



Презумпция соответствия техническим регламентам



Сергей ПАЛКИН
Sergey V. PALKIN

Валентин КОЗЫРЕВ
Valentine A. KOZYREV



Палкин Сергей Валентинович – доктор экономических наук, директор дирекции по техническому регулированию дивизиона «Железнодорожный прокат» ООО «ЕвразХолдинг», Москва, Россия.

Козырев Валентин Александрович – доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой «Менеджмент и управление персоналом организации» Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), Москва, Россия.

Принятая в рамках Таможенного союза система технического регулирования, по мнению авторов, содержит ряд положений, которые вместе с существующими техническими регламентами в области железнодорожного транспорта затрудняют оценку соответствия их требованиям получаемой от производителей продукции. Это касается стандартов, поддерживающих регламенты, и сертификационных процессов, и приоритетного обеспечения параметров безопасности транспортной техники. Сделанные в данном контексте выводы и предложения самих аналитиков не претендуют на бесспорность и не исключают возможность дискуссии.

Ключевые слова: Таможенный союз, железнодорожный транспорт, техническое регулирование, стандарты, регламенты, сертификация, презумпция соответствия, апелляционный орган.

Анализ системы технического регулирования (ТР) в рамках Таможенного союза подводит к необходимости изменения существующих условий при оценке соответствия требованиям безопасности.

Таможенный союз решением от 15 июля 2011 года № 710 принял технические регламенты, касающиеся сферы железнодорожного транспорта, а также перечни стандартов, содержащие требования к продукции и методам испытаний для подтверждения соответствия установленным регламентам.

В представлении стандартов четко указано, что их применение при изготовлении продукции является достаточным основанием для ее проверки на соответствие критериям надежности, качества, безопасности. Приведённые в перечнях стандарты в среде специалистов принято воспринимать как стандарты, поддерживающие технические регламенты.

СЛАБЫЕ ТОЧКИ – ЭТО БОЛЬШИЕ РИСКИ

Принятые подходы к системе технического регулирования отражают ряд позиций, которые противоречат признанным в международной практике целям и принципам

стандартизации. Принципы, хорошо всем известные, положены в основу не только российского законодательства и национальных стандартов, но и межгосударственной стандартизации, требованиями которой обязаны руководствоваться участники Таможенного союза.

1. Применение на добровольной основе стандартов для целей подтверждения соответствия сложной технической продукции, к которой относится и большинство ее образцов, используемых в ходе перевозок железнодорожным транспортом, по сути, является процессом добровольно принудительным. Ведь если производитель применяет для изготовления продукции стандарты из утвержденного перечня, то методы и сами испытания такой продукции для подтверждения соответствия также могут проводиться по шаблонам того же перечня.

Если изготовитель отклоняется от требований, изложенных в поддерживающих стандартах, то он обязан представить свои собственные доказательства соответствия такой продукции требованиям технических регламентов. При этом в регламентах лишь декларируется, что изготовление продукции по другим стандартам не является основанием для признания ее несоответствия. Производителю нужно всего лишь представить доказательства соответствия требованиям по безопасности.

На практике соответствие доказывается, как правило, результатами прямых испытаний продукции по верифицированным методам и методикам. Система технического регулирования в Таможенном союзе не предусматривает института экспертных организаций и оценки ими соответствия стандартам на основе расчетов, анализа и моделирования.

2. Технические регламенты вообще не определяют ни формы, ни объём, ни критерии достаточности каких-либо доказательств. Их выбор и сам процесс формирования доказательной базы предлагается осуществлять самому производителю. А вот достаточность доказательств будет определять исключительно орган по сертификации.

Такой подход результативен лишь в конкурентной среде, включая область оценки соответствия, и при высокой добросовестности органов по сертификации. Ни первого, ни второго за период с 1998 года, когда была введена обязательная сертификация на же-

лезнодорожном транспорте, пока, на наш взгляд, не создано.

3. Неопределённость требований к доказательствам соответствия продукции, изготовленной с отклонениями от поддерживающих стандартов, и преобладание субъективного фактора при принятии решения по достаточности формирует коррупционные условия. Убедительное же доказывание требует не только огромных ресурсов на возможные научные исследования, но и времени, которое при создании новой продукции лимитирует сроки окупаемости инновационных процессов.

4. Понимание своей конечной ответственности за безопасность продукции приведёт большинство добросовестных производителей к применению только поддерживающих стандартов. Это будет оформлено соответствующим организационно-распорядительным документом, реализация которого переведёт добровольность стандарта в жесткую обязательность. А та, в свою очередь, повлечёт за собой обязательность и системы ссылочных стандартов, на которые имеются ссылки в поддерживающих стандартах. Анализ показывает, что почти все межгосударственные стандарты станут для изготовителей продукции обязательными. Ведь только тогда ей обеспечивают минимальные сертификационные барьеры при запуске в обращение на рынке Таможенного союза.

Отсюда следует, что основополагающий принцип добровольности применения стандартов превращается в простую и не применяемую на практике декларацию.

Исторически уже известен период экономического развития, когда в условиях обязательности применения стандартов он завершился для страны не только системной стагнацией, но и падением всей прежней системы технического регулирования. Поэтому система поддерживающих ТР стандартов, которыми обеспечивается «презумпция соответствия», может стать ключевым недостатком технического регулирования в Таможенном союзе.

5. Если требования поддерживающих стандартов в своем большинстве станут обязательными, то их будет стремиться выполнять большинство промышленных предприятий для создания высокой уверенности у потребителя в безопасности изготавливаемой продукции. И здесь возникает очевидное



противоречие, касающееся конкуренции на внутреннем и внешнем рынках. По сути, поддерживающие стандарты содержат требования по безопасности, декларируемые как минимальные, а значит, промышленность будет работать на самом минимальном уровне требований, которые на одноимённую продукцию будут повсеместно одинаковыми. Но если продукция выпускается на рынок с одинаковыми свойствами, то о какой конкуренции может идти речь?

6. Отсутствие конкурентных условий и обязательность всей полноты требований поддерживающих ТР стандартов противоречат не только самим принципам стандартизации, но и существенно снизят мотивацию к улучшению производства в странах Таможенного союза. Если требования поддерживающих стандартов минимальны, то продукция, получившая подтверждение соответствия путем применения принципа «презумпции соответствия», не будет конкурентоспособна прежде всего на внешних рынках. По существу, система межгосударственных поддерживающих стандартов, объективно получив широкое распространение, ограничит конкурентоспособность экономик Таможенного союза за его пределами.

7. Получается, подчеркнем еще раз, что все изложенные в стандартах требования касаются безопасности и подлежат обязательному исполнению. В результате такой подход противоречит главному назначению стандарта, которое заключается в выставлении самых передовых требований по самому актуальному спектру свойств и характеристик продукции. Безопасность, в том числе и экологическая, является лишь одним из обобщающих свойств в ряду других, не менее важных для потребителя. Возьмем, к примеру, надёжность, работоспособность, ремонтпригодность и т. д. То есть обязательность всех требований стандарта не только противодействует процессам совершенствования других свойств продукции, а значит, и её инновационному развитию, но и замедляет научно-технический прогресс в промышленности в целом.

8. Презумпция соответствия как единственно эффективный способ снижения сертификационных барьеров мотивирует производителя к предельно точному сохранению производственных и технологических усло-

вий, отказу от инновационных решений и создания новых продуктов. Неопределённость критериев и механизмов доказывания соблюдения требований по безопасности, чрезмерность субъективности в оценке достаточности доказательных материалов производителя не только препятствуют модернизации производства, но и содержат предпосылки к коррупционным отношениям.

9. Отсутствие разграничения областей аккредитации по видам продукции органов по оценке соответствия, недовостребованность метода коллегиальной оценки достаточности доказательств безопасности, снижение роли государственных ведомств, отвечающих за состояние безопасности в отрасли, ставит под сомнение рациональность системы технического регулирования в Таможенном союзе.

Комиссией Евразийского экономического союза внесены изменения в ранее принятое Комиссией Таможенного союза решение № 710 о принятии технических регламентов в области железнодорожного транспорта. При этом ограничено до августа 2016 года применение сертификатов соответствия, полученных до августа 2014 года, хотя их срок действия составляет три года. То есть реально угроза остаться без повторной сертификации, создать дефицит по многим видам продукции, повседневно необходимой для осуществления железнодорожных перевозок.

10. Существенным препятствием при аккредитации является обеспечение независимости. Известно, что в существующей системе на железнодорожном транспорте большинство испытательных лабораторий создано на базе имеющегося производства, поскольку других просто нет. Весьма сложно в оставшиеся короткие сроки добиться от собственников предприятий и организаций осуществить структурные преобразования для обеспечения принципа независимости. Порой это даже и невозможно. Однако межгосударственных решений по этой проблеме пока не принято.

11. Аккредитация полномочных органов — всего лишь малая часть системы оценки соответствия. Огромное значение здесь имеет порядок обращения документов (документооборот). В целом он системно прописан в технических регламентах, но без достаточной глубины и конкретики. Заявителям на оценку соответствия продукции неизвест-

ны ни формы заявок, ни степень полноты требуемых сведений, ни формы актов, протоколов испытаний и других бумаг. И возникают естественные вопросы: куда, по какому адресу, с каким набором документов следует подать заявку на оценку соответствия? Сколько это будет стоить в новых условиях? А ответы к августу 2014-го явно опоздали.

12. Слабым местом перехода на новые условия технического регулирования является полное отсутствие каких-либо переходных положений, кроме ограничения действия «старых» сертификатов, по поводу чего уже сказано ранее (п. 9). Но ведь имеется еще и такой нюанс, к примеру: что делать со случаями сертификации продукции по сертификационным базисам с подконтрольной эксплуатацией, которая заканчивается после официально установленного ограничительного срока. Тут нужен свой особый порядок учёта таких вариантов, а равно и принятия решений о судьбе сертификата на основе результатов подконтрольной эксплуатации.

13. Существенный пробел состоит и в том, что техническое регулирование не содержит поддерживающих стандартов, которые определяли бы порядок разработки и постановки на производство новой продукции. Но такой межгосударственной системы стандартов не разработано. А ведь это как раз тот случай, когда их обязательность способна обеспечить весь набор процедур, гарантирующих не только высокое качество продукции, но и её соответствие требованиям безопасности.

БЕЗОПАСНОСТЬ ПРЕВЫШЕ ВСЕГО

Складывается впечатление, что отношение к решениям Таможенного союза не более чем формальное. И действительно, официально технические регламенты приняты, требования по безопасности сформулированы в переработанных новых поддерживающих стандартах, процесс аккредитации тоже как-будто организован. Только вот попробуйте для примера провести оценку соответствия выпускаемой продукции — даже в деловой игре при нынешних правилах ничего не получится. А нужно будет реализовывать это реально, а не в игре.

Получается, как по Райкину, — все ведомства формально все сделали, и претензий им не предъявишь, а в реалии системы нет и оценки соответствия продукции не осуществить! Чехарда с органами управления, несо-

гласованность ведомства по аккредитации и отраслевых ведомств вызывают большое беспокойство производителей.

Именно производителей, потому что потребитель в каждой из стран Таможенного союза всего один — железнодорожный транспорт. И ничего не случится, если железные дороги год или два не смогут закупать локомотивы, вагоны или рельсы по причине отсутствия сертификатов соответствия. Как работали, так и будут перевозить грузы, даже какое-то время эффективнее — из-за снижения издержек на закупки. Только вот промышленности может не стать, не перенести производителю годовых простоев и отсутствия продаж продукции.

Обеспечение безопасности — прямая обязанность государства. И независимость от него системы оценки соответствия требованиям технических регламентов должна быть разумной и обеспечивающей подобающий контроль и возможность регулирующих воздействий.

Преодолению столь многочисленных и обоснованных, на наш взгляд, недостатков могло бы способствовать исключение обязательности применения полного состава требований поддерживающих техническое регулирование стандартов и выделение только той их части, которая определяет условия соблюдения безопасности. Принятие специального документа с требованиями по безопасности — аналогично тому, как это когда-то было сделано с положительно зарекомендовавшими себя нормами безопасности, наверняка обеспечит реализацию такого подхода. И они должны быть, разумеется, минимальными, чтобы сохранить возможности для инновационного развития транспортной техники.

Для инновационной продукции целесообразно определить систему разработки и утверждения сертификационных базисов, известных по многолетнему опыту и реальной практике. Предлагаемая же сейчас система так называемых «предстандартов» весьма громоздкая по процедурам рассмотрения и принятия. Это не только осложняет инновационное развитие, но и затрудняет самые простые улучшения свойств серийной продукции.

Ведущая роль отраслевых государственных органов (отвечающих за безопасность на железнодорожном транспорте) в процессе





создания требований для оценки соответствия инновационной продукции нужна, чтобы повысить ответственность на всех уровнях производства инновационного продукта и снизить сертификационные барьеры со стороны компетентных инженерных служб. Практикой давно доказана эффективность такого взаимодействия производителей и государства.

Важно определить и апелляционный орган в Таможенном союзе, установить области аккредитации по видам производимой в союзных странах продукции при оценке соответствия, что поможет поднять уровень компетенции и ответственность органов по сертификации, а также уменьшит какую-либо возможность коррупционных проявлений в новой системе технического регулирования.

Не исключены, конечно, спорность и неоднозначность изложенных выводов и предложений, но это лишь доказывает чрезмерную закрытость происходящих процессов, недостаточность гласности в работе причастных к недостаткам органов, ведающих решением насущных проблем производителей продукции, отсутствие должного общественного

обсуждения и игнорирование рисков, касающихся объединений производителей.

Без решения совокупности возникающих переходных проблем весьма проблематично рассчитывать на успешность внедрения новой системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта в рамках Таможенного союза. И естественно, при всех сопутствующих этому обстоятельствах главной целью заинтересованных сторон остается обеспечить требуемую безопасность, снизить сертификационные барьеры, облегчить продвижение инновационных продуктов, повысить конкурентоспособность, не допустить прекращения производства продукции, которая до августа 2014 года демонстрировала свою надежность и состоятельность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О техническом регулировании», № 184–ФЗ, 27.12.2002.
2. Зудилин Н. А. Принципы системы менеджмента качества и их реализация на предприятиях и в структурных подразделениях железнодорожного транспорта: Учеб. пособие. – М.: МИИТ, 2007. – 106 с.
3. Козырев В. А., Палкин С. В., Шишмаков В. Т. и др. Корпоративный менеджмент на железнодорожном транспорте России: Учеб. пособие. – М.: ВИНТИ РАН, 2014. – 384 с. ●

PRESUMPTION OF CONFORMITY WITH TECHNICAL REGULATIONS

Palkin, Sergey V. – D. Sc. (Economics), director of the Directorate of Technical Regulation Division of railway lease of LLC «EvrazHolding», Moscow, Russia.

Kozyrev, Valentine A. – D. Sc. (Tech), professor, head of the department of Management and staff management of an organization of Moscow State University of Railway Engineering (MIIT), Moscow, Russia.

ABSTRACT

Adopted in the framework of the Customs Union technical regulation system, according to the authors of the article contains a number of provisions, which, together with the existing technical regulations in the field of railway transport complicate the assessment of their compliance with the requirements received from the producers. This also applies to standards, supporting regulations, and certification processes, and preferred ensuring of the security settings of the transport equipment. Conclusions and recommendations of analysts, made in this context, do not claim indisputability and offer discussion.

ENGLISH SUMMARY

Background. *Analysis of the system of technical regulation (hereinafter-TR) in the framework of the Customs Union leads to the need to change the existing conditions in the evaluation of compliance with safety requirements.*

Customs Union with its decision of 15 July 2011 № 710 adopted technical regulations relating to the scope of railway transport, as well as lists of standards containing requirements for products and test methods to verify compliance with established regulations.

In the introduction of standards it is clearly stated that their use in the manufacture of products is a good reason for its test for conformity with the criteria of

reliability, quality, safety etc. It is accepted among the experts to perceive enlisted standards as supporting technical regulations.

Objective. *The objective of the authors is to analyze the current technical regulation system in the Customs Union.*

Methods. *The authors use analysis, comparison and descriptive method.*

Results.

Weak points are big risks

Adopted approaches to technical regulation system reflect a number of positions that are contrary to recognized in international practice purposes and principles of standardization. The principles, which are well known to all, are the basis not only of the Russian legislation and national standards, but also interstate standardization, requirements of which must be guidelines for members of the Customs Union.

1. The use on a voluntary basis of standards for conformity assessment of complex technical products, to which refer most of its samples used in the course of transportation by rail, in fact, is a voluntary- compulsory process. After all, if a manufacturer applies for manufacturing products standards from the approved list, then methods and tests themselves of such products for conformity assessment can also be performed on the templates of the same list.