



Геннадий Ильич Грозовский знаком нашим читателям по интервью, опубликованному в журнале «АС» в начале прошлого года*, в котором он подверг жесткой критике действовавшую тогда редакцию закона «О техническом регулировании». Подобная критика звучала в то время и со страниц других изданий — и в конце концов была услышана. Принятая недавно новая редакция закона учитывает многое из того, что было сказано Геннадием Ильичем полтора года назад...

* См. «Арматуростроение» №2-2006, стр. 22

Безопасность требует системного подхода

(интервью с Г.И. Грозовским, заместителем директора по научной работе ВНИИНМАШ, доктором технических наук)

— Геннадий Ильич, тему нынешней нашей беседы можно задать единственным вопросом: как Вы оцениваете последние изменения в законе «О техническом регулировании»¹?

— Поправки, которые внесены в этот закон, можно расценить как компромиссные. Они оставили место для спекуляции, но все-таки дали возможность для правильного понимания вопросов безопасности. Я сейчас поясню, что имею в виду.

В свое время в российской промышленности регулирование безопасности было поставлено вполне грамотно. Я говорю здесь не о качестве регулирующих документов, а лишь о самом подходе к регулированию безопасности, об иерархической структуре нормативной базы. Вот

¹ № 184-ФЗ от 27 декабря 2002 г.

посмотрите на рисунок, который я подготовил²: там как раз эта структура изображена. Наверху конституция, устанавливающая государственное регулирование безопасности, ниже федеральные законы, дающие право ведомствам регулировать безопасность в рамках собственной компетенции: «О промышленной безопасности»³, «О пожарной безопасности»⁴, «Об использовании атомной энергии»⁵, «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»⁶, и другие; наконец, нормативные акты федеральных органов государственной власти.

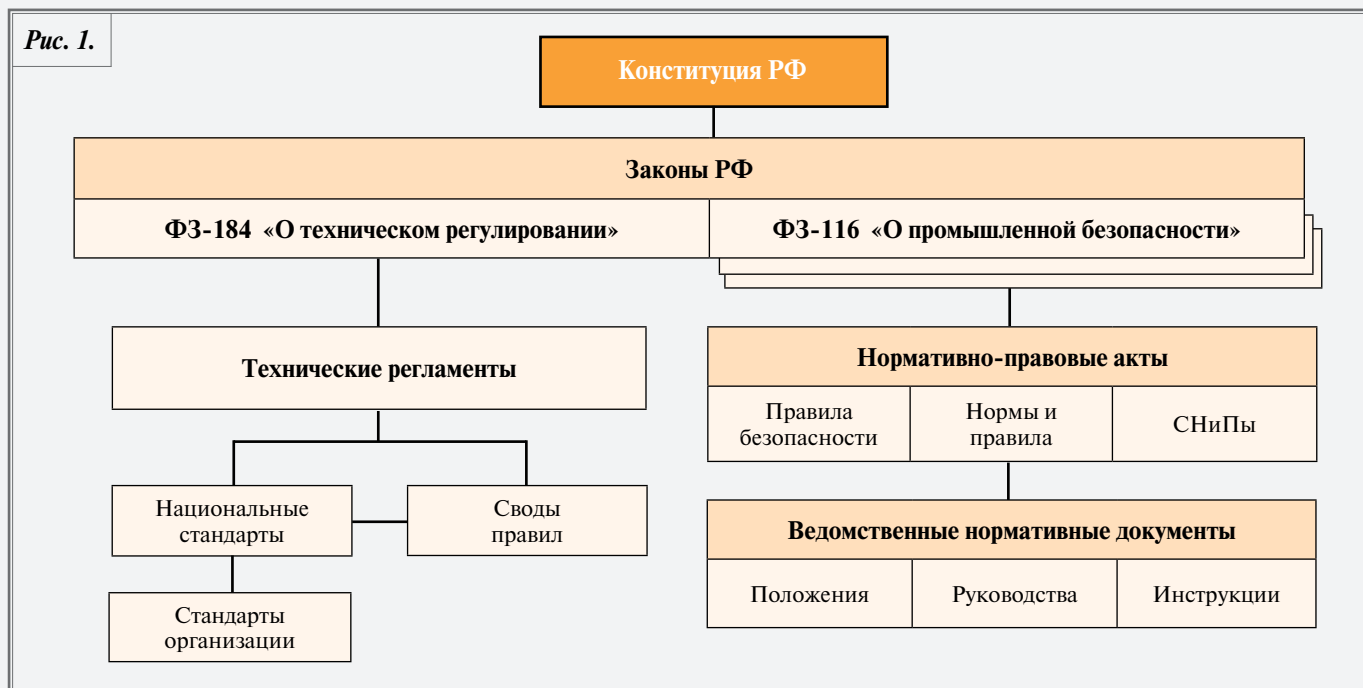
² См. рис. 1

³ № 116-ФЗ от 21 июля 1997 г.

⁴ № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 г.

⁵ № 170-ФЗ от 21 ноября 1995 г.

⁶ № 17-ФЗ от 24 декабря 2002 г.



Такая иерархия нормативно-правовых актов — очень правильная!

Причем, что касается «отраслевых» законов, то в последние годы особенно четко проявилась тенденция по отражению в них вопросов безопасности, там даны прямые ссылки на регулирующие документы. Например, в законе «О железнодорожном транспорте» и в законе «О промышленной безопасности» упоминаются «правила безопасности», в законе «Об использовании атомной энергии» — «нормы и правила». Это означает, что данные документы имеют обязательный характер для всех участников хозяйственных отношений в указанной отрасли. Например, изготовители оборудования для атомных станций всегда подчинялись правилам безопасности в этой области, поставщики оборудования для железной дороги — «своим» правилам безопасности, и так далее. А эксплуатирующие организации, которым принадлежали атомные станции, железнодорожный транспорт или опасные производства, несли ответственность, определенную в тех же самых документах, за обеспечение безопасности данных объектов. Наконец, действовали надзорные органы, на которые государством была возложена обязанность регулирования безопасности — это был Технадзор, это были Атомнадзор, Пожнадзор и другие. Вот такая иерархия: разделение ответственности, документы, содержащие обязательные для всех требования, и надзор за выполнением этих требований — обеспечивала безопасность. Всё было так же, как и в других странах.

С появлением закона «О техническом регулировании» устоявшиеся подходы к регулированию безопасности были разрушены — я об этом говорил в предыдущем своем интервью. Но с введением последних поправок ситуация во многом восстановилась. Там, где безопасность регулировалась хорошо — например, в вопросах безопасной эксплуатации опасных производств — теперь можно вернуться к отраслевым регулирующим документам и к тому порядку отношений, который был ранее принят.

— **Речь о сужении сферы действия закона, из которой исключены вопросы эксплуатации, утилизации...**

— Если это не связано с продукцией. Да, я эту поправку имею в виду.

— **То есть, теперь, после того как оборудование установили на завод, закон «О ТР» перестает действовать, а начинает действовать какой-то другой закон — например, «О промышленной безопасности». Значит, можно ожидать, что в ближайшее время должны быть изменения и к этому закону?**

— Мне кажется, что сам закон «О промышленной безопасности» нормальный, пусть там и есть какие-то недостатки. Нужно говорить в целом о системе нормативных документов в этой сфере, где и раньше не все было благополучно. Часто правила безопасности напоминали скорее инструкции для инспекторов по надзору, там не были изложены принципы обеспечения безопасности, не была отражена иерархическая структура, о которой шла речь выше — вот их на самом деле надо перерабатывать. Зато это было здорово сделано в нормах и правилах под

законом «Об использовании атомной энергии». Там как раз были четко описаны функции Атомнадзора.

И тут возникает очень сложный вопрос — к чему я как раз и вел разговор. Дело в том, что, поскольку принятие поправок было компромиссным и проходило сложно, в законе «О техническом регулировании» осталась лазейка для того, чтобы появлялись регламенты на пересечении этих двух правовых сфер. Например, мы говорим о том, что в металлургическом производстве должны действовать правила безопасности под законом «О промышленной безопасности». Но, с другой стороны, можно разработать технический регламент под названием, допустим, «Эксплуатация машин для металлургического производства»...

— **Погодите, но ведь если станок куплен и установлен, значит, он ушел с рынка — и это уже не «продукция»...**

— Неправильно! Вспомним: каков жизненный цикл машин и оборудования? Они проектируются, изготавливаются, поступают на рынок и потом попадают в эксплуатацию. Так вот, есть целая группа эксплуатационных характеристик, которые влияют на безопасность машин — и тогда они относятся к сфере технического регулирования. И я могу придумать регламент, касающийся не процессов производства металла: например, вопросов пожароопасности в цехе, или того факта, что при соединении расплава с водой могут быть взрывы, — а вот именно машин как таковых.

— **Мне кажется, некую грань между сферами ТР и промышленной безопасности можно провести вот как. Если мы берем отдельную машину — у нее имеются характеристики, которые закладываются при производстве и подпадают под закон о ТР. Но когда мы эту машину ставим в цех, то возникает масса других параметров, ведь завод по производству того же металла — сложнейшая система, безопасность которой не сводится к безопасности каждого ее элемента в отдельности. И именно этот вопрос, о безопасности всей системы, является предметом закона о промышленной безопасности.**

Несомненно, эта грань размыта. Но иначе не получится, тут всё неразрывно связано. И вряд ли можно на уровне законов подробно расписать все тонкости. Здесь, пожалуй, нужна согласованность подзаконных документов — вот очень важный момент.

— Совершенно верно!

— **Но тогда вопрос: будет ли ваш институт, компетентный в области ТР, иметь отношение к разработке нормативных документов под законом «О промышленной безопасности»?**

— Нет, не будет. На нас не возложены такие задачи.

— **А где ж тогда тот орган, который уполномочен исправлять коллизии нормативных актов из двух соприкасающихся правовых сфер?**

— Это очень сложный вопрос, и он пока нигде не обозначен. Тонкость в том еще, что технический регламент, согласно закону, может быть разработан кем угодно, и отследить содержание всех проектов очень непросто. Когда регламент в программе Правительства — еще можно заранее остановить процесс его подготовки, если он выйдет за рамки сферы ТР. Но закон устанавливает, что регламенты могут разрабатываться и вне этой программы.

– Если вернуться к вашему рисунку: в его левой части появился новый документ – «своды правил». Его введение в закон «О ТР» вызвало много вопросов...

– Да, мы даже сделали специальное исследование. На самом деле подобный документ существует и за рубежом, причем он может быть как обязательным, так и добровольным. Называется он code of practice – кодекс правил.

– А как он попал в российский закон?

– Мы предполагаем, что это была инициатива строителей. В строительстве всегда были «нормы и правила» – общеизвестные СНИПы⁷. А в законе «О техническом регулировании» для них места не оказалось. И сложилась хитрая ситуация. У строителей ведь нет отраслевого документа, аналогичного закону «О промышленной безопасности» – и СНИПы у них «подвисли». Произведений-то строительства являются здания и сооружения! А коли так – все строительные процессы попадают в сферу действия закона «О техническом регулировании». И у них нет шансов «вернуться назад», как у промышленных отраслей в результате введения поправок в закон. Потому и возникли в новой редакции закона своды правил.

– Ну, отрасль строительства нас всё же интересует в меньшей степени, нежели машиностроение...

– На самом деле своды правил оказались полезными и для других отраслей. Мы предполагаем, что там будут помещаться различные расчеты – на прочность, например, – которые до сих пор существовали в виде стандартов организаций. Более того, поскольку своды правил вошли в перечень тех документов, которые являются доказательной базой регламентов, и участвуют в подтверждении соответствия – то их уровень поднимается до уровня стандартов.

– Кстати, один из авторов нашего журнала⁸ образно назвал своды правил «ведомственными стандартами».

– Если образно – можно и так выразиться.

– Имелось в виду, что теперь открылась возможность привычным порядком, в рамках какого-то ведомства, где все эти процессы уже отработаны, выпускать документы уровня стандартов.

– Это очень хорошая возможность! Мы, кстати, сейчас разрабатываем методику по созданию сводов правил, будет публичное обсуждение этой методики. И те, кому удобна такая форма нормативных документов – смогут ею воспользоваться. Например, специалисты по безопасности на железнодорожном транспорте сразу определили место сводам правил. У железной дороги ведь сложная структура всевозможных подразделений: локомотивные депо, дистанции пути, сооружения всякие – и такой корпоративный документ для нее очень полезен. Свод правил объединяет требования, единые для всех.

– В новой редакции закона стандарты и регламенты увязаны: под каждый регламент теперь должен быть определенный набор стандартов. И вот какой вопрос возникает. Есть технические комитеты по стандартизации и есть экспертные

комиссии, участвующие в принятии технических регламентов. Но теперь эти два органа оказались, по сути, в рамках единой компетенции, и должны как-то взаимодействовать, соответствовать друг другу. Процессуально как это будет выглядеть?

– Это хороший вопрос. И у нас есть позиция по этому вопросу. Мы разработали методику составления перечня национальных стандартов «под регламент», где написано, что первый, кто готовит проект такого перечня – это сам

АС

«Конечная цель одна – занять нишу на мировом рынке. На рынок можно выходить только с той арматурой, которая отвечает мировым стандартам, мировым требованиям. Наша задача – привести отечественные стандарты в полное соответствие со стандартами мирового уровня».

Б.В. Максимовский,
генеральный директор «Настхол»,
(Журнал «Арматуростроение», № 1 (14), 2001)

разработчик технического регламента. Когда он представляет свой регламент на публичное обсуждение – то дает и некий перечень национальных стандартов, которые будут являться его доказательной базой. Это означает, что те ТК по стандартизации, в чью компетенцию эти стандарты входят, должны быть «подвязаны» под разработку данного регламента. Ведь именно они знают, насколько требования регламента «покрываются» существующими стандартами, гармонизированы ли они с международными, отражают ли уровень современной науки и техники.

И поэтому, в частности, – как ответ на ваш вопрос – мы полагаем, что любая экспертная комиссия должна обязательно содержать представителей тех ТК, перечень стандартов которых вошел в доказательную базу.

– Комиссия собирается из представителей ТК?

– Необязательно. Это могут быть и представители тех организаций, на деятельность которых регламент будет распространяться.

– Представители предприятий редко обладают системным мышлением...

– Вопрос насчет участия предприятий в разработке регламентов очень болезненный. До сих пор в регламентах, которые разрабатывались, требования были настолько общие, что изготовители иногда не понимали даже, как они к ним относятся. Но сейчас, когда стало ясно, что регламенты опираются на те самые стандарты, на основании которых разрабатывается продукция – ситуация изменилась. И, проводя экспертизу проектов регламентов, мы видим иногда, что в регламент прямо-таки врываются некие требования из стандартов. А ведь стандарт имеет свою специфику, он связан с совокупностью других стандартов, без ссылок на эти стандарты его нормы порой лишаются смысла. И когда в регламенте в качестве требования по безопасности указывается то, чему место в стандарте – это непонятно.

⁷ СНИП – Строительные Нормы и Правила

⁸ См. А. Гевардовский «Тришкин закон»: «Арматуростроение» №4, 2007, с. 23

– Подготовка регламента требует определенного уровня системного мышления, общего взгляда на всю систему стандартизации. Ведь обычный человек не сможет, например, написать закон, не обладая правовой грамотностью, не видя права как системы. Чтобы комиссия работала эффективно – в ней должны быть специалисты с системным мышлением и опытом, а не инженеры предприятий. А предприятие может, например, принять участие в разработке соответствующих стандартов...

– Мое участие в экспертных комиссиях показало, что, к сожалению, сложилась грустная ситуация, когда анализ качества регламента с точки зрения обеспечения безопасности подменяется элементарным лоббированием. Приведу пример. Рассматривался регламент о безопасности аттракционов, я был членом экспертной комиссии. И все заседания сводились к, скажем так, «грубой» дискуссии между изготовителями аттракционов. Почему так получилось? Потому что при публичном обсуждении этого регламента какие-то замечания разработчиками не были учтены, – по разным причинам, может быть, аргументированным, – а когда собралась экспертная комиссия – выяснилось, что в нее вошли авторы тех самых неучтенных замечаний. И они стали на заседаниях комиссии продавливать свои замечания, «выкручивать руки» разработчикам регламента, пользуясь тем, что без их решения, без протокола нельзя было отправить этот самый регламент в Думу.

Вообще, от того, кто входит в экспертную комиссию, во многом зависит будущее регламента.

– **А как формируется состав комиссии на практике?**

– Это функция департамента технического регулирования. И он должен более продуманно относиться к составлению списка людей, которые участвуют в экспертной комиссии.

Вообще, надо сказать, что безопасность, несомненно, требует системного подхода, а люди с системным мышлением, которые могли бы «подняться над отраслью» – это должны быть люди с опытом, например, работы в надзорных органах...

– **Системное мышление ставят в хороших вузах, в университетах. Понятно, что тот, кто ничего кроме узкотехнической литературы не читал – вряд ли им обладает. Вот если человек сначала изучил какую-то область науки, а потом пришел в безопасность...**

– Правильно! Люди, которые занимались безопасностью как наукой – они и обладают системным мышлением. Причем у нас это было всегда по отраслевому принципу. В Атомнадзоре занимались безопасностью атомной промышленности, в Технадзоре – безопасностью на опасных производствах.

– **Так может, одна из проблем внедрения закона о ТР в том, что просто с кадрами проблема в сфере безопасности?**

– На самом деле такая специальность во многих вузах есть, называется «безопасность жизнедеятельности в техносфере» – вот они-то и призваны готовить специалистов по безопасности в отраслях промышленности, только лишь нужно это правильно делать, по отраслевому принципу.

Тогда у выпускников будет системный подход к проблемам безопасности в приложении к конкретной отрасли.

– **Будет ли подход системным – от программы зависит...**

– Программы хорошие. Всё зависит от конкретного преподавателя.

– **Но за три года регламентов подготовлено – единицы. Проекты «вязнут» в обсуждении. Может, все же не хватает людей, чтобы грамотно, системно сделать регламент?**

– К сожалению, в законе написано, что написать регламент может любое лицо. И мне кажется, что это слишком демократично... К примеру, недавно у нас на экспертизу поступил регламент по безопасности смычковых инструментов. Нет, ну где тут риски такие существенные, чтобы на эту тему писать регламент?

– *(с усмешкой)* Ну... если под смычком порвется струна – это ж опасно!

– Просто надо бы все-таки заранее ограничить профессионалами круг людей, которые могут разрабатывать регламенты.

– **Думаю в конце концов так и получится. Мне кажется, эта норма – просто реверанс на Запад, где приняты такие вот «демократические» декларации, но их истинный смысл все понимают: «да, я имею это право, и хорошо, что оно у меня есть, но если я не умею, я не буду этим правом пользоваться». Там каждый делает то, в чем он профессионален. А у нас, наверное, пока не вызрел такой вот элемент внутренней культуры...**

– Я хочу еще вот что сказать. Мы на себя взяли функцию, не прописанную нигде в законах – функцию экспертизы технических регламентов. Не в составе экспертной комиссии, а в целом. То есть, в части требований безопасности, в части подтверждения соответствия, в части метрологии – многие институты участвуют, а наш институт является замыкающим, проводит уже обобщенную экспертизу.

Так вот, мы разработали алгоритм нашего экспертного участия в разработке регламентов. И мы понимаем, что экспертиза должна начинаться еще на этапе составления технического задания на разработку регламента, чтобы было понятно, например, что про смычковые инструменты регламент не требуется.

Во-первых, мы можем уже на самой ранней стадии, когда еще только задание дается на регламент – определить степень необходимости такого регламента. Во-вторых, мы можем отслеживать, как проходит публичное обсуждение, – а ведь нигде не написано, кто проверяет, на самом ли деле все замечания были приняты, и на все были даны ответы, потому что никто не следит за сводкой отзывов, когда идет публичное обсуждение. По моему мнению, такой вот экспертный мониторинг должен проводиться на всех стадиях разработки регламента, вплоть до участия наших специалистов в экспертной комиссии.

– **Вообще, эту функцию хорошо бы если не узаконить, то как-то прописать нормативно...**

– Совершенно правильно! И думаю, что наш институт с данной функцией прекрасно справится.

Интервью провел А. Горелов