

СТАТЬИ

А КОРОЛЬ-ТО ГОЛЫЙ! (К вопросу о разработке технических регламентов)

О.М. Ковалевич (НТЦ ЯРБ)

В соответствии с принятым Федеральным законом "О техническом регулировании" на сцену нормативного регулирования в сфере промышленного производства, услуг, продукции выходят технические регламенты (ТР). Разработка ТР производится по утвержденной Программе на 2004-2006 гг. (6.11.04 №1421-Р). Из 74 документов Программы приблизительно половина должна быть представлена в Правительство в 2005 г., в том числе 10 в первом полугодии, 12 – в III квартале и 16 – в IV квартале. На 1 ноября 2005 г. на рассмотрение Правительства РФ представлен один документ, прошли общественные слушания 22 документов. О готовности представить сколько-либо заметное количество документов до конца года в Правительство РФ судить трудно, так как предстоит непростая процедура согласования. Таким образом, налицо явный сбой в реализации программы перехода всей страны на новую систему технического регулирования. Естественно, по старой русской традиции возникает вопрос: кто виноват? Могут быть названы две причины. Первая – это исполнители, т.е. федеральные органы исполнительной власти, участвующие в организации разработки технических регламентов. По каждому зафиксированному в программе документу фигурирует от трех до восьми так называемых исполнителей, где первый в списке рассматривается как головной исполнитель. Вторая возможная причина сбоя – это постановка задачи, т.е. сам Федеральный закон "О техническом регулировании" и, следовательно, те люди, которые разрабатывали и принимали этот Закон. Компромиссным вариантом может быть, что виноваты и те, и другие.

Остановимся вначале на самом Законе. Первое, что хотелось бы отметить, – процедура подготовки Закона, когда широкому кругу специалистов по затрагиваемым проблемам стало известно о нем после того, как он был принят Государственной Думой. Похоже, что авторы Закона, депутаты и руководители отраслей, знакомые с подготовкой Закона, не оценили сразу, какую "мину" под сложившуюся государственную систему управления они готовят. Не хочется кликушествовать, но последствия от провала указанной затеи, когда старое будет разрушено, а новое не создано, могут привести либо к потере государственного управления над процессами безопасного функционирования отраслей народного хозяйства, либо к хаосу и неразберихе в функционировании разных правовых и нормативных основ, что приведет к задержке в развитии страны. Возможно и то, и другое.

Предчувствие чего-то разрушительного и непонятного возникло у специалистов "среднего уровня", которые были хорошо знакомы с действующей системой регулирования и которым предстояло внедрять новую систему. Для того чтобы что-то успешно внедрять, им необходимо было в первую очередь понять: а зачем нужно все отменять и создавать новое. На первых этапах обнародования Закона выдвигался лозунг, что его принятие – необходимое условие вступления России в ВТО. Это заклинание продолжает звучать и сейчас на разных уровнях. Характерно, что авторы представленной позиции ограничиваются только их провозглашением, не утруждая себя пояснить специалистам и общественности, почему для вхождения России в ВТО необходимо столь радикально разрушать действующую систему. Мы не касаемся сейчас вопроса, нужно ли вообще вступать России в ВТО. Мнения на этот счет неоднозначны. Не претендуя на полное понимание задач ВТО и ответственности вступивших в указанную организацию стран, представляется, что основной направленностью (объектом) деятельности ВТО является производимая странами продукция и условия обмена (торговли) этой продукции на мировом рынке. И в данном контексте понятны необходимые действия в стране по удовлетворению требованиям ВТО. Но похоже, что авторы Закона (в основном это экономисты новой волны) и тут "перестарались", распространив подобные требования на "производство", не будучи достаточно знакомыми со сложившейся в стране системой технического регулирования. И не отдавая себе отчета, к чему может привести подобная перестройка. В этом заблуждении (выдвижении одинаковых требований для "продукции" и для "производства") видится основная причина пробуксовки разработки ТР как основы новой системы технического регулирования.

Авторы Закона выдвигают один аргумент, который почему-то мало афишируется, но о его целенаправленности спорить не приходится. Речь идет о стремлении снять многочисленные бюрократические препоны на пути развития коммерческой инициативы людей и бизнеса. Задача благородная, но, как известно, "благими намерениями усеян путь в ад". Жизнь показывает и об этом говорят на разных уровнях, что бюрократическая система в стране успешно развивается. Еще предстоит осмыслить, приведет ли новая система технического регулирования к ее обузданию.

Отсутствие четкого понимания, что же должны содержать ТР, отразилось в формировании вышеупомянутой Программы по их разработке. Не было единого мозгового центра по формированию хотя бы приблизительного перечня необходимых общих и специальных регламентов. Формирование перечня ТР, подлежащих разработке в первую очередь, было фактически отдано структурам, которым предстоит выполнить или контролировать эти регламенты. Поистине, щуку бросили в реку. На разработку были выделены бюджетные деньги, что разожгло аппетит "исполнителей" разного уровня компетентности. В результате появилась утвержденная Правительством Программа, представляющая, по сути, эклектику нескоординированных представлений различных исполнителей о направленности и тематике предлагаемых ТР. Данный факт не мог не отразиться на содержании разработанных каждого ТР и всей

системы ТР, что подтверждают проводимые слушания. В этом, вероятно, заключается вторая основная причина "сбоя" Программы.

Следующий момент, на котором следует остановиться, – вопрос "степени риска". Данное понятие – ключевое в Законе: от него зависят многие его требования по номенклатуре и содержанию ТР. И здесь мы опять сталкиваемся с непродуманностью включения этой категории в Закон в силу неготовности всех подпадающих под действие Закона объектов адекватно оценить "степень риска" и, следовательно, отразить эту проблему в ТР. Отсутствие хотя бы ориентировочных указаний со стороны разработчиков Закона, что и как следует понимать в контексте Закона под "оценкой риска", естественно приводит к неоднозначности формирования указанного требования в проектах ТР. Широко обсуждаемое в научно-технической литературе и в имеющихся разрозненных методических указаниях в отдельных отраслях это понятие отражает неопределенность в решении этой проблемы на уровне ТР. Заметим, что данное в Законе определение "риска" не является корректным, тем более, что авторы пытаются распространить это определение и на "продукцию", и на "производство".

Имеются попытки представить "риск" для всех случаев жизни некой количественной величиной (вероятностью, ущербом или некой комбинацией того и другого) и, определив допустимые (недопустимые) значения этой величины, судить о "степени риска" и тем самым ставить барьеры на пути потенциально опасных производств и продукции.

Решить рассматриваемую проблему не удастся в ближайшее время по нескольким причинам. Во-первых, отсутствие единого подхода в методологии оценки риска. Это касается как определения вероятности чрезвычайного (нежелательного) события, так и возможного ущерба в результате этого события. Отметим, речь идет о необходимости оценивать эти показатели априори, т.е. на стадии сооружения объекта (или планирования выпуска продукции). Специалисты знают, что говорить о прогнозируемых показателях риска можно только в "доверительных интервалах", отличающихся не на проценты и не в разы, а на порядок и больше. Спрашивается: можно ли создавать общегосударственную систему оценки риска и принятия решения по управлению риском на основе получаемых количественных показателей для всего спектра потенциально опасных производств? Думается, что ответ здесь ясен. А ведь для этой цели вероятно и задумывалось включение "концепции риска" в Закон.

Второй момент, который необходимо отметить, – судьба сложившейся за десятилетия системы правил, норм, стандартов и т.п. в различных отраслях и различного уровня. Можно согласиться, что она громоздка, противоречива, не пронизана единой идеологией, но эта система – основа действующей системы регулирования как по обеспечению безопасности потенциально опасных производств, так и качества продукции. Федеральный закон "О техническом регулировании" предлагает заменить действующую систему нормативно-технических документов системой технических регламентов, сертификатов соответствия и др. Трудно возражать, что необходимо совершенствовать существующую систему технического регулирования, создать общегосударственную концепцию ее построения, ограничить бюрократические препоны развитию производства. Но авторы недооценили инерционность процесса перехода от старой системы к новой и масштаб связанной с этим переходом работы. Не продумана этапность перехода без попадания в периоды времени, когда новое еще не создано, а старое уже отброшено.

Приведенные обстоятельства служат основанием для пессимизма в отношении возможности построения новой системы технического регулирования на основе ТР в запланированные сроки.

Второй традиционный русский вопрос: что делать? В данной ситуации прежде, чем что-то предлагать, необходимо признание того факта, что "поезд идет не туда". Ситуация аналогична ситуации, когда человек по ошибке сел не в тот поезд и осознал, что едет не туда, куда ему нужно. Важно, что он это осознал как можно раньше и понял, что ему надо покинуть этот поезд, а потом уже думать, как ему добираться туда, куда ему нужно. Вопрос не простой, так как у нас не принято вовремя признавать, что сели не в тот поезд. Но без этого (признания того, что надо менять курс) начинать обсуждение альтернатив бесперспективно.

Высказанный пессимизм и непонимание постановки задачи без (говоря математическим языком) формулировки начальных и граничных условий беспокоит многих ученых и специалистов с начала появления Закона и в процессе попыток его реализации. К сожалению, это обнародывается на узких профессиональных "сценах" и не нашло отражения в средствах массовой информации. А повод для беспокойства есть, так как последствия от форсированного внедрения новой системы путем разработки непонятно каких ТР могут обернуться начальными последствиями. Когда же появится тот "мальчик", который скажет: "А король то-голый!".

Послесловие редколлегии

За последние пять лет наш журнал неоднократно обращался к Федеральному закону "О техническом регулировании", предоставляя слово разным специалистам, представителям различных ведомств и организаций. И в других "атомных" журналах были публикации на эту тему. И, право, трудно вспомнить хоть одно доброе слово в адрес самого закона или оптимистические оценки перспектив его применения в области использования атомной энергии.

Что это – консерватизм немолодых людей, неприемлющих нового, или мудрость опытных специалистов, основанная на многолетней практике? Самое интересное, что ответ на указанные вопросы зависит не от основательности или изобретательности наших авторов, а от неизвестного нам будущего. Возьмут верх здравые мнения стремящихся вывести область использования атомной энергии из-под

действия данного закона – можно будет говорить о мудрости его оппонентов. Выдержат удар те силы, которые много сделали для проведения в жизнь этого закона, – придется признаться в косности противникам закона. И нелишне напомнить о существовании обратной зависимости между должностной ответственностью и резкостью суждений. Само наличие такой связи сдерживает свободу маневра и произвол аргументации в спорах.

Но что нам делать сейчас? И мы вынуждены напоминать еще раз известное римское правило: “*Dura lex, sed lex*” – закон суров, но это закон. Особенно ласкает русское ухо первое слово этого афоризма. Но, исходя из его существа, следует оставить в стороне субъективные мнения и последовательно и системно начать осуществлять то, что требует федеральный закон. Такова в настоящее время, как нам представляется, должна быть позиция регулирующего органа – Ростехнадзора и института его научной поддержки – НТЦ ЯРБ.