радикальные нормы, предлагавшиеся в качестве поправок, были забракованы, либо радикализм их был сглажен. По многим позициям, вызвавшим споры, найдены компромиссные варианты. И вот, через год после появления текста проекта, в марте 2007 г., будущий закон № 65-ФЗ прошел третье чтение в Думе, затем был утвержден Советом Федерации и, наконец, подписан Президентом. К моменту выхода этой статьи он вступил в силу, и сейчас уже, пожалуй, нет смысла анализировать те мнения, что звучали до принятия поправок, следует принять свершившееся как факт и разобраться, что за факт свершился. Насколько значимы поправки? В чем они заключаются? Собственно, об этом и пойдет речь.

Поправки к Закону «О ТЗ» можно разделить на две группы. Часть из них касается самого существа закона, переосмысливая ряд его базовых понятий. На первый взгляд менее заметные, эти поправки на самом деле вносят серьезные изменения в правовую среду, формируемую законом, и даже, пожалуй, меняют само понятие «технического регулирования». Так замена нескольких нитей может исказить рисунок ткани, а иначе изображенный изгиб бровей на портрете придает иное выражение лицу героя.

Поправки второй группы связаны с пересмотром порядка утверждения технических регламентов, надзора за

¹ Далее «Закон «О ТР»

² См. «Арматуростроение», №7/2005, с. 18

их исполнением и с рядом других процессуальных новаций в сфере ТР. Эти поправки задевают конкретные интересы сторон политической игры, и потому обратили на себя куда больше внимания в ходе своего обсуждения, хотя, на наш взгляд, имеют меньшее значение в долгосрочном ракурсе.

2. Принципиальные поправки

Закон № 65 выглядит чуть ли не равным по объему самому Закону о ТР — иллюзия, типичная для нормативных актов, посвященных «внесению изменений». На самом деле поправок не слишком-то и много. Но ведь известно, что порою даже перестановка запятой может принципиально переменить смысл фразы, что ж говорить о замене слов. Столь солидный объем 65-му закону придает одна и та же поправка, проходящая рефреном по его тексту: слова *«процессы производства»* всюду заменены словами *«или связанные с ними [с требованиями к продукции] процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки»*.

И это — самая важная поправка! Потому что отныне иначе определен предмет технического регулирования, и, следовательно, сам этот термин приобрел несколько иной смысл. А именно, из сферы действия закона исключены процессы эксплуатации и утилизации продукции, которые должны регулироваться нормами других законов, прежде всего закона «О промышленной безопасности». Пожарная, экологическая, санитарно-гигиеническая безопасность — всё это теперь за пределами понятия «техническое регулирование». Прямым текстом исключены из сферы действия закона вопросы охраны труда.

Здравая и логичная новация, которая на самом деле не новация, а возврат к старым принципам, вовсе не «хорошо забытым» и вполне разумным, почему-то вызвала волну негодования (непонимания?) со стороны представителей ряда деловых кругов, увидевших в ней возврат к чиновничьему произволу, который, мол, вновь воцарится за пределами суженной сферы техрегулирования.

Но, господа, произвол многочисленных надзорных инстанций (и тут обычно поминают тихим незлобивым словом пожарников) за три года действия Закона о ТР никуда не исчез! И наложение сфер действия двух «идеологически» противоречащих друг другу законов, создающее «мутную воду» правовой коллизии, инициирует беззаконие даже более, нежели простое отсутствие закона. А главное, в истоке произвола на самом деле не только низкое качество законов, но и низкий в целом уровень правосознания в обществе — о чем автор неоднократно писал, в том числе в отношении ТР. Этот фактор никакими поправками не исключить.

Поэтому, на наш взгляд, в долгосрочном плане законодателем сделан верный шаг: коллизия двух мощных законов, которая порождала немалую неразбериху, уст-

ранена.³ Пусть автор не слишком компетентен в технических вопросах, но ведь и на уровне здравого смысла понятно, что безопасность продукции есть нечто иное, нежели промышленная безопасность или охрана труда. Тот факт, что молоток сделан с соблюдением всех мыслимых норм и правил, предъявляемых к нему как к продукции, не гарантирует, что некто в результате неправильной эксплуатации не отобьет им себе пальцы. Как сделать молоток и как им правильно махать — разные предметы регулирования! Требования безопасности промышленной системы не сводятся к простой сумме требований к составляющим эту систему механизмам и конструкциям. Выполнение требований к продукции необходимо, но во многих случаях (вот именно когда имеется «опасный объект») недостаточно для промышленной безопасности. И формирование отдельных механизмов правового регулирования для этих двух сфер представляется правильным.

Но, конечно же, следующим шагом следовало бы срочно обновить закон «О промышленной безопасности» и на этой основе реформировать весь соответствующий правовой институт, окончательно отделив вопросы безопасности продукции от вопросов безопасности промышленных объектов. Возможно, лишь тогда получится четко, логично и окончательно размежевать компетенцию Ростехнадзора и Ростехрегулирования. Тем более в число принципов ТР добавлена *«недопустимость одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов»*. И хотя это скорее декларативный пункт, его появление подтверждает, что законодатель мыслил именно так, как изложено выше.

Ничто не мешает в сфере промышленной безопасности установить порядок, подобный таковому в сфере ТР: например, основные требования по эксплуатации опасных объектов, аналогично регламентам, утверждать на уровне Думы или Правительства. Конечно же, разрешение на применение, дублирующее сертификат, должно быть отменено. Разрешительный документ, как нам кажется, должен получать тот, кто опасные объекты эксплуатирует, и объектом разрешения должны стать не отдельные механизмы, а процессы монтажа и эксплуатации всей системы в комплексе. Понятно при этом, что требования к процессам должны быть увязаны с требованиями к «железу», в них используемому — т.е., к нормам регламентов.

Второй очень важный момент. В Законе теперь внятно и вменяемо описаны взаимоотношения основных типов документов в области ТР: регламентов и стандартов. Выправлен странный пункт 3 статьи 7, согласно которому ранее регламент должен был содержать «исчерпывающий перечень продукции». В этом же пункте теперь указано, что в регламенте не просто «могут», но «должны» содер-

³ В чем, между прочим, состояла одна из претензий автора к Закону о ТР, высказанная в предыдущей статье (см. ссылку выше)

жаться правила и формы оценки соответствия. Также утрачено лишнее смысла разделение на общие и специальные регламенты.

Итак, стандартизация заняла подобающее ей место: стандарты есть доказательная база регламентов. Поскольку этот вопрос служил одним из главных «яблоков раздора», принципиальный пункт, добавленный в статью 16 Закона «О ТР», мы приведем полностью: *«Применение на добровольной основе национальных стандартов и (или) сводов правил является достаточным условием соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В случае применения национальных стандартов и (или) сводов правил для соблюдения требований технических регламентов оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия национальным стандартам и (или) сводам правил. Неприменение национальных стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов. В этом случае допускается применение иных документов для оценки соответствия требованиям технических регламентов»*. Заметим: четко расшифровано, что значит «добровольность»; причем прямо установленная возможность **не** применять ГОСТы имеет значение и с точки зрения потенциальных технических новаций. Вдруг кто-то придумает такое техническое решение, которое ни в какой стандарт не лезет, однако на безопасность в худшую сторону не влияет? Ну и ничего страшного: докажи, что твое изделие безопасно, другими, своими какими-то способами – и производи на здоровье.

В этой связи отметим поправку в статью 2, куда добавлен следующий абзац: *«Схема подтверждения соответствия – перечень действий участников подтверждения соответствия, результаты которых рассматриваются ими в качестве доказательств соответствия продукции и иных объектов установленным требованиям»*. То есть, участники процесса подтверждения соответствия **сами** определяют, что является доказательством соответствия, а что – нет. Кто хочет – применяет стандарты, кто не хочет – не применяет... И опасения по части торможения Законом о ТР технического прогресса теперь вроде бы можно оставить в прошлом. Если что его отныне и будет тормозить, так это сытый консерватизм органов по сертификации, которые наверняка будут с известным неудовольствием воспринимать нешаблонные способы доказательства соответствия.

Наконец, еще одна поправка вызвала критику со стороны «представителей ряда деловых кругов», ратующих за искоренение произвола. Она касается введения нового документа в области стандартизации, названного «сводами правил». Это почти то же самое, что стандарты, но только *«разработанные и утвержденные федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий»*⁴. Разрабатываются они, согласно Закону, *«в случае*

отсутствия национальных стандартов». Понятно, что «отсутствие ГОСТа» – условие хлипкое, и, по сути дела, чиновникам теперь разрешено создавать «ведомственные стандарты». Ну и что?

Как что? – возмутятся «представители кругов». Да ведь все эти поправки *«вновь разрешают ведомствам вместо разработки технических регламентов вносить изменения в ведомственные нормативные акты»!* (Так гласит текст Открытого письма Президенту от 20 марта 2007 г., подписанного руководителями примерно трех десятков отраслевых союзов и ассоциаций, подавляющее большинство из которых почему-то представляют пищепром, а также сферу услуг). А это (по мнению авторов упомянутого выше письма) неминуемо *«даст зеленый свет новому витку коррупции»*.

Ошибка заключена в слове «вместо». Нет, не «вместо»! И даже «вместе» с регламентами ведомственные нормы будут действовать лишь в отдельных отраслях, к которым пищевая не относится⁵. Требования сводов правил, так же как и требования стандартов – **необязательные!** Согласно закону, никто не может на основании этих требований запретить производить и продавать продукцию, – следовательно, платить деньги за «разрешение» если кто и будет, то исключительно по собственной безграмотности. Именно она, а вовсе не закон, в сермяжной основе «произвола».

Да, наряду с национальными стандартами и стандартами организаций теперь будут еще и «ведомственные». Да, многие участники рынка будут использовать их «не глядя» и бездумно исполнять. Да, этим в систему ТР частично вернется административное начало. Однако, автор полагает, что на текущем этапе развития нашего общества это послужит скорее на пользу безопасности, чем во вред.⁶

В заключение данного раздела вкратце упомянем еще две поправки принципиального характера.

Законодатель, по сути, отказался от точной классификации безопасности по видам. В п.1. статьи 7 добавлены *«другие виды безопасности»*. Соответственно, из п. 3 этой статьи исчезло слово «исчерпывающий» [перечень видов безопасности], которое больше путало разработчиков и раздражало оппонентов, нежели имело какое-то правовое значение.

Сделан легкий реверанс на Запад: в пункте 8 ст. 7 появилось долженствование в отношении использования международных стандартов в качестве основы для разработки наших регламентов. Правда, сделана оговорка, мол, если тому не являются помехой наши климатические, географические, технические, технологические и всякие иные особенности. Поскольку особенности обычно найти несложно, замена в тексте этой нормы «могут» на «должны» – это, на наш взгляд, не более чем вот именно «реверанс».

⁵ Об этом будет сказано ниже

⁶ См. также А. Гевардовский «О круглом яйце» // «Арматуростроение» № 6/2006, с.29

⁴ П. 10 ст. 16 Закона о ТР, которого не было в предыдущей редакции.

3. Процессуальные поправки

Большинство процессуальных поправок в Закон «О техническом регулировании» направлено на то, чтобы ускорить подготовку и принятие регламентов. Самая главная, самая заметная и вызвавшая максимум шума процессуальная поправка касается общего порядка их принятия. Теперь регламент может быть введен в действие не только федеральным законом, но и постановлением Правительства. Таков компромиссный вариант данной поправки, в первоначальном ее варианте и вовсе предполагалось, что регламентами будет заниматься лишь Правительство.

Пересмотрен порядок рассмотрения проектов регламентов, принимаемых в форме законов. Сроки рассмотрения таких проектов в правительстве увеличены⁷, зато *«проект федерального закона о техническом регламенте может быть рассмотрен Государственной Думой [...] без отзыва Правительства Российской Федерации в случае, если отзыв [...] не был представлен в Государственную Думу в указанный срок»*.

Согласно новой редакции п.11 ст. 7 Правительством **заранее** должен быть утвержден перечень **стандартов**, служащих доказательством соответствия продукции требованиям готовящегося к принятию регламента. Если же таковых стандартов не окажется, Правительство, опять же **заранее**, должно утвердить взамен правила и методы исследований и измерений. В старой формулировке такие правила утверждались ведомствами и лишь через 6 месяцев **после** принятия регламента, о стандартах не было ни слова.

Наконец, отдельным пунктом изложен список регламентов, признанных самыми важными, которые поэтому должны быть приняты до 2010 года. Отвечает за всё Правительство, в качестве одного из источников финансирования работ по реализации правительственной программы разработки регламентов упомянут федеральный бюджет. Впрочем, *«технические регламенты также могут быть разработаны вне утвержденной [Правительством] программы»*.

Допущение принятия регламентов постановлениями, а не законами, вызвало немало критики. Автор не настолько компетентен в процессуальных вопросах (попросту говоря, не знаком с «внутренней кухней» подготовки нормативных документов в сфере ТР), чтобы дать собственную оценку внесенным в Закон изменениям. Но большинство экспертов, с нею знакомых, согласны, что поправки скорее всего действительно ускорят процессы создания новой нормативной базы технического регулирования. Весь спор о том, допустимой ли ценой будет достигнуто такое ускорение.

Пробуем разобраться. С точки зрения действенности нормативного акта важно не то, как он называется, а то, как исполняется. Недостаток юридической силы пос-

тановлений сказывается тогда, когда имеются противоречащие им нормы законов, но в случае с регламентами подобные коллизии на практике невозможны. В данном случае Правительство действует «по поручению» Закона, безусловно в пределах своей компетенции. Нормы будут работать! В их применении — никакой разницы. Разница в создании.

Давайте подумаем, за счет чего, в принципе, можно сократить сроки принятия нормативного документа? Исключительно за счет сокращения числа и длительности всяких согласовательных процедур! Почему исполнительная власть обычно действует быстрее? Да потому, что у нее меньше «заморочек», связанных с реализацией всяческих «демократических принципов»! Ускорение нормотворческого процесса неминуемо требует снижения уровня общественного контроля над ним. Но приводит ли это к снижению качества норм? Не обязательно. Тут все зависит от условий. В критических условиях (в военных, например) демократия и вовсе губительна. И вопрос о необходимой степени общественного контроля весьма непрост. Тут опасно кивать на Запад. Ведь «что русскому польза, то немцу — яд». И наоборот.

Отбросив чужие принципы, в словосочетании «общественный контроль» под «обществом» следует все же понимать не кухарок, справедливо отстраненных от управления государством, а квалифицированных специалистов, глубоко знающих тему. Такой контроль вроде есть, осуществляется он через экспертные комиссии по техническому регулированию⁸, «правительственные» регламенты подлежат ему точно так же, как и «думские». И все же, если сократить сроки рассмотрения норм, какие-то процедуры неминуемо выпадут. (Те, кто «знаком с кухней», — видимо, знают, какие.) Это неизбежная «цена форсажа». Платить ее приходится из-за недоразвитости правосознания. И угрозу она несет в себе по той же причине.

Увы, «ведомственное нормотворчество» превратилось у нас в жупел, вслед за которым сразу, огульно принято поминать коррупцию и произвол. А ведь по Закону ведомственные нормы не могут содержать обязательных требований, причем единственное исключение почему-то ни у кого не вызывает особых нареканий. Речь о статье 5, согласно новой редакции которой контрактные требования при закупках оборонной продукции, а также ведомственные требования по обеспечению радиационной и ядерной безопасности, признаны обязательными, наряду с требованиями регламентов. Вопрос, что делать на практике, если требования, например, Атомнадзора в каких-то технических вопросах разойдутся с регламентами — остался открытым. (Будем надеяться, что уж в этой-то области все понимают: с безопасностью шутки плохи, и цель требований к ней — вот именно ее обеспечить, а не выяснить, какое

⁷ С одного до трех месяцев — перед первым чтением, с одного до двух — перед вторым.

⁸ Кстати, коли уж стандартизации вернули статус, почему бы не объединить экспертные комиссии с техническими комитетами?

из ведомств умнее и круче, или взять денег за разрешительную бумажку.)

Вот и новый пункт статьи 39 критикуют немногие. Хотя в нем как раз — произвол в чистом виде! Известный надзорный орган наделен теперь правом выдавать предписания о приостановке реализации продукции на том лишь основании, что *«получил информацию о несоответствии продукции требованиям технических регламентов»*. Что за информация, от кого — не уточняется. О да, потерпевший вправе обжаловать действия надзора в суде, и даже потребовать возмещения ущерба. Но презумпция виновности налицо. А к чему она приводит в наших условиях — известно на примере практики налоговых органов.

Спросите: почему ж так непоследовательны критики? Да потому что почти все они защищают интересы известных политических группировок. А статья 39 задевает интересы безвестных производителей, до которых особо никому из критиков дела нет. И думается: а текст ли закона сдерживал реформу-то? Ведь воз, который лебедь, рак да щука тягали, был вполне исправен...

4. Заключение

Нет, все-таки метафора с кафтаном в ее классическом басенном варианте не особо подходит к ситуации! Нужно ее чуть подправить. Ведь сшит-то был кафтан неплохо, всё как положено, по правильным импортным лекалам. Да, нитки кое-где торчали, швы не везде были ровные,

пуговицы держались «на соплях» — но это всё мелочи, не так ли? Может, они и бросились бы в глаза, кабы кафтан сидел как влитой. Вот только не по фигуре он оказался совершенно! Да и как ему быть по фигуре, коли горбата фигура-то? Напялить — напялили, а неудобно: на груди свисает, на спине трещит по швам.

И всё бы ладно, но вот беда: в приличное общество пускают исключительно в кафтанах, и хочется туда скорее, а горб так быстро не вылечить. Что делать? А вот что: спереди убрать, сзади расставить. Чтобы издали казалось, что кафтан модный — пришьем эполеты. Если же, даст Бог, распрямится спина когда-нибудь — ну так тогда и перешьем заново!

Вот так примерно и поступили с Законом о ТР. Внесенные в него поправки вряд ли можно оценивать однозначно. Что и понятно. В реальной ситуации, тем более такой запутанной, как в сфере технического регулирования в современной России, безупречный ход не изобрести. Хотя бы потому, что никто не знает, что значит «безупречный».

Но, во всяком случае, поправки сделали Закон более адекватным реальной ситуации. Полтора года назад автор писал, касаясь сферы ТР: «В России действительно необходимо административное начало в большей степени, нежели в Европе». С тех пор мнение автора не изменилось. Зато к нему «присоединился» законодатель, примерно в том же русле подправивший Закон о ТР. И, думается, другими способами реформу в сфере технического регулирования сегодня не ускорить.

*«Есть моменты, когда всё удается.
Не ужасайтесь — это быстро пройдет».*

Жюль Ренар, французский писатель.