

Конъюнктура вредит безопасности

(интервью с Г. И. Грозовским)



Грозовский Геннадий Ильич — заместитель директора по научной работе Всероссийского научно-исследовательского института стандартизации и сертификации в машиностроении (ВНИИНМАШ), доктор технических наук.

Родился в Днепропетровской области. Окончил Красноярский филиал Новосибирского государственного университета по базовой специальности физика (теория магнетизма). Тема научной специализации — надежность сложных систем. Имеет по данной теме ряд печатных работ, защитил кандидатскую диссертацию. В ходе дальнейшей научной деятельности разработал концепцию адаптивности сложной технической системы как основного фактора ее надежности. В период руководства лабораторией ВНИИ медицинских проблем Севера в г. Красноярске успешно применил свою концепцию для изучения механизмов адаптации человеческого организма к экстремальным условиям. Накопленные знания и опыт позволили компетентно заниматься вопросами безопасности атомных станций в Научно-ис-

следовательском центре Атомнадзора, где проработал 11 лет. Защитил докторскую диссертацию по проблемам надежности человеко-машинных систем.

— Геннадий Ильич, Вы пришли в систему Госстандарта в 2001 году, как раз тогда «зачинался» новый закон «О техническом регулировании»...

— Вся моя предыдущая деятельность была связана с развитием системного подхода к проблемам безопасности. И когда меня пригласили во ВНИИНМАШ — я согласился, потому что полагал, что мой опыт пригодится в намечавшейся реорганизации российской системы технического регулирования. Госстандарт был тогда Федеральным органом по техническому регулированию, и я думал, что мне предстоит заниматься прикладными научными изысканиями, чтобы унифицировать подход к безопасности в разных отраслях, грамотно выстроить систему техрегулирования в стране.

То есть, цели представлялись понятными и, можно даже сказать, благородными: безопасность, защита потребителей, единство измерений. Однако, реальные цели всех преобразований, связанных с выходом нового закона «О техническом регулировании», оказались скорее конъюнктурными, нежели научными.

— Конъюнктурными?! Но у нас с Европой не стыковались системы ТР, а мы в ВТО собрались вступать...

— Я объясню чуть подробнее — и тогда Вы поймете, в чем здесь конъюнктура.

Ведь на самом деле для вступления в ВТО или для выполнения каких-то других обязательств перед Европой всего этого не требовалось. Речь шла лишь о том, чтобы товары, которые идут из Европы к нам или от нас в Европу, оценивались по одинаковым правилам, чтобы к ним применялись унифицированные требования безопасности. Но никто никогда не требовал от нас, чтобы мы немедленно занялись безопасностью процессов, например, в нефтегазовой промышленности или в иных отраслях.

— В Директивах этого нет?

— Нет и не должно быть. Директивы Европейского союза, аналогами которых у нас должны были стать регламенты — то, что от нас хотела Европа, — направлены лишь на безопасность то-

варов, пересекающих границу. Нет ни одной директивы по процессам эксплуатации, утилизации. А мы же пошли дальше. Мы в регламенты наши вложили идею безопасности внутри страны — то, что касается процессов. Этого не требовалось для вступления в ВТО, этого не требует ЕС. И я так понимаю, что те люди, которые разработали новый закон, — они более глобальную цель преследовали: полностью перевернуть систему безопасности во всех отраслях.

Но мало того, что наши регламенты вовсе не стали аналогом директив ЕС — этот закон фактически привнес сумбур в саму национальную безопасность.

— Почему?

— Прежде всего потому, что разрушена система надзора. Вы ведь знаете, что наиболее опасные объекты у нас всегда были поднадзорны Технадзору, Пожнадзору, Атомнадзору, и т.д. И надо сказать, что система надзора у нас в России была одной из лучших. Это была очень устойчивая система, и главным ее инструментом были Правила безопасности, Правила и нормы, которыми регулировались требования к безопасности во всех отраслях. А ФЗ-184¹ полностью отменил все Правила безопасности!

— Как это «отменил»?

— Да вот так! Для них не нашлось места в этом законе. В законе обозначена документация, которая является регулирующей в сфере безопасности. Это регламенты и это стандарты. А где отраслевые правила безопасности? Их нет! Всё, что было накоплено в техническом регулировании, всё, чем регулируется безопасность в отраслях — исчезло, вот в чем проблема!

А ведь эти правила — они, можно сказать, кровью были написаны, в них заключен огромный опыт, заработанный ценой многих ошибок...

— Погодите! Исчез тип документа под названием «Правила безопасности». Но сами-то правила, вот именно как правила — остались...

— Но теперь все они частично должны перейти в регламенты, а частично — в стандарты. А это

¹ Закон «О техническом регулировании» 2002 года имеет номер 184-ФЗ (прим. ред.)

не их место, не их ниша! Регламент — закон, он и пишется языком закона. Опыт подготовки регламентов показал, что очень трудно написать таким языком технические требования — те, что были отражены в Правилах безопасности. В регламентах можно написать только некие словесные требования по безопасности, а конкретные, в виде показателей — не получится.

Стандарты отныне являются добровольными. Они не могут включать в себя обязательные правила безопасности. К тому же стандарты касаются характеристик самого изделия, а правила безопасности регулируют порядок его эксплуатации. Это разные вещи.

Во всех странах есть некий перечень стандартов, являющихся доказательной базой. Государство соглашается, что если продукция сделана по нормам этих стандартов, значит она безопасна. То, что эти нормы добровольны — нормально. Предприятие может и по другим стандартам работать — но тогда оно должно отдельным порядком доказать, что его изделие безопасно, а это очень дорого.

Совершенно другая ситуация в отношении правил безопасности, определяющих эксплуатацию изделия. В этих правилах говорится, например, как себя нужно вести при остановке машины, при перегрузке топлива, и так далее, и так далее. Это касается эксплуатации, а не самого изделия. Добровольные стандарты во всем мире существуют, но никто никогда не делал добровольными правила безопасности.

— Но есть закон «О промышленной безопасности», который никто не отменял. Это как раз его область — безопасная эксплуатация. А в отмененных законах «О сертификации» и «О стандартизации» об этом ничего не было — вот и в новом законе нет.

— В законе «О промышленной безопасности» нет никаких ссылок на Правила безопасности². Но Технадзор раньше имел полномочия выпускать документы, обязательные к исполнению, а по новому закону — не имеет³. И с чем у нас остался Технадзор? Ни с чем! Органы надзора оказались лишены основного инструмента своей работы. Они теперь могут лишь проверять то, что записано в регламентах. А что там написано? Вот сейчас в правительство переданы первые девять регламентов, и ни в одном из них нет конкретных показателей, кроме разве что показателей по охране труда.

У нас были Правила безопасности, которые выпускал надзор, они содержали требования к эксплуатации каких-то изделий, и были стандарты, которые содержали требования к безопасности самого изделия. И как бы была «схвачена» идея безопасности во всех областях. Причем утверждение новых норм не выносилось на Думу, не занимало столько времени. А безопасность ведь такая сфера, где вопросы должны ре-

шаться очень быстро. Как только появились новые материалы, новые технологии — Правила безопасности должны сразу среагировать. Теперь представьте себе, что всё это будет в виде закона. Это очень негибко! А гибкость — один из основных принципов безопасности.

Нарушен и еще один важнейший принцип обеспечения безопасности в любой стране, в любой отрасли — принцип неразмывания ответственности. Если государство возложило ответственность на Технадзор за безопасность — то именно он должен выпускать те требования, за которые отвечает!

— Что значит «ответственность»? Надзор — это же и есть государство. Чем и перед кем он отвечает? Частная компания отвечает своими деньгами: она заплатит штрафы или должен будет по суду компенсировать причиненный ущерб. Лично директора могут оштрафовать, даже посадить могут в отдельных случаях...

— Инспектора тоже могут посадить. И такие примеры есть. Везде, во всех странах инспекторы технического надзора несут ответственность за безопасность того, что им поручено. Инспектор проверяет обязательные требования, и если они не выполняются — у него есть много инструментов принудить к их выполнению, от простого предписания до остановки производства и заведения уголовного дела. Но повторяю, что сами требования, которые он проверяет — он их и должен писать! А теперь все эти требования перешли в регламент, и их выполнения он не может потребовать, потому что они не конкретны.

Еще один вопрос, вопрос о подтверждении соответствия. Закон установил, что регламенты у нас — «прямого действия», то есть их требования являются исчерпывающими⁴. Но во всем мире именно стандарты содержат те нормы, по которым можно подтверждать соответствие изложенным в законе требованиям безопасности. А у нас все эти нормы, все конкретные показатели должны перейти в регламенты. Опыт разработки регламентов показал, что это невозможно сделать! И ни один регламент, который сейчас представлен в Правительство, не имеет тех показателей, на которые рассчитывали разработчики этого закона.

В Европе еще в 1986 году ушли от директив «прямого действия». Теперь там новый подход: директивы содержат лишь принципиальные требования и ссылки на стандарты. Зарубежный опыт показал, что это более гибкая система, когда принципиальные требования в директивах остаются неизменными, а стандарты могут меняться. Отделение стандартов от регламентов приведет к тому, что у нас не будет работать ни то, ни другое...

— Но почему мы все время ставим рядом наши регламенты и директивы ЕС? Директива ведь — документ межгосударственный, а регламент — национальный закон. Его лучше сравнивать с какими-то немецкими или, допустим, французскими нормативными актами...

² В законе «О промышленной безопасности...» используется формулировка «нормативные технические документы, устанавливающие правила ведения работ на опасном производственном объекте» (прим. ред.)

³ См. Закон «О техническом регулировании», ст. 34 (прим. ред.)

⁴ См. Там же ст. 7 п.3. абз. 3 (прим. ред.)

— Но зачем тогда вообще нужно было регламенты разрабатывать? Мы же хотели сблизиться с законодательством Европейского Союза — другого смысла в этом не было никакого! Никакого сыр-бора не затевалось бы, если бы речь не пошла о требованиях ВТО и ЕС.

— Почему же не было смысла? **Всю нашу систему нужно было менять — чтобы она не только внешне соответствовала рыночным реалиям, но и изнутри, где слишком много было административного начала — поэтому она и прогнила вся. Вон с теми же инспекторами надзора давно все заводы научились «работать», и никакой безопасности реально не было...**

— *(ехидно)* А сейчас — появится...

— ... **любые сертификаты можно было купить за не самые большие деньги...**

— А теперь они не будут покупаться? Что изменилось-то? Что изменится от того, что будет такое законодательство?

— Ну, хотя бы есть попытка что-то изменить. **А чтобы выстроить новое — надо сломать старое. Другое дело, что в России почему-то если ломают, то обязательно — до основания...**

— Понимаете, когда прозвучавший аргумент использовали разработчики закона, они были совершенно не в курсе того, что происходило в стандартизации в последние годы. Они все время критикуют то, что было 15 лет назад в Советском Союзе, они «подняли на флаг» откровенно устаревшие сведения. Если бы они более внимательно почитали последние документы Госстандарта...

На самом деле уже давно, начиная где-то с 95-го года, стандарты выпускались либо по безопасности, либо по качеству. Государство ведь мизерные деньги выделяло на стандартизацию, лишь на самое важное — то, что прямо влияет на безопасность. А тот, кому нужен стандарт по качеству — должен был сам финансировать его разработку. Далее, Россия входит в ИСО, МЭК. И автоматически по этим соглашениям мы должны были гармонизировать наши стандарты с международными. То есть, в последние годы в стандартах не просто были отделены требования по безопасности, но еще и уровень их был именно тот, которого требовал от нас европейский опыт.

Да, в стандартизации были ошибки, недочеты. Но для того чтобы это исправить — совершенно не обязательно было устраивать такой переворот! Ведь фактически единственное, что было плохо — это обязательность стандартов. Во всем мире стандарты добровольные, и тут действительно надо было менять ситуацию. Я хорошо изучил опыт Франции, Англии и Австралии. Кстати, считается, что как раз в Австралии наиболее сильно развита система стандартизации. Так вот, там нет никаких регламентов и ничего им подобного, там есть лишь добровольные стандарты. А при правительстве имеется департамент, который тщательно следит за их влиянием на безопасность той или иной продукции и определяет перечень тех стандартов, которые

являются обязательными, потому что их требования важны для безопасности. Но если, скажем, появились новые технологии, благодаря которым продукция стала безопасной — соответствующие стандарты из этого перечня исключаются. Это очень гибкая система.

Понимаете, никакой революции с затратами бешеных денег, с развалом всего и вся — ничего этого нам не требовалось! Всё что нужно было сделать — это определить, какие стандарты обязательные, какие добровольные. И делать всё надо продуманно и постепенно. У нас же особая, специфическая страна. У нас часто покупают не то, что лучше, а то, что дешевле — у людей не хватает средств, чтобы покупать в хороших магазинах качественную продукцию...

— **Думаю, дело не в деньгах — их как раз уже много. Не хватает... рыночной культуры, что ли. Люди не привыкли сами разбираться в том, что можно покупать, а что нет; принцип Caveat emptor⁵ нам незнаком.**

— Согласен. Но, то есть, все же специфическая страна?

— **Да, конечно! В этом плане — да.**

Значит, надо очень осторожно относиться к тому, что делать обязательным, а что добровольным. У нас очень много контрафактной продукции, импортер может оказаться каким-нибудь пятым посредником, не знающим даже, кто производитель. И только эксперт, который много лет имел дело с подобной продукцией, может компетентно судить о том, насколько уже пора заменять обязательную сертификацию обычной декларацией, обязательно ли надо проверять, скажем, вот этот электрочайник, или достаточно декларации, для того чтобы он был выпущен у нас....

Теперь же под лозунгом того, что все это атавизмы, что сертификация всегда была «надутая» — появился орган под названием Департамент технического регулирования в Министерстве экономики, который определяет, чему быть, чему не быть в номенклатуре той продукции, которая подлежит обязательной сертификации. А в дальнейшем все эти правила должны быть записаны в регламенты. Но опять же, кто пишет регламенты, кто закладывает эти требования? Как правило — люди, совершенно чуждые Госстандарту. Либо сам бизнес, либо по заказу государства — тот, кто выиграл тендер, то есть всё тот же бизнес. В итоге — Дума определяет, какие должны быть формы подтверждения соответствия.

— **А что, бизнес сам не способен грамотно написать регламент?**

— Не в том дело, что «не способен». Проблема гораздо глубже. Ведь когда в начале 90-х стала разваливаться промышленность, именно те специалисты на заводах, которые занимались стандартизацией, в первую очередь попадали под сокращение. А это же не простые

⁵ «Пусть покупатель будет внимателен» (лат.) Юридический принцип, означающий ответственность покупателя за принятое им решение о покупке. Наиболее известный частный случай: «Проверяйте деньги, не отходя от кассы» (*прим ред.*)

люди — это люди, которые умели писать стандарты! Понимаете? И мы утратили опыт, мы утратили квалифицированные кадры в отраслях. Исчезла школа стандартизации.

И вот сейчас многие берутся писать регламенты, выигрывают тендеры, а на деле приходится нанимать других людей. Причем это происходит так: одни выигрывают тендер по каким-то конъюнктурным соображениям, получают деньги, а другие — за совершенно другие деньги — разрабатывают эти регламенты.

Это ведь не так просто — написать регламент, который является «симбиозом» закона и технического документа, надо уметь это делать! Вообще, я считаю, рабочая группа, которая разрабатывает регламент, должна быть разносторонней — начиная от юриста и заканчивая инженером. Но при этом в ней обязательно должны быть люди, которые имеют компетенцию в стандартизации! Это ведь такая же наука, как, скажем, юриспруденция...

Госстандарт сейчас превратился в национальный орган по стандартизации — и это его правильная роль, в каждой стране есть такой орган. И я ни в коем случае не хочу сказать, что разработка регламентов должна вестись исключительно на базе Госстандарта. Но национальные стандарты и сертификация должны управляться Госстандартом — это совершенно точно и однозначно. И, значит, он должен принимать непосредственное участие в создании требований регламентов по подтверждению соответствия. А сейчас там по этому вопросу такое написано, что черт ногу сломит, компетенции никакой нет.

— То есть, Госстандарт не участвует в создании регламентов?

— Он прямо оттеснен от этого. Посмотрите, среди тех 80 регламентов, которые планируется принять, нет ни одного, за разработку которого было бы ответственно Ростехрегулирование. Там везде указан Департамент Технического регулирования Министерства. То есть, весь тот опыт, который был накоплен Госстандартом — он сейчас не используется при разработке регламентов. И это очень сильно сказывается на их качестве.

— По закону регламент может написать кто угодно — и никто не мешает Госстандарту этим заниматься. Вы же сами готовили регламент по безопасности машин и оборудования!

— Да, как обычные разработчики. Мы просто выиграли конкурс, я организовал рабочую группу на базе ВНИИНМАШ...

Понимаете, дело даже не в том, что кто-то что-то способен или не способен написать. Изъян — в самом порядке подготовки регламентов, который сейчас установлен. Госстандарт как государственный орган совершенно исключен из этого процесса! Кто проводит экспертизу этих регламентов, чье мнение там решающее? Вот ведь в чем вопрос.

Стандарт, по сути, является продуктом консенсуса всех сторон — и тех, кто проверяет, и

тех, кто сертифицирует, и тех, кто изготавливает. И пока не будет консенсуса — стандарт не выйдет. Консенсус — это основной принцип разработки стандартов, это было самое главное при отработке требований безопасности к любому изделию. А регламент такого консенсуса не предполагает. И если в нем есть требование, с которым не согласна какая-то группа людей, или организация — она всего лишь может написать свои замечания. Насколько они правильно учтены, насколько честно? Хитрость ведь в том, что когда составляется сводка замечаний — там можно лавировать, можно не все замечания записать в этой сводке. Кто проверит, были такие замечания или нет?

— И все это сконцентрировано в департаменте технического регулирования Минпромэнерго?

— Да. И контроля извне нет никакого.

— Но и окончательный вариант регламента обсуждается — Правительство еще в Думу должно передать.

— Бывают еще так называемые нулевые слушания. Но Дума приглашает того, кого посоветует разработчик. Или если какая-то группа оппонентов громко заявила о себе в печати — то из них кого-то приглашают. Так ведь надо же еще знать, что они есть, эти оппоненты.

—...А у нас несогласные привыкли помалкивать: «как бы чего не вышло».

— Не должен человек некомпетентный принимать решения в области безопасности — слишком тяжелыми могут быть последствия! А сейчас получается так, что этот департамент, который назначен так называемым Федеральным органом по техническому регулированию, взял на себя все решения во всех отраслях народного хозяйства. Ну не может орган из 40 человек быть компетентным во всех областях: и в часах, и в трусах, и в машинах, и в сливках, не может он разбираться по всей номенклатуре продукции! Это нереально, понимаете? Госстандарт, который имеет в последнее время 200 человек аппарата, — и то в себе так интегрирует все эти знания, что трудно порой разобраться. А 40 человек — получается профанация.

На мой взгляд, Департамент технического регулирования должен играть некую собирающую роль, главная его задача — преподнести документы Правительству в нужный срок, в нужной форме, взять на себя все проблемы бюрократии, чтобы они там внутри были «исчерпаны», не выбирались наружу. А само решение должно готовить Агентство по техническому регулированию, иначе это решение будет заведомо некомпетентным.

— Давайте вопрос в принципе поставим: что нужно изменить в возникшей системе ТР, как её исправить?

— Я считаю, что самая большая ошибка, не предусмотренная разработчиками Закона, в том, что надзор лишился своего инструмента. Поэтому надо вернуть Правилам безопасности их статус. То есть, 184-й закон не должен распространяться на процессы — это самое первое,

что нужно сделать. Во-вторых, нужно ввести возможность ссылок регламентов на стандарты, как во всех цивилизованных странах.

Должна сохраниться отраслевая специфика выстраивания системы безопасности. Как в атомной промышленности: сверху идет закон об использовании атомной энергии, а дальше идут правовые нормы, которые регулируют безопасность. Точно так же должно быть и в промышленной безопасности: закон о промышленной безопасности и правила безопасности во всех отраслях, на которые распространяется этот закон. И это ни в коем случае не должно выходить на уровень Думы!

– **Подытожим. Мы сделали реверанс в сторону Европы, ради этой конъюнктуры разворотив всё у себя внутри...**

– Думаю, конъюнктурность этого закона не столько внешняя, сколько внутренняя. 184-й

закон нужен был вот именно для того, чтобы этот Департамент появился. Выстраивание вертикали власти, административная реформа... Закон – звено в этой цепи. Ведь только самые высокие конъюнктурные соображения могли позволить отдать безопасность в руки нескольких человек.

Может, разработчики ФЗ-184 что-то другое задумывали, может, на самом деле хотели создать вертикально выстроенную систему, чтобы регламенты эти были прозрачны, чтобы в отраслях не было собственных документов, просто компетенции не хватило сделать всё как следует. Но сегодня вопрос ведь в том, что выиграли, а что проиграли. Проиграли многое. Стандартизация на два года почти остановилась, а это важный показатель развития страны. Не выиграли на самом деле ничего.

Интервью провел А. Горелов