

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТАНДАРТИЗАЦИЯ СЕГОДНЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОМИТЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ И МЕТРОЛОГИИ
Борис Сергеевич Алешин

Почти 10 лет Госстандарт России и все те, кто занимается проблемами нормативного обеспечения в области производства и оборота продукции, выполнения работ и оказания услуг, осуществляли свою деятельность в соответствии с законами «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг» и «Об обеспечении единства измерений». По инициативе Минэкономразвития России совместно с Госстандартом России в 2002 году подготовлен, принят Госдумой и одобрен 18 декабря 2002 года Советом Федерации законопроект «О техническом регулировании». Почему же возникла необходимость реформирования системы, проверенной многолетней практикой? В чем суть реформы?

Все мы справедливо гордимся тем, что в нашей стране была создана мощная система стандартизации. Но изменилось время, изменилась экономика, изменилась государственная формация. Пришло время изменить точку зрения на систему стандартизации: посмотреть на нее со стороны рынка. А это означает, что система должна подстроиться под происходящее, адекватно реагировать на запросы общества. С этой позиции и разработан названный закон. Закон стратегический, ибо из него будут вытекать все дальнейшие действия. Однако, не осознав того, что реформа принесет нам благополучие, мы двигаться вперед не сможем. Данный закон – часть, и весьма существенная, того механизма, который призван осуществить реформирование системы технического регулирования.

Если же детально в этом разобраться, видно: основные идеологические моменты прежней системы технического регулирования никоим образом не ущемляются. Мало того, они возводятся в ранг закона, и это чрезвычайно важно. Так, например, раньше можно было с легкостью отсудить то или иное решение контрольных органов. С принятием закона сделать это будет либо значительно сложнее, либо просто невозможно.

Каковы основные идеи реформирования? Во-первых, обязательные требования, содержащиеся в нормативных актах, в том числе в государственных стандартах, планируется вынести в об-

ласть технического законодательства – в федеральные законы. С тем, в частности, чтобы предостеречься от принятия федеральными органами исполнительной власти субъективных и заведомо необоснованно жестких решений... Но дело, конечно, не только в этом. Сейчас в Законе «О стандартизации» прописано, что к обязательным требованиям относятся требования, касающиеся безопасности, взаимозаменяемости, совместимости, охраны окружающей среды, – и это правильно. Однако нигде не заявлен тот арбитр, который может реально определить, что все-таки является обязательным, а что добровольным. В результате каждый трактует положения стандартов субъективно. Отсюда масса нареканий на ныне действующую систему стандартизации, в частности, у предпринимателей.

Разработка законов – процесс довольно длительный, поэтому в законопроекте говорится и о возможности принятия обязательных к исполнению технических регламентов в виде указов Президента России или постановлений Правительства Российской Федерации. Но тогда, во-первых, эти документы должны содержать разъясняющие требования: расчеты, формулировки, таблицы и прочее. Во-вторых, в разработке документов, носящих обязательный характер, непременно должны участвовать все заинтересованные стороны – как производители, так и потребители, – а также общественные организации, союзы, ассоциации; другими словами, решение должно приниматься на основе консенсуса. Для этого головной разработчик обязан за свой счет опубликовать извещение о начале работы над проектом технического регламента в официальном печатном издании федерального органа исполнительной власти в области технического регулирования. Оповещение необходимо уже потому, что новый документ может создать некие технические барьеры, в результате чего порвутся налаженные торговые отношения.

Сегодня в отечественных стандартах одновременно присутствуют как обязательные, так и добровольные требования. Наша задача – создать прозрачную двухуровневую структуру нормативных и нормативно-правовых документов: верхняя ступень – технический регламент, ниже – добровольные стандарты. Последние призваны в первую очередь помочь производителю правильно понять и выполнить требования технических регламентов, т.е. добровольный документ «идет» в поддержку документа обязательного. Такова международная практика. И нам нет смысла от нее отступать. Но, помимо этого, в стандартах должны отражаться и опережающие добровольные требования, чтобы сделать продукцию более конкурентоспособной.

В Европе техническое регулирование осуществляется в основном на базе директив Европейского союза, которые вводятся через национальные законодательные и подзаконные акты. Есть директивы «нового подхода», содержащие только существенные требования к продукции и дающие производителю свободу выбора способа выполнения установленных требований и оценки соответствия продукции этим требованиям. Директивы «нового подхода» реализуются странами-членами Европейского союза посредством национальных законов, под которые разрабатываются соответствующие гармонизированные с директивами стандарты. Это дает, во-первых, возможность субъектам рынка «выяснять отношения» на законодательной базе. Во-вторых, стандарты, разрабатываемые заинтересованными сторонами, помогают бизнесменам «расшифровать» обязательные требования директивы и подсказывают, как их можно выполнить, – задают алгоритм действий. Да, стандарты не обязательны, но, если их требования исполняются, к производителям нет никаких претензий, поскольку тем самым автоматически выполняется сама директива, т.е. производитель действует в рамках закона. В противном случае производитель должен иметь для контролирующих органов документированное свидетельство соответствия данного изделия техническому регламенту.

Согласно законопроекту техническое регулирование – это деятельность, направленная на установление как обязательных требований, так и добровольных правил в отношении продукции, работ и услуг, а также в части контроля за соблюдением обязательных требований.

Реорганизация системы технического регулирования, и в том числе стандартизации и сертификации, связана со вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО), но реформируем мы систему не только ради этого. В первую очередь реформа нужна нам самим, нашим предпринимателям. А поскольку задача присоединения к ВТО стоит, значит, законопроект в полной мере отражает то, что происходит сегодня в мире, т.е. вводится техническое регулирование, направленное на устранение технических барьеров в торговле. Нельзя же в конце концов нашему бизнесу жить по двойным стандартам: один – для дома, другой – для внешнего рынка!



Федеральный закон гласит: и технические регламенты, и стандарты прежде всего должны базироваться на международных нормативных документах и устанавливать, как правило, эксплуатационные, потребительские характеристики продукции, и только при необходимости – требования к конструкции. Это сделано для того, чтобы у бизнесменов была возможность самим выбрать конструктивное решение – экономически наиболее для них целесообразное. Что до принципиальных подходов, то вкратце они таковы: введение в практику технических регламентов; установление добровольного статуса национальных стандартов; предоставление производителю возможности выбора различных схем оценки соответствия продукции и услуг установленным требованиям в зависимости от степени потенциальной опасности последних; отделение функций государственных контрольных и надзорных органов и органов по аккредитации от функций органов по сертификации; создание единой информационной системы – предоставление бизнесменам и потребителям, в том числе зарубежным, всеобъемлющих данных по действующим и разрабатываемым нормативным документам.

Закон позволит бизнесу активно участвовать в установлении обязательных требований. К тому же система, будучи прозрачной, развяжет предпринимателям руки: станет более понятно, как им надо действовать, чтобы добиться высокого качества и конкурентоспособности продукции за счет устранения избыточных барьеров в торговле.

Речь в законе в основном идет о технических регламентах, под которыми понимаются нормативно-правовые акты, устанавливающие обязательные для применения и соблюдения требования к продукции, работам и услугам, а также о стандартах, поскольку самая большая проблема – вынести из стандартов обязательные требования. Что касается документов федеральных органов, таких как, например, СанПиНы, СНИПы, и других уже сегодня обязательных для исполнения норм и правил, то они по сути уже являются техническими регламентами. Однако их также следует «всенародно» пересмотреть на предмет соответствия нынешним реалиям: в чем-то требования ужесточить, где-то – ослабить, а часть объединить либо вообще «вывести за скобки», поскольку количество законов, постановлений и указов должно быть ограничено.

Теперь о проблеме надзора, отраслевых стандартов и ТУ. Так как технические регламенты будут приниматься в основном в виде федеральных законов, указов Президента или постановлений Правительства Российской Федерации, то не имеет смысла вообще говорить о надзоре за ними со стороны какого-либо федерального органа. Понятно, что закон есть закон. Конечно, может случиться и так, что какому-то федеральному органу будет поручен контроль и надзор за выполнением требований конкретного постановления. Тогда важно, чтобы тот, кто станет осуществлять надзорные и контрольные функции, ни в коем случае не смог влиять на установление подконтрольных ему требований.

Когда мы говорим о нормативной документации по стандартизации, имеются в виду нормативные документы, в разработке которых участвуют многие специалисты и которые принимаются путем консенсуса и рассчитаны на применение неограниченным числом производителей и потребителей. А вот технические условия (ТУ) – это документ, утверждаемый, как правило, директором предприятия–разработчика данного документа для своих нужд. Так что в силу своей природы ТУ никогда не смогут претендовать на роль нормативного документа по стандартизации. Поэтому речь о них в законопроекте не идет, как не идет речь и об отраслевых стандартах. Последние рано или поздно... отомрут, как отошли в прошлое практически все отраслевые министерства. В федеральном законе таких документов нет. Их место займут стандарты ассоциаций, союзов, объединений предпринимателей, общественных организаций.

Что касается оценки соответствия, то к ее процедурам относятся такие виды деятельности, как инспекционный контроль, лицензирование, испытания продукции, одобрение типа, регистрация, сертификация, декларация изготовителя (поставщика, исполнителя), аккредитация, а также сочетание этих видов работы. Подтверждение соответствия – финальная часть оценки соответствия, документальное свидетельство того, что продукция или услуга соответствуют установленным требованиям, которая завершается либо выдачей сертификата, либо подачей декларации о соответствии.

В отличие от России мировое сообщество в большей степени работает по декларации, ибо декларирование – это ответственность производителя. Тогда как сертификация – частичное возложение ответственности за безопасность продукции на орган по сертификации. Почему, на-



пример, в США практика декларирования весьма успешна? Во-первых, при декларировании указываются наиболее существенные характеристики продукции – население хочет это знать. Во-вторых, при декларировании производителю никоим образом не удастся избежать ответственности за выпуск опасной продукции – придется отвечать перед судом, а это колоссальный штраф, изъятие продукции, а то и тюремный срок: в Германии, например, до 5 лет. И, наконец, современный рынок настолько заполнен, что уход с него конкретного участника никак на рынке не отражается. Но вот проштрафившийся предприниматель на рынок уже не вернется. Так что западный производитель не заинтересован в искажении данных декларации – себе дороже.

Мы тоже переходим к практике декларирования, постепенно уменьшая объемы сертификации: рынок созрел. Тем не менее обязательная сертификация останется – по схемам, выбранным самим заявителем из числа тех, что предусмотрены соответствующим техническим регламентом. Обязательной сертификации могут подвергаться, к примеру, в первую очередь продукты питания. В целом порядок проведения сертификации – прерогатива технических регламентов. Правила оценки соответствия будут устанавливаться всеми сообща, а значит, будут объективными и выполнимыми.

Как правило, за безопасность продукции отвечает производитель. Хотя на Западе – поскольку процесс обращения товара многоэтапен – в ряде случаев этот вопрос решается просто: ответственность, как эстафетная палочка, передается каждому последующему в цепочке «изготовитель – дистрибьютор – продавец». Увы, наши законы не всегда позволяют определить и наказать виновных. А потому, как и во многих странах, предусмотрено два варианта ответственности. Вариант первый: за безопасность продукции отвечает тот, кто подписал декларацию. Декларация – не просто «бумага», она подразумевает, что до ее принятия выполнены вполне определенные операции, например, проведены испытания, сертификация типа на этапе производства, сертификация системы качества и т.д. Вариант второй: может случиться так, что изготовитель (исполнитель) не в состоянии самостоятельно оценить степень опасности своей продукции (услуг) и гарантировать ее безопасность. Вот тогда в действие вступает механизм подтверждения соответствия с участием третьей стороны.

Какая же роль будет за Госстандартом России?

Аккредитация органов по сертификации на независимость и на компетентность. А также контроль продукции на рынке. Госстандарт России также может через нормативно-правовые акты оговорить перечень возможных элементов (модулей) схем подтверждения соответствия. А вот какова сама схема подтверждения соответствия, из какого числа модулей и из каких именно она состоит – дело технического регламента.

Важная реорганизация ждет и органы государственного контроля и надзора Госстандарта России, функция которых сосредоточена в центрах стандартизации и метрологии. Произойдет отделение надзорных и контрольных функций от сертификации продукции и услуг с тем, чтобы «государеву» функцию – госнадзор и контроль – отделить от коммерческой деятельности. Идея прежняя: те, кто осуществляет контроль и надзор, должны быть независимыми, в том числе в финансовом отношении. Государственные инспекторы будут полностью содержаться за государственный счет. А вся коммерция, прежде всего сертификация, из-под крыла ЦСМ уйдет.

Важно и другое: государство само решает, в чьих руках будет сосредоточен надзор и контроль. Но контрольный орган должен быть один. Нынешняя практика разработки законопроектов не позволяет указывать в законодательном акте конкретного исполнителя. Дело Правительства – делегировать ту или иную функцию какому-либо федеральному органу исполнительной власти.

В заключение хочу отметить, что техническое регулирование и процедуры, которые будут осуществлены, позволят в максимальной степени снизить технические барьеры, повысить конкурентоспособность отечественной продукции, избежать дублирования самих процедур, что приведет к снижению затрат. Не следует забывать и о том, что Федеральный закон «О техническом регулировании» будет способствовать выполнению требований ВТО. Главное, стандартизация и бизнес не только совместимы, но и неразделимы.