

В.Г. Версан

40 ЛЕТ В ПРОФЕССИИ

Сборник статей

Москва
РИА «Стандарты и качество»
2013

УДК 658.6

Версан В.Г.

40 лет в профессии. Сборник статей.

— М.: РИА «Стандарты и качество», 2013. —350с.

В сборнике представлены избранные статьи по вопросам стандартизации, сертификации и технического регулирования в целом, а также менеджмента качества. Расположенные по хронологическому принципу они охватывают события, происходившие в этих направлениях деятельности как до 1990г., так и после, вплоть до сегодняшних дней. Читателю будет безусловно интересно проследить тот круг проблем который приходилось решать в этих двух различных по экономическим формациям периодах. Как участник этих событий автор высказывает свою точку зрения на то как они решались, на успехи и недостатки в этой работе.

Сборник предназначен для тех, кто в своей трудовой и творческой работе сталкивается с этими направлениями деятельности.

УДК 658.6

ISBN 978-5-94938-096-3

© В.Г. Версан, текст, 2013 г.
© В.А. Черников, макет, 2013 г.
© РИА «Стандарты и качество», 2013 г.



Версан В.Г. — ведущий специалист в области стандартизации, технического регулирования и качества, доктор экономических наук, профессор, представляет читателю сборник своих статей, опубликованных начиная с 1983 года.

В книге представлена ретроспектива становления и развития системного подхода к управлению качеством, начиная от комплексных систем управления качеством продукции (КС УКП).

Показана преемственность идеологии современных систем менеджмента качества (СМК), базирующихся на международных стандартах ИСО серии 9000, и КС УКП, даны научно-обоснованные рекомендации по повышению эффективности СМК и их интеграции в общую структуру управления производством.

Идеологией системности пронизаны подходы к построению систем технического регулирования и стандартизации, содержащиеся в статьях автора.

Издание подготовлено к 75-летию юбилею В.Г. Версана.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	6
Вместо предисловия	7
СТАНДАРТИЗАЦИЯ	
Стандартизация и рынок	21
Технические регламенты — национальные интересы через стандарты	29
Стране необходим закон «О стандартизации»	34
Стандартизация и сертификация в добровольной сфере и деловая активность бизнеса	44
Стандартизация: по закону или по понятиям?	50
Стандартизация в сфере услуг: перспективы развития	62
СЕРТИФИКАЦИЯ	
Проблема управления качеством и сертификации продукции в условиях рыночной экономики и принятия «закона о защите прав потребителей»	71
Пути совершенствования сертификации на современном этапе	77
Сертификация продукции: проблемы этапа становления	85
Состояние и направления развития сертификации в Российской Федерации	95
Сертификация товаров и услуг: проблемы и решения	100
Российский потребительский рынок — путь к цивилизованным формам защиты от недоброкачественной продукции	108
Обязательное подтверждение соответствия: как построить инфраструктуру	118
Малое предпринимательство неиспользованные резервы	124
Эффективные сертификация и надзор -важнейшие составляющие развития цивилизованного бизнеса	129
Потребители — это реальная сила, способная содействовать цивилизованному развитию бизнеса	135
Безопасность. Надзор и сертификация. Продолжение темы	142
Бизнес, ориентированный только на прибыль, опасен	146
Инновационный продукт. Подтверждение соответствия как механизм снижения рисков в создании и продвижении на рынок	149
ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	
Актуальные проблемы введения в действие федерального закона «О техническом регулировании»	157
Техническое регулирование — инструмент инновации	167
Как действовать предприятию в условиях принятия технического регламента?	172

Кризис и актуальные проблемы технического регулирования	179
Необходимы кардинальные меры!	192
Что делать с федеральным законом «О техническом регулировании»?	199
Техническое регулирование и Таможенный союз: не упустить шанс	203

СМК

Совершенствование механизма управления качеством продукции на основе анализа и синтеза причинно-следственных связей категорий управления	215
Некоторые проблемы совершенствования механизма действия территориальных систем управления качеством продукции (ТС УКП) на основе использования программно-целевых методов	221
Проблемы организации сквозного управления качеством конечной продукции (в порядке обсуждения)	228
Внедрение стандартов ИСО серии 9000. Новый этап	235
Использование информационного моделирования в процессе разработки и внедрения комплексных систем управления качеством продукции	243
Опыт внедрения стандартов ИСО серии 9000 в СССР	248
Подготовка к сертификации систем качества: задачи и пути их решения	255
Интеграция управления качеством, сертификация. Новые возможности и пути развития	260
Какая государственная политика качества нужна России	264
Результативность систем качества. Организационный аспект	269
Управление качеством на новом витке	274
Сильные и слабые стороны стандартов ИСО серии 9000 новой версии: стратегия введения в действие	284
Система ХАССП внедряется в России	295
О моделях систем управления: нужна ли альтернатива моделям ИСО серии 9000? Какова стратегия действий в этой области?	299
Высшее руководство предприятий и результативность систем менеджмента качества	305
Стандарт ИСО 9001: его роль в стандартах ИСО 9000 версии 2008 года	312
Стандартизация и сертификация в области менеджмента качества: обсуждаем новый вектор	317
10 лет опыта: итоги, проблемы, решения	323
Система менеджмента качества как целевая подсистема матричной структуры менеджмента предприятия	327
Кризис в стандартизации систем менеджмента	335
Тенденции развития СМК. Проблемы их результативности	343
Безопасность пищевой продукции по техническому регламенту таможенного союза: что будет гарантией?	351
Качество, как национальная идея	357

Уважаемые читатели!

Настоящая книга представляет собой сборник статей Вили Георгиевича Версана, опубликованных в разные периоды его трудового пути. По этим статьям можно проследить хронологию событий и актуальных проблем в сфере стандартизации, сертификации, менеджмента качества и технического регулирования.

Будучи человеком не равнодушным и творческим, В. Г. Версан постоянно искал и ищет пути улучшения деятельности, которой он занимался, воплощая свои идеи совместно с коллективом ОАО «ВНИИС». Проблемы, поднимаемые им, носят не только научно-методический характер, но, зачастую, затрагивают вопросы, оказывающие значительное влияние на развитие страны.

Книга, безусловно, побуждает к дискуссиям и поиску путей решения проблем в названных сферах, что, в конечном итоге, несомненно полезно для развития нашей экономики, социальной сферы и повышения качества жизни россиян.

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

Без малого 40 лет я работаю в системе сначала Госстандарта СССР, затем Госстандарта России, а теперь – Росстандарта и вот уже 23 года руковожу Всероссийским научно-исследовательским институтом сертификации (ранее стандартизации) – ВНИИС.

По профессии я инженер-электромеханик и долгое время работал на одном из оборонных предприятий страны. Работа моя была связана с техническими системами, а конкретнее – с проблемами создания систем управления летательными аппаратами и гироскопии.

В последнее время, оглядываясь на свой трудовой и творческий путь, я часто задавался вопросом – правильно ли я сделал, когда в 1971 году круто поменял специальность, перейдя сначала в Московский авиационный институт (МАИ), где работал на кафедре больших организационно-экономических систем, а затем во ВНИИС, где до настоящего времени занимаюсь проблемами стандартизации, менеджмента качества, сертификации и технического регулирования в целом? И прихожу к выводу, что не ошибся. Все было за эти годы, но по большому счету сегодня могу твердо сказать: я занимаюсь своим делом. Мне это по душе. Что же касается моих знаний и опыта в технической сфере, то они, безусловно, пригодились.

Будучи по складу ума системщиком, я склонен к аналитической работе и способен ее выполнять. Понял я это еще тогда, когда занимался техническими проблемами. Работа эта меня устраивала. Однако вспоминаю такой случай: как-то раз по комсомольской линии была распространена анкета, одним из вопросов которой было – что мешает стране двигаться вперед более быстрыми темпами? И я назвал в качестве таких помех не технические проблемы, а проблемы управления народным хозяйством и организации производства. Видимо, уже тогда меня безотчетно тянуло к решению организационно-экономических и организационно-технических вопросов. Работая в МАИ, а затем во ВНИИСе, я с удовлетворением осознал, что системный подход к решению проблем и аналитическая работа в этих сферах объективно более востребованы, чем в технической сфере – они на порядок сложнее. Тогда это было для меня открытием.

К категории организационно-технических и организационно-экономических систем я отношу и деятельность в области стандартизации, сертификации, менеджмента качества и технического регулирования в целом. Принятие решений здесь

требует учета множества критериев при высокой степени неопределенности и значительном влиянии человеческого фактора. Это с одной стороны. А с другой, непродуманные, скоропалительно принятые здесь решения чреватые самыми серьезными негативными последствиями для экономики, развития промышленности и качества жизни граждан. На мой взгляд, недооценка этих обстоятельств принесли большой вред стране, особенно с середины 80-х годов прошлого века. Те, кто тогда был облечен властными полномочиями во многих случаях не отдавали себе в этом отчета.

Предлагаемый читателям сборник статей выстроен по хронологическому принципу и в определенной степени отражает события, происходившие в области стандартизации, сертификации, менеджмента качества и технического регулирования в целом. В некоторых из этих событий я непосредственно участвовал, о других получал информацию на совещаниях, заседаниях научно-технического совета, коллегий, а также общаясь с коллегами. Попытаюсь изложить свое понимание того, как развивались эти сферы деятельности, какие решения в них принимались и к чему они приводили.

И еще. Я, естественно, не претендую на истину в последней инстанции – это лишь мой взгляд, взгляд человека, который, как уже говорилось, был погружен в эту область деятельности на протяжении почти 40 лет, в том числе в течение 15 лет в советское время.

Итак, последовательно рассмотрю каждое из упомянутых направлений. И начну со стандартизации, которую я считаю краеугольным камнем, фундаментом всей деятельности системы Росстандарта. Стандартизация это реальная техническая политика. Именно уровень развития стандартизации во многом определяет качество и безопасность продукции, качество оказываемых услуг, конкурентоспособность нашей экономики, ее способность к инновационному развитию.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ

До конца 80-х годов прошлого века стандартизация в нашей стране активно развивалась, отвечая действующей в то время системе управления народным хозяйством. Она являлась органической составной частью всех уровней управления – страной в целом, отраслями, регионами, предприятиями. Была выстроена четкая организационная структура деятельности по стандартизации: Госстандарт, управления по стандартизации в министерствах и ведомствах, республиканские управления по стандартизации, головные и базовые организации по стандартизации, подразделения по стандартизации на предприятиях и в организациях.

Мощно развивалась научная база стандартизации. Существовала сеть научно-исследовательских организаций, которые выполняли широкий спектр фундаментальных и прикладных исследований по изучению роли стандартизации в развитии промышленности, в решении социальных и экономических задач, стоящих перед страной, в обеспечении безопасности граждан и среды их обитания. Прорабатывались методические и организационно-технические аспекты стандартизации применительно к разным отраслям экономики и разным сферам деятельности.

На этой основе, исходя из целей и задач развития страны, была сформулирова-

на и реализовывалась государственная политика развития стандартизации. Всё, что было сделано в то время значительного, так или иначе было связано со стандартизацией.

Обязательность выполнения требований стандартов, с одной стороны, в определенной степени сковывала инициативу, но с другой – позволяла широко распространять прогрессивные технические и технологические решения. Уровень этих требований, как правило, отражал реальные возможности отечественной промышленности с учетом перспектив ее развития. Стандартизация играла большую роль не только в обеспечении качества и безопасности, но и в таких ее важнейших для экономики функциях, как типизация, совместимость, взаимозаменяемость и др.

С высоты сегодняшнего дня в качестве недостатка стандартизации советского периода можно назвать направленность требований стандартов в основном на производителей продукции, отсутствие в большинстве из них эксплуатационных показателей, отражающих интересы потребителей. Можно отметить также иногда излишнюю регламентацию требований и не всегда обоснованный выбор объектов стандартизации. На словах провозглашался консенсус в принятии решений при разработке стандартов, на самом же деле ведущая роль здесь принадлежала государству.

В конце 80-х годов, когда в экономику стали проникать элементы рыночных отношений, было принято правительственное постановление, где было установлено, что обязательными требованиями в стандартах являются показатели безопасности, совместимости и взаимозаменяемости, а остальные требования приобретают добровольный статус. Данное решение, по своей идее прогрессивное и направленное на демократизацию производственных отношений, на деле, принятое без подготовки, принесло много вреда, и прежде всего, потребителю рынка. Законодательно установленных требований безопасности, аналогичных требованиям европейских директив, у нас тогда не существовало; не было еще обязательной сертификации; рыночные отношения, которые могли бы регулировать качество потребительских свойств товаров, не были сформированы; государственный контроль (надзор) по существу был свёрнут. Он оказался в сложном положении, так как возникли проблемы с определением объектов его деятельности, ведь в действующих в то время стандартах показатели безопасности, как правило, не были выделены.

Как результат, в страну валом пошли из-за рубежа опасные и некачественные товары. Обвальными темпами росло число доморощенных недобросовестных или просто неопытных предпринимателей. Стране, здоровью наших граждан был нанесен значительный урон. Да и те масштабы коррупции и криминала, которые мы имеем сегодня, в значительной степени уходят корнями именно в тот период.

В начале 90-х годов была предпринята попытка улучшить ситуацию – был принят закон «О стандартизации». Но кардинально изменить существующее положение этот закон не смог. Власти это было не нужно. Начались «лихие 90-е». Рухнула организационная структура стандартизации, объем финансирования для такой огромной страны, как наша, был ничтожным, из отрасли стали уходить специалисты – профессионалы в этой специфической отрасли знаний. Серьезным просчетом стало нежелание или неспособность власти организовать плановую пере-

стройку действующей системы стандартизации применительно к рыночным условиям. Не был учтен опыт экономически развитых стран в этой области.

В начале 2000 года начался новый этап в стандартизации – шла разработка Федерального закона «О техническом регулировании», который был принят в 2002 году. В нем был законодательно закреплён статус стандартов как документов добровольного применения. При этом разработчики закона рассматривали технические регламенты в качестве альтернативы обязательным стандартам советского периода.

Промышленность была в тупике – технических регламентов ещё нет, а стандарты носят добровольный характер. Получилось, что страна осталась вообще без какого-либо нормативно-технического регулирования. Именно в это время стало резко расти число всевозможных происшествий: массовых отравлений, аварий на транспорте, взрывов, пожаров и т.д. Ещё более обострилась ситуация с качеством и безопасностью товаров и услуг в связи с тем, что именно тогда началось сокращение перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и значительная часть продукции была переведена на декларирование. И все это в условиях серьёзного, как уже говорилось, ослабления государственного контроля (надзора).

Определённая потребность в стандартах появилась в связи с разработкой технических регламентов. Стандарты стали выступать как доказательная база соблюдения их требований. Необходимо заметить, что принятие такого решения потребовало значительных усилий, в том числе, со стороны ученых и специалистов ВНИИСа, так как существовало противодействие противников даже такой роли стандартов – все тех же разработчиков закона «О техническом регулировании».

Научно-технической общественности, специалистам скоро стало очевидным, что такое узкое понимание роли стандартизации противоречит национальным интересам и не соответствует мировой практике: другие важные ее функции оказались не востребованными. Руководством Росстандарта было принято решение о разработке нового Федерального закона «О стандартизации». Несмотря на широкую поддержку многих органов власти, промышленного сообщества и ряда бизнес-структур, либеральные круги приняли в штыки идею его разработки. Процесс его разработки и согласования во вред экономики и развитию промышленности затянулся на многие годы.

В настоящее время произошли определённые положительные изменения в этой работе. В соответствии с поручением Правительства проект такого закона разработан, широко обсуждается и в целом находит поддержку в заинтересованных кругах.

Определённый позитивный сдвиг произошёл и в отношении применения стандартов. В ряде отраслей экономики и сферах деятельности при решении организационно-технических проблем стандарты внедряются достаточно активно. Это происходит, например, в таких компаниях, как «Российские железные дороги» и «Газпром». Используются они достаточно широко и в сфере услуг. В интересах таможенного союза и формирования единого экономического пространства активизирована работа по разработке межгосударственных стандартов.

В заключение этого раздела хотел бы сделать два вывода. Первый состоит в том, что до конца 80-х годов стандартизация развивалась достаточно успешно. Подчеркну ещё раз, что это происходило в определённой экономической формации в со-

ответствии с действующей в то время системой управления. И тогда стандартизация сыграла свою роль в решении технических и экономических задач.

Второй вывод сводится к тому, что при переводе экономики на рыночные рельсы руководство страной недооценило роль стандартизации. Даже несмотря на то, что был принят соответствующий закон, стандартизация была мало востребована, сокращалось ее финансирование, истощался кадровый потенциал. Еще более осложнилась ситуация в первые годы после принятия закона «О техническом регулировании», в котором стандартизации была отведена второстепенная роль.

По моему мнению, главная причина того, что в то время, да и сейчас стандартизация не в полной мере реализует свои возможности, состоит в том, что до сих пор не провозглашена и не утверждена государственная политика в этой сфере применительно к современным условиям. Необходимо придать этой политике законодательную силу и использовать все возможности стандартизации для эффективного функционирования отечественной экономики и социальной сферы. Должны быть решены вопросы адекватного финансирования развития стандартизации, ее кадрового и научно-технического обеспечения.

Базой для решения этих масштабных задач должны стать исследования теории и практики стандартизации в современных условиях с учетом происходящих интеграционных процессов.

СЕРТИФИКАЦИЯ (ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ)

В советское время правительственным постановлением была введена аттестация продукции по категориям качества. Это был первый и последний, включая современную Россию, опыт планирования и стимулирования улучшения качества на государственном уровне. Несмотря на то, что в некоторых случаях решения по отнесению продукции к категориям качества носили конъюнктурный характер, аттестация привела к определенным успехам в деле улучшения качества. А знак качества пользовался заслуженным авторитетом у потребителей.

Сертификация в нашей стране была введена в 1992 году согласно закону «О защите прав потребителей», а затем, в 1993 году, был принят закон «О сертификации». В его исполнение были разработаны необходимые организационные и методические документы, введены правила по сертификации, создана инфраструктура органов по сертификации и испытательных лабораторий, подготовлены специалисты. Все это делалось в соответствии с международными документами в этой сфере и мировой практикой. Был утвержден перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации.

В то время сертификация была практически единственной формой рыночного контроля безопасности продукции и услуг. И она эту функцию выполняла, как правило, достойно. Именно благодаря сертификации удалось в тот сложный период нашей истории поставить определенный заслон перед недобросовестными предпринимателями, выпускающими опасную и недоброкачественную продукцию, а также сохранить и развить оставшиеся с советского времени испытательную базу и кадры испытателей. Конечно, были случаи недобросовестной работы как при аккредитации организаций на право выполнения сертификационных работ, так и не-

посредственно при проведении сертификации, но это не было массовым явлением, как любят говорить ее недруги. Были и прямые наветы на сертификацию, в частности, в некоторых публикациях назывались на порядок завышенные цифры стоимости работ и сроков их выполнения.

Все говорит о том, что нецивилизованному бизнесу сертификация мешала. Ее объявили самым весомым административным барьером и главной виновницей плохого инвестиционного климата. Сокращался перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, было введено декларирование (и практически бесконтрольное!) многих опасных видов продукции. Характерным примером принятия волевых непродуманных решений в этой сфере явился перевод на декларирование хлебобулочных изделий. Обосновывалось это необходимостью исключить дублирование, так как эту продукцию проверяла и хлебная инспекция. Однако после принятия этого решения хлебную инспекцию упразднили со всеми вытекающими последствиями для качества и безопасности этих изделий.

Напомню, что все это происходило при отсутствии технических регламентов и в условиях, когда государственный контроль (надзор) оказался ослабленным в связи с принятием Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, надзора и муниципального контроля». Был нарушен основной принцип контроля безопасности продукции – одновременно был снят ее дорыночный контроль (сертификация) и ослаблен государственный контроль (надзор) на рынке. И в совокупности с приобретением стандартами статуса документов добровольного применения это привело к бесконтрольности в сфере обращения продукции.

На рынок как на регулятор качества и безопасности рассчитывать не приходилось, так как к тому моменту уже появилось множество недобросовестных предпринимателей. Яркий пример – производство пищевой продукции. Переход на декларирование, по мнению многих специалистов, привел к резкому ухудшению ее качества и безопасности. В целом принятые решения инвестиционного климата, как это ожидалось, не улучшили, а привели лишь к ухудшению положения с безопасностью товаров, и прежде всего, на потребительском рынке. О беспределе, творимом в торговле, говорит уже и Счетная палата РФ.

Сегодня, в связи с разработкой технических регламентов Таможенного союза, ситуация с подтверждением соответствия становится более предсказуемой, так как решения о том, какая продукция должна подлежать обязательной сертификации и какие формы и схемы сертификации следует включать в регламенты, вырабатываются коллективно. И хочется надеяться, что решения теперь будут приниматься сбалансированно, с учетом интересов не только бизнеса, но и потребителей.

Важнейшая задача в интересах российского бизнеса состоит в том, чтобы добиться признания нашей сертификации за рубежом. Фундаментом для ее решения является международное признание деятельности по аккредитации в России и вступление в Международный форум по аккредитации. Важный шаг в этом направлении сделан – создан и начал работу единый национальный орган по аккредитации.

Должна быть также создана объективная основа для формирования перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации. Необходимо, наконец, сформировать

ровать единую систему сбора и анализа информации о случаях причинения вреда недоброкачественной продукцией, которая (система) станет базой для определения риска применения и эксплуатации продукции. Крайне остро стоит также проблема повышения объективности при принятии решений о выборе форм и схем подтверждения соответствия продукции с привлечением методологии оценки риска и более широкого использования с этой целью систем менеджмента.

Предстоит также большая работа по повышению авторитета добровольной сертификации как важнейшего фактора рыночного контроля и подтверждения потребительских свойств продукции. Если обязательная сертификация – это «пропуск», который выдается продукции для ее поступления на рынок, то добровольная сертификация, проведенная авторитетным органом, – это достойное место на рынке. И в этом смысле она имеет большое значение для увеличения спроса на продукцию и, соответственно, для повышения конкурентоспособности ее изготовителей. К сожалению, тот рынок, который сегодня у нас сформировался, развитию добровольной сертификации не способствует.

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Рассматривая проблемы стандартизации и сертификации, я, естественно, затрагивал и проблему технического регулирования. С выходом Федерального закона «О техническом регулировании» стандарты, как уже говорилось, приобрели статус добровольных, а функции стандартизации ограничились лишь обслуживанием технических регламентов.

Несмотря на то, что прошло уже более десяти лет после принятия закона «О техническом регулировании», крайне сложной продолжает оставаться ситуация с качеством и безопасностью. Ослаблены сертификация и государственный контроль (надзор), не соблюдаются требования технических регламентов, разрознены действия обществ защиты прав потребителей, их влияние и возможности на потребительском рынке ограничены. Все это сопровождается недобросовестной конкуренцией на рынке.

Хочу отметить то обстоятельство, что на начальном этапе наблюдалось явное непонимание сути проблемы технического регулирования, а его роль в решении экономических и социальных задач недооценивалась. Одно из важнейших требований, предъявляемых к техническому регламенту, состоит в том, что его требования должны, с одной стороны, устанавливать определенный уровень безопасности продукции, а с другой – отражать производственные возможности большинства предприятий, то есть быть выполнимыми. Здесь нужен консенсус в принятии решений, привлечение экспертного сообщества, включающего в себя представителей всех заинтересованных сторон – производителей продукции, ее потребителей и государства.

По существу, страна столкнулась с деятельностью, которая требовала серьезной аналитической работы и учета мнений всех заинтересованных сторон. К этому она оказалась не готова. Проблему пытались решить, как говорится, «на ура». Достаточно сказать, что после принятия закона была поставлена задача разработать и ввести в действие более 400 технических регламентов. Замечу, что в Европе про-

цесс разработки и введения в действие 23 директив длился более 20 лет. Предлагалось также, например, просто взять европейские директивы или технические регламенты других стран и напрямую ввести их в России. Это очевидный нонсенс, но реализация этой идеи была начата вполне серьезно.

Очевидно, что в качестве объектов технического регулирования должна выступать та продукция, которая является наиболее опасной в процессе ее применения и эксплуатации. И чем больше риск применения продукции, тем больший приоритет она должна иметь с точки зрения разработки на нее технического регламента. Однако отсутствие систематизированной информации о случаях причинения вреда разными видами продукции не позволило обоснованно сформировать перечень первоочередных технических регламентов.

За прошедшие годы Белоруссия, Казахстан и Россия, как и другие страны СНГ, основательно разошлись в применении нормативной базы. Только в России практически наполовину обновился фонд национальных стандартов. Как следствие этого, единый подход к формированию и проверке требований ТР может быть обеспечен только в тех случаях, когда их основу составляют межгосударственные стандарты. На их разработку должны быть направлены усилия национальных органов по стандартизации. Как уже говорилось, эта работа является сегодня для таможенного союза приоритетной.

Под надуманным предлогом борьбы с коррупцией, длительное время не решается проблема введения статута уполномоченного органа по подтверждению соответствия. Без этого система технического регулирования эффективно работать не будет. Уполномоченные органы – это важнейшее звено в системе технического регулирования Европейского союза, так как именно они проводят государственную политику в сфере безопасности, несут юридическую ответственность за поступление опасной продукции на рынок. Их главная роль проявляется в тех случаях, когда производитель изготавливает продукцию не по национальному стандарту, а по собственному нормативному документу. Эта ситуация характерна для всей инновационной, впервые выпускаемой в обращение продукции. При этом в соответствии с законодательством не работает принцип презумпции соответствия и производитель должен доказать не только то, что продукция соответствует требованиям его нормативного документа, но и то, что сам нормативный документ обеспечивает выполнение требований ТР. Такая функция не является сертификацией в традиционном понимании этой деятельности. Ее осуществление требует проведения специальных исследований, в том числе и лабораторных, и не каждый орган по сертификации способен их выполнить. Из всего состава аккредитованных органов по сертификации выделяются те, которые способны выполнить данную работу. Им даются специальные полномочия, и они под юридическую ответственность принимают решения о допуске такой продукции на рынок. Более того, именно они консультируют производителей и инвесторов в процессе разработки и организации производства инновационной продукции, снижая их риски с выходом на рынок. У нас такого механизма сегодня нет. Нет уполномоченного органа с такими функциями и в рамках Таможенного союза, что значительно увеличивает риски попадания на рынок опасной продукции, снижает эффективность государственной политики в этой сфере.

Большую озабоченность сегодня вызывает проблема соблюдения требований технических регламентов. Провозглашается, что регламент введен в действие, но его требования не соблюдаются. И за это никто не несет ответственности. Да и контроль (надзор) в этой сфере, как уже говорилось, практически отсутствует. В целом сложившаяся ситуация с соблюдением требований технических регламентов – это яркий пример того, как у нас слова расходятся с делом. С одной стороны сегодня много говорится о превращении нашего населения в сообщество законопослушных граждан, а с другой - в реальности воспитывается массовое неуважение к самим законам.

Наиболее характерным недостатком в решении проблем технического регулирования является отсутствие системного подхода. Наиболее ярко это проявилось в ходе введения в действие технических регламентов, когда планы мероприятий не предусматривали, например, своевременного формирования инфраструктуры органов по сертификации и испытательных лабораторий, мер государственного контроля (надзора) за их реализацией и т.п. В итоге вся проделанная работа конечного результата не давала.

Сегодня центр тяжести в деятельности по техническому регулированию переместился в Таможенный союз. Теперь разработка технических регламентов ведется в рамках этого межгосударственного объединения. Поэтому сейчас крайне важно определиться с теми задачами, которые нам в России необходимо решать в сфере технического регулирования. А их много – от организации обсуждения у нас разработанных Таможенным союзом проектов регламентов до выработки позиции России по включаемым в них требованиям исходя из наших интересов. С этой точки зрения действующий сегодня Федеральный закон «О техническом регулировании» требует серьезной корректировки. И учитывая множество изменений, которые он уже претерпел, имеет смысл подготовить и принять новый российский закон, учитывающий реалии членства страны в Таможенном союзе.

МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА (РАНЕЕ – УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ)

Начало семидесятых, середина восьмидесятых. В эти годы в стране рождается много прогрессивных методов управления качеством. Начало всему этому было положено созданием таких систем, как БИП (бездефектное изготовление продукции), СБТ (система бездефектного труда), НОРМ (научная организация работ по увеличению моторесурса), КАНАРСПИ (качество, надежность, ресурс с первых изделий). Растет число специалистов, профессионально занимающихся проблемами качества. Идет бурное развитие комплексного управления качеством на уровне предприятий (КС УКП), отраслей экономики и регионов, и наконец, создается единая система государственного управления качеством. Распространяется передовой опыт в этой сфере. Проводится множество конференций и семинаров. Активно развивается отечественная наука в области управления качеством, ее результаты по глубине исследований во многом опережают результаты зарубежных ученых. Специально хочу отметить, что во всей этой работе активно участвовали ученые и специалисты ВНИИСа, который по существу выполнял тогда роль головного научно-исследовательского института по этой проблеме.

Вместе с тем, в этой работе существовали объективные причины, которые сдерживали эффект от внедрения КС УКП. Это директивная система планирования деятельности предприятий и распределительная система сбыта продукции – что сделаем, то и возьмут за цену, установленную сверху. Свои негативные плоды приносило и отсутствие конкуренции. Многие предприятия, не получая никакой компенсации за качественный труд, сворачивали работу по реальному внедрению КС УКП. Главным было – вовремя ее зарегистрировать. В условиях массового внедрения КС УКП, когда отрасли и регионы соревновались, кто больше внедрит и регистрирует систем качества, эта работа приобрела в значительной степени формальный характер. Идея комплексного управления качеством была дискредитирована. И совершенно незаслуженно, ведь ее научный потенциал был достаточно высок.

Были недостатки и научно-методического характера. Часто система внедрялась в отрыве от совершенствования организации материального производства, не всегда она становилась органичной составной частью действующей системы управления предприятием в целом.

Ситуация изменилась в лучшую сторону с появлением международных стандартов ИСО серии 9000. Была развернута работа по внедрению этих стандартов и введена сертификация систем качества на соответствие их требованиям. Условие наличия на предприятии системы качества стало включаться в договора, в конкурсную документацию при участии в тендерах, а в некоторых случаях такое требование предъявляли и зарубежные заказчики.

К сожалению, и в этой работе не удалось избежать формализма. Негативный вклад внесла сама сертификация систем менеджмента, так как органы по сертификации далеко не всегда бывали объективными при выдаче сертификатов. Примерно такая же ситуация складывалась с внедрением других международных стандартов на системы менеджмента – ИСО 14000 (экология), OHSAS 18000 (охрана труда) и др.

На мой взгляд, одной из основных научно-методических причин низкой результативности систем менеджмента у нас является то, что они внедряются изолированно, в отрыве от действующей системы управления предприятием в целом. Важнейшими направлениями повышения эффективности внедрения международных стандартов на системы менеджмента являются: повышение требований к органам по сертификации; разработка и сертификация систем менеджмента качества с более конкретными, учитывающими отраслевые особенности, требованиями к процессам их функционирования; интегрированное внедрение международных стандартов на разные области менеджмента; повышение роли первого руководителя.

Важный вклад в совершенствование менеджмента качества в нашей стране могла бы внести Концепция национальной политики в области качества продукции и услуг. Ее проект, разработанный в конце 90-х годов при активном участии ученых и специалистов ВНИИСа, был поддержан научно-технической общественностью. К сожалению, этот документ не был принят на государственном уровне.

Оценивая сегодняшнюю ситуацию с внедрением в России систем менеджмента качества, можно сказать, что лишь на незначительном числе предприятий действуют сегодня действительно результативные системы менеджмента качества. На

многих предприятиях эта работа носит формальный характер и, как правило, только с целью получения сертификата. Главная причина такого развития событий, на мой взгляд, состоит в том, что предприниматели часто не видят целесообразности во внедрении систем менеджмента качества.

Известно, что основной целью разработки и внедрения таких систем является обеспечение качества и безопасности продукции и услуг. Берусь утверждать: как и в советское время, последовательная, постоянно действующая государственная политика в области решения проблем качества сегодня отсутствует.

До начала 90-х годов, как уже говорилось, существовали объективные причины невозможности решения проблемы качества. Несмотря на предпринимаемые властями попытки ее решить, реальных устойчивых результатов они не давали. Так было с внедрением систем управления качеством, аттестацией продукции по категориям качества и госприемкой. Исключение, пожалуй, составляла оборонная отрасль – здесь был жесткий заказчик и явно выраженная потребность в качестве: надо было обеспечить обороноспособность страны.

Сегодня, к сожалению, власть осознанно не хочет видеть здесь своей роли – считается, что проблему качества должен решать рынок. На мой взгляд, это стратегическая ошибка, негативные последствия которой для нашей экономики и социальной сферы с каждым годом будут только нарастать. Более того, уверен, что то замедление нашего развития, которое мы сегодня наблюдаем в нашей экономике, связано именно с её последствиями.

Действительно, цивилизованный рынок с добросовестной конкуренцией у нас еще не сформирован, отсутствуют эффективно работающие институты его регулирования, а значит, нет качества. На нашем рынке нет стимулов делать качественную и безопасную продукцию и оказывать услуги высокого качества. В условиях ослабления дорыночного контроля (сертификация) и контроля (надзора) на рынке нет жесткой необходимости строго соблюдать требования нормативно-технической документации. И этим, по существу безнаказанно, пользуются недобросовестные предприниматели. С течением времени это привело к тому, что на отечественном рынке сложился порочный круг деградации качества, когда работать качественно и производить безопасную продукцию просто невыгодно. При этом возникает естественный вопрос – зачем тогда предприятию внедрять результативную систему менеджмента, тратить на это время и деньги? Она им не нужна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действующая сегодня модель регулирования бизнеса, ориентированная только на прибыль и забвение интересов потребителей, привела к росту масштабов нецивилизованного, «черного» бизнеса и, как следствие, к недобросовестной конкуренции на рынке. Добросовестный предприниматель, проигрывая в конкуренции нецивилизованному бизнесу, который не утруждает себя соблюдением требований безопасности и обманывает потребителей, может в конечном счете потерять свой бизнес. Ему ничего не остается, кроме того, чтобы или уходить с рынка, или экономить на снижении качества и безопасности. Такая ситуация действительно формирует порочный круг постоянного снижения качества и безопасности. Если его не

разорвать он может привести страну в тупик. Не будет ни конкурентоспособности, ни инновационного развития.

Я и мои коллеги, другие специалисты неоднократно критически высказывались о действующей у нас модели регулирования бизнеса. Говорили и о том к каким негативным последствиям для нашей экономики и социальной сферы она приводит. Думаю, будет целесообразно еще раз, опираясь на зарубежный опыт, изложить требования, которым должна отвечать данная модель.

Безусловно, устойчивое развитие бизнеса требует снятия всех необоснованных административных барьеров. Необходимо также исходить из презумпции невиновности наших предпринимателей. Однако, мировой опыт показывает, что для формирования цивилизованного рынка этого недостаточно. Даже в развитых странах, в условиях уже сложившегося эффективно функционирующего рынка, осуществляется реальный действенный контроль за работой предпринимателей, за выполнение ими требований законодательства. Установлена адекватная допущенным нарушениям ответственность перед государством. Характерной тенденцией здесь является резкое усиление ответственности по отношению к тем из них кто нарушает установленные правила повторно, а к злостным нарушителям применяются, как это происходит, например, в Германии, Франции и Америки, буквально драконовские меры, вплоть до закрытия бизнеса. Именно это позволяет соблюдать на рынке баланс интересов предпринимателей и потребителей и в конечном итоге интересы государства.

У нас этого нет. Идет развитие нецивилизованного бизнеса во вред экономике, инновационному развитию промышленности, качеству жизни граждан и морально нравственной обстановке в обществе. Необходимо обеспечить реальный контроль за деятельностью предпринимательства. Важно также повысить активность потребительского движения и общественного контроля – этих эффективных путей наведения порядка на нашем рынке.

Конечно, речь не должна идти о простом увеличении числа проверок. Главное – их результативность и предупреждение нарушений. Добиться этого не просто, но главное была бы проявлена воля решить эту проблему, а за специалистами дело не станет. В принципе, понимание того, что надо сделать для повышения объективности сертификации и результативности контроля (надзора), а также усиления ответственности, есть.

На мой взгляд, значимость этих мер для формирования новых качественных путей нашего роста крайне высока. К сожалению, сегодня они властью недооцениваются. В своем отечестве, как говорится, пророка нет. Тогда тем, кто принимает решения в этой сфере целесообразно обратить внимание на зарубежный опыт. Спросите у хозяина кафе, магазина или продавца хот-догов в том же Нью-Йорке, чем чревато для них нарушение санитарных правил или обман потребителей: регулярные проверки, одно, два замечания с нарастающим и солидным штрафом, а далее лишение лицензии. Главное здесь это неотвратимость наказания. И так во всем, что касается соблюдения установленных правил. Отсюда порядок и безопасность на рынке услуг. И это происходит в странах с самыми устойчивыми демократическими и либеральными традициями. Мы же, как всегда, впереди планеты всей,

бросаемся из одной крайности, в другую. У нас если уж демократия и либерализация, то до полного беспорядка. Пора проявить в регулировании бизнеса здравый смысл на пользу всем, в том числе и самим предпринимателям.

На государственном уровне сегодня много говорится о повышении конкурентоспособности отечественной продукции. Вместе с тем, в официальных документах, касающихся основных направлений социально-экономического развития, это никак не связывается с повышением качества и обеспечением безопасности продукции.

По оценкам зарубежных специалистов, весомость качества продукции в ее конкурентоспособности составляет 60-70 %. Однако, например, в таких важнейших документах, как государственные и федеральные целевые программы, как правило, не содержится разделов по нормативному обеспечению выполнения их заданий, а значит они не имеют и конкретных целей и задач в области качества и безопасности. Кроме того, показатели качества продукции и услуг сегодня не входят в систему показателей оценки деятельности бизнеса. Главное – прибыль и объемы выпуска.

Хочу обратить внимание читателей ещё на один важный аспект. Сегодня справедливо говорится, что мы серьезно отстаем от экономически развитых стран по конкурентоспособности и производительности труда. В советское время эта проблема также существовала. Объясняется это действовавшей в то время директивной, командной системой управления, отсутствием конкуренции, уравниловкой. Все это так. Но надо отдать должное тому времени: тогда умели организовать работу, последовательно готовили кадры. Происходило это часто при больших экономических и социальных издержках, но уровень организации работ был достаточно высок.

Что же сегодня? Мы уже более двадцати лет живем в другой стране – строим рыночную экономику, стремимся создать демократическое государство. Однако, ситуация с качеством и производительностью труда только ухудшается.

Почему американцы, европейцы, японцы строят заводы в странах с дешевой рабочей силой, готовят квалифицированные кадры из людей, еще вчера что называется «от сохи», организуют там производительный труд и выпускают конкурентоспособную продукцию?

Вывод напрашивается сам собой: у нас хромает организация дела в самом широком смысле, причем на всех уровнях управления. Других объяснений нет. Только через двадцать лет вдруг выяснилось, что у нас нет квалифицированных рабочих кадров, не хватает хороших специалистов, ученых. Возникает вопрос, почему это произошло? Объяснение очень простое. Система подготовки рабочих в значительной степени разрушена – все ушли в охрану и торговлю. Снижается качество подготовки специалистов, не созданы условия для эффективной работы ученых, нет продуманной системы подготовки и продвижения по службе чиновников. Зато сегодня подготовлены тысячи менеджеров, да таких, что им все равно, чем управлять. Они знают информатику и моделирование, но не знают главного – процессов создания материальных ценностей, элементарных правил организации производства. Это тем более грустно, что советская научная школа в этой области была одной из лучших в мире.

На мой взгляд, новые источники роста нашей экономики, о которых сегодня говорится, и повышение качества жизни россиян лежат в плоскости кардинального изменения сложившейся ситуации в вышеназванных направлениях. Необходимо повернуть вектор развития страны в сторону качества, в самом в широком смысле слова – качества продукции и услуг, качества в организации производства и труда, в воспитании молодежи и создании необходимого морального климата, во всех других жизненно важных аспектах нашего развития. Нужна законодательно принятая национальная политика в этой сфере.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ

СТАНДАРТИЗАЦИЯ И РЫНОК

«Стандарты и качество» №1, 1991 г.

Начало 80-х годов можно назвать пиком развития экстенсивной стандартизации. Для нее характерны обилие стандартов, регламентация не только основных, но и второстепенных требований, бюрократические методы их разработки согласования и утверждения. Известны случаи, когда предпринимались попытки стандартизовать даже социалистическое соревнование. Привело это, как известно, к тому, что стандартизация стала все в большей степени проявлять себя как тормоз социально-экономического развития, технического прогресса.

В стандартизации, призванной гармонизировать интересы всех участников процесса создания и использования продукции, наиболее отчетливо проявлялся и проявляется до сих пор диктат производителя. Да и в целом все негативные проявления командно-административных методов управления во многих случаях проявлялись промышленностью именно через стандартизацию. Причины этого, конечно же, обусловлены не природой самой стандартизации, а пороками нашей экономики, восприимчивостью промышленности к научно-техническим достижениям. Однако в пылу дискуссий развернувшихся в прессе, на семинарах и конференциях, трудно было, особенно неспециалистам, объективно оценить сложившуюся ситуацию. Не хватало элементарной технической культуры для понимания и места стандартизации в современном производстве. Поэтому наряду с позитивной критикой дело доходило до огульного охаивания стандартизации.

К сожалению, вместо продуманного выхода из сложившейся ситуации началось шарханье из одной крайности в другую. Так, при объявленном и широко разрекламированном курсе на повышение качества отечественной продукции до мирового уровня и устранение бюрократизма были отменены важнейшие системы стандартов, в том числе система государственных испытаний продукции, непродуманно вводилась госприемка, были преданы забвению системы управления качеством, дискредитировались статистические методы регулирования и контроля. Этот перечень можно было бы продолжать, но, видимо, и названного достаточно.

Все это способствовало дезорганизации производства. Практически правилом стала работа не по стандартам, а по отклонениям от них. Количество и объем используемых документов не уменьшились, а увеличились. Несмотря на дутые цифры о соответствии чуть ли не 90 % наших стандартов мировому уровню, качество продукции ухудшалось.

Таким образом, можно констатировать, что за прошедшие годы добиться позитивных перемен ни в стандартизации, ни в отношении к ней специалистов и общественности не удалось. Более того, ситуация стала осложняться, пришлось сталкиваться с еще большим непониманием функции стандартизации как государственно-общественного регулятора производства и потребления. Поэтому стала очевидной необходимость радикальной перестройки стандартизации, адекватной перестройке экономики страны.

И действительно, стандартизация по своему содержанию, структуре и составу задач должна отвечать особенностям существующей системы управления в целом. Принципы и основные направления ее развития можно определить только исходя из анализа перестройки всей системы управления народным хозяйством. При этом весьма важно определить роль и место стандартизации в этой системе.

Стандартизация - нормативный способ управления. Ее воздействие на объект управления осуществляется путем установления соответствующих норм и правил, оформленных в виде нормативных документов имеющих юридическую силу. В состав механизма воздействия стандартизации входят контроль за соблюдением установленных норм и правил, а также санкции за их нарушение как экономического так и административного характера. Ее особенность состоит и в том, что она воздействует одновременно на множество (класс, группу) однородных объектов. Она унифицирует свойства этих объектов, обеспечивает их совместимость и взаимозаменяемость.

Отмеченные специфические свойства стандартизации объективно обуславливают наличие в ней внутренних противоречий, поэтому ее применимость в конкретных ситуациях всегда должна специально обосновываться.

Противоречие, связанное с нормативностью, заключается в том, что стандартизация ограничивает свободу выбора действий субъектом управления, сковывает его инициативу, сужает границы творческого поиска. В определенных условиях это может приводить и, как известно из нашего опыта, приводит к нежелательным результатам.

Противоречие, связанное с унификацией, обусловлено тем, что продукты производства всегда используются конкретными потребителями в специфических условиях. Очевидно, что унифицированные изделия не могут в одинаковой мере отвечать потребностям каждого конкретного потребителя. Поэтому уровень качества группы однородной унифицированной продукции в общем случае всегда ниже, чем у продукции, изготовленной для каждого потребителя в отдельности. Наиболее наглядно противоречие унификации проявляется в производстве товаров народного потребления, например, одежды, обуви и др. Унификация оправдывается только соображениями экономии затрат при массовом производстве однородной продукции.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что речь должна идти об изменении не столько самой стандартизации, сколько областей, форм и методов ее применения! Только этим путем можно обеспечить наилучшее сочетание присущих стандартизации особенностей с изменяющимся механизмом управления народным хозяйством.

В перестройке управления народным хозяйством можно выделить следующие основные моменты, определяющие основные направления перестройки стандартизации: расширение границ самостоятельности хозяйственных организаций, ослабление вертикальных связей при одновременном усилении связей по горизонтали, замена директивных методов управления договорными, основанными на соглашениях между партнерами.

Очевидно, что в договорах, заключаемых производителями и потребителями, должны содержаться не только объемы, номенклатура и сроки поставок, условия взаимных расчетов и т. п., но и требования к качеству продукции. Эти требования в виде определенных показателей качества фиксируются в соответствующем документе, нормативность которому придается соглашением сторон. Документ, содержащий нормы качества, методы контроля и санкции за их нарушение, обладает всеми признаками стандарта. Следовательно, введение хозрасчетных договорных отношений не только не исключает, а предполагает широкое использование стандартизации. Причем в рыночных условиях стандарт из инструмента директивного воздействия централизованного органа управления превращается в средство, обеспечивающее договорные отношения между производителями и потребителями (заказчиками) продукции.

Так как при договорных отношениях управленческие решения принимаются по соглашению между производителем и потребителем, то используемые при этом стандарты приобретают договорной характер. Отличительной особенностью таких стандартов является лишь то, что юридическую силу им придает не решение некоторого полномочного органа, а соглашение заинтересованных сторон. Договорные стандарты, представленные категориями технических условий (ТУ) или стандартов предприятия (СТП), могут использоваться везде, где возникают договорные отношения по поводу производства и поставки продукции.

В связи с изложенным весьма важное значение приобретает вопрос о месте и роли в формирующемся хозяйственном механизме государственных стандартов, а следовательно, государственной (общесоюзной) стандартизации. Рассмотрим эту проблему.

С государственной точки зрения, конечным результатом производства должна быть продукция, удовлетворяющая общественные потребности. Такой продукцией может быть только та, которая отвечает требованиям безопасности для жизни и здоровья населения, а также охраны окружающей среды. К ней же необходимо отнести продукцию, обеспечивающую безопасность страны, а также продукцию, специально предназначенную для экспорта, т. е. необходимую для удовлетворения внешнеэкономических потребностей государства. Исходя из интересов общества в целом, весьма важным объектом государственной стандартизации должны являться также требования к совместимости и взаимозаменяемости продукции.

Непосредственно представляя интересы общества, государство в лице органов государственной власти должно выступать как заказчик. Другими словами, между органами государственной власти и производством, т. е. различными хозяйственными организациями, должны устанавливаться отношения «заказчик – поставщик», фиксируемые в соответствующих обязательных нормативных актах, в каче-

стве которых целесообразно использовать государственные и республиканские стандарты. В этом случае государственная стандартизация будет представлять собой нормативный способ воздействия органов государственной власти на производство продукции, непосредственно заказываемой государством. При этом государственная (общесоюзная) стандартизация как средство защиты интересов общества и конкретных потребителей должна распространяться на все уровни управления, а именно: общесоюзный, республиканский, отраслевой и предприятия.

Необходимо особо отметить, что в государственных стандартах, кроме названных выше, могут быть установлены также и требования к потребительским свойствам продукции. Однако в условиях рыночных отношений они должны быть обоснованными техническими рекомендациями, а не обязательными нормативами.

Рассматривая основные направления перестройки отечественной стандартизации, мы должны отдавать себе отчет в том, что перестройка хозяйственного механизма, переход к рыночным отношениям — это достаточно длительный процесс отмирания одних экономических структур и создания новых, что неизбежно приводит к их параллельному существованию. Это обстоятельство важно учитывать при создании новой системы стандартизации.

Тем не менее, нередко предложения о том, чтобы уже сейчас придать государственным стандартам рекомендательный статус. Авторы этих предложений, ссылающиеся на международный опыт, не учитывают того, что за рубежом в условиях насыщенного рынка и жесткой конкуренции нет и быть не может характерного для нашей экономики диктата производителей, при котором потребители не имеют реальной возможности отстаивать свои интересы, в том числе и при разработке стандартов. Не учитывают сторонники рекомендательных стандартов и то, что в зарубежных стандартах есть и обязательные нормы. Это, как правило, устанавливаемые специальными правительственными решениями требования к безопасности продукции, защите людей и природы от вредных воздействий.

Сейчас отечественные стандарты - плоть от плоти порождение командно-административной системы. Они разрабатываются под воздействием диктата производителей, внедряются предприятиями под нажимом вышестоящих органов управления и соблюдаются под страхом административных и экономических санкций. Поэтому, не изменив саму систему управления народным хозяйством, мы не сможем ничего кардинально изменить в стандартизации. Следовательно, нужны продуманные меры решения этой проблемы, тесно взаимосвязанные с программой перехода нашей экономики на рыночные отношения.

Вместе с тем необходимо учитывать, что и в условиях рыночной экономики добровольно, как за рубежом, будут применяться только авторитетные стандарты. Поэтому, главное направление необходимой перестройки стандартизации - повышение авторитета стандартов и, прежде всего, государственных. Каковы же пути решения этой комплексной проблемы? Рассмотрим их.

В разработке стандарта должны иметь возможность равноправно участвовать все те, кто в нем заинтересован: разработчики, изготовители, представители торговли и потребители продукции. Главное — это достижение согласия между ними по составу и содержанию устанавливаемых требований. И чем большее число спе-

специалистов различных сторон примут новый стандарт, тем более органично он войдет в хозяйственный механизм.

Весьма важным условием высокого авторитета стандарта является объективная потребность в нем, т.е. стандарт должен быть необходим. Поэтому разработчики стандартов должны четко представлять, для чего он предназначается, и достичь в этом согласия.

Кроме того, авторитет стандарта будет обеспечен только в том случае, если в его разработке будут принимать участие авторитетные ученые, специалисты в стандартизуемой области. Необходимо также, чтобы проекты стандартов широко обсуждались научно-технической общественностью.

Для повышения авторитета отечественных стандартов необходимо, чтобы они не сковывали инициативу их пользователей в части потребительских свойств продукции. Включаемые в них требования должны как уже говорилось, иметь характер обоснованных технических рекомендаций. Конкретные же параметры должны устанавливаться по соглашению между изготовителем и потребителем.

Высокий авторитет стандартов во многом зависит от гармонизации отечественной стандартизации с международными региональными и национальными системами стандартизации. Это обусловлено тем, что для каждого нашего производителя использование международных стандартов и стандартов развитых стран - важнейшее условие выхода на внешний рынок. И чем больше наших стандартов будут гармонизированы, тем большим спросом будет пользоваться наша продукция, тем с большим успехом мы будем преодолевать торговые барьеры.

Задачу гармонизации надо понимать во всей ее широте, начиная с процедурных вопросов разработки стандартов и кончая устанавливаемыми в них требованиями. В большинстве случаев мы еще не можем конкурировать в этой области ни с одной развитой страной. Это надо признать и взять курс на прямое применение международных стандартов и прогрессивных стандартов зарубежных стран.

Можно было бы привести еще ряд факторов, имеющих важное значение для повышения авторитета наших стандартов. Однако представляется, что все они являются производными от отмеченных выше.

Для практической реализации охарактеризованных направлений перестройки отечественной стандартизации Госстандарт СССР совместно со специалистами промышленности разработал проект постановления Совета Министров СССР «Об организации работы по стандартизации в условиях рыночной экономики».

В проекте постановления предусмотрены меры, которые по нашему мнению, позволят обеспечить проведение сильной государственной политики защиты интересов общества и отдельных граждан в области качества продукции, ее безопасности и экологичности, а также обеспечить повышение самостоятельности разработчиков и изготовителей продукции в выборе технических решений на основе свободного диалога с потребителем при формировании требований к качеству продукции.

В проекте предусматривается что государственные и республиканские стандарты должны включать обязательные и рекомендуемые требования. Обязательными будут требования к обеспечению совместимости и взаимозаменяемости продук-

ции, а также безопасности для жизни и здоровья населения и окружающей среды. Все остальные показатели станут техническими рекомендациями. Необходимость их применения изготовитель и потребитель будут определять при заключении хозяйственных договоров, исходя из технических возможностей и экономических интересов.

Вместе с тем в проекте постановления установлено также, что при необходимости состав обязательных требований стандартов на товары народного потребления и услуги может быть расширен, если это необходимо для защиты интересов потребителей. Это положение, учитывающее специфику переходного периода, включено исходя из того, что усиление социальной направленности общественного производства возможно лишь в случае повышенного внимания со стороны государства к сфере производства товаров народного потребления и продуктов питания.

Дело в том, что в отличие от продукции производственно-технического назначения, потребительские товары и услуги населению производятся, в основном, в расчете на рыночную продажу. Однако в переходный период производители, стремясь к максимизации своего хозрасчетного дохода, формируют номенклатуру, регулируют качество и устанавливают цены на товары и услуги, не считаясь с интересами потребителя и нередко в ущерб этим интересам. Расчет на регулирующее действие еще не сформировавшегося рыночного механизма представляется несостоятельным: для того, чтобы он эффективно действовал, необходимо превышение предложения над спросом, т. е. перепроизводство товаров и услуг, что в ближайшие годы вряд ли осуществимо. Поэтому защита населения от экономических посягательств производителей товаров и услуг может быть обеспечена только усилиями государственной власти, которая должна выступать от лица потребителей. Наиболее эффективным инструментом решения этой задачи является государственная (общесоюзная) стандартизация, которая применительно к управлению качеством продукции и услуг, должна получить сегодня широкое развитие.

В проект постановления включено положение, в соответствии с которым предприятиям и другим хозяйственным организациям предоставляется право разрабатывать и утверждать свои стандарты на поставляемую продукцию (стандарты предприятий), если на эту продукцию не предусмотрена разработка государственных и республиканских стандартов или если необходимо установить дополнительные требования.

Введение стандартов предприятия на поставляемую продукцию позволит предприятиям-изготовителям или разработчикам в условиях рыночных отношений оперативно реализовывать свои возможности по выпуску и созданию новых и модернизации выпускаемых изделий с учетом требований потребителей.

Для снятия торговых барьеров, обеспечения активного участия советской стороны в работе международных и региональных организаций по стандартизации (ИСО, МЭК, СЕН, СЕНЭЛЕК и др.) проект постановления предусматривает гармонизацию системы стандартизации с международными, региональными и национальными системами стандартизации промышленно развитых стран. Предусматривается также широкое прямое применение международных и региональных, а также национальных стандартов развитых стран в качестве государственных стандартов, если

их требования отвечают интересам народного хозяйства. Все это весьма важно для повышения конкурентоспособности отечественной продукции, расширения и повышения эффективности ее экспорта.

Проектом постановления предусматривается переход на разработку государственных стандартов техническими комитетами СССР по стандартизации, являющимися добровольными формированиями разработчиков, изготовителей конкретной продукции и ее потребителей. При этом обеспечивается коллективная выработка оптимальных требований к качеству продукции с учетом возможностей изготовителей и интересов потребителей продукции. Проекты государственных стандартов, подготовленные техническими комитетами по стандартизации, будут публиковаться в различных изданиях и в периодической печати для привлечения к их обсуждению широкой научно-технической общественности, а также специалистов предприятий и организаций, являющихся их потенциальными пользователями.

В проект постановления включено положение: с 1991 г. возложить на Госстандарт СССР, Госстрой СССР, Госкомприроды СССР и Минздрав СССР (по закрепленной номенклатуре) функции заказчика разработки государственных основополагающих и общетехнических стандартов, государственных стандартов, устанавливающих обязательные нормы, обеспечивающие безопасность для жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, совместимость и взаимозаменяемость продукции, а также работ по прямому использованию международных, региональных и национальных стандартов зарубежных стран в качестве государственных стандартов. Данное предложение обусловлено тем, что эти стандарты необходимы для защиты интересов общества в целом и конкретных граждан, а также проведения единой социальной, технической и экономической политики; используются многими изготовителями и потребителями и не имеют конкретного заказчика; требуют независимого заказчика, обеспечивающего объективный, исключающий ведомственность подход к формированию требований.

Представляется также целесообразным в ценах на государственные стандарты, которые сегодня включают только затраты на издание, учитывать стоимость их разработки. Средства от продажи государственных стандартов позволят в дальнейшем значительно сократить объемы госбюджетного финансирования работ по государственной стандартизации.

Заказчиками разработки государственных стандартов могут являться также министерства, ведомства и хозяйственные организации. Их разработка (как и разработка отраслевых стандартов, технических условий и стандартов предприятий) должна осуществляться за счет средств этих организаций.

В процессе подготовки проекта постановления прорабатывались и основные направления работы по введению новой государственной системы стандартизации.

Первое из них - создание организационно-методических основ реализации положений проекта постановления. Для этого необходимо завершить разработку, согласовать и утвердить комплекс основополагающих стандартов новой государственной системы стандартизации.

Второе направление — завершение проводимой Госстандартом СССР и Госкомприродой СССР совместно с министерствами и ведомствами работы по

формированию технических комитетов СССР по стандартизации и осуществление перехода на разработку государственных стандартов этими комитетами.

Третье направление — пересмотр всего фонда государственных стандартов, который должны организовать и провести Госстандарт СССР, Госстрой СССР, Госкомприроды СССР, Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства, предприятия и иные хозяйственные организации. При пересмотре фонда стандартов необходимо будет обеспечить прямое применение международных и региональных стандартов; введение в государственные стандарты требований к обеспечению безопасности и охраны здоровья населения, охраны окружающей среды, совместимости и взаимозаменяемости; выделение в стандартах рекомендуемых и обязательных требований (в том числе требований, по которым сертифицируется продукция); исключение из стандартов требований, которые должны включаться преимущественно в техническую документацию; комплексную увязку требований к сырью, материалам, технологии производства, транспортирования и хранения а также к упаковке конечной продукции с целью повышения ее качества.

Реализация положений, включенных в проект постановления, станет, по нашему мнению, основой для перевода стандартизации на рельсы рыночной экономики.

ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ — НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ ЧЕРЕЗ СТАНДАРТЫ¹

«Промышленная политика в РФ» №10-12, 2009.

Обстановка с реализацией Закона «О техническом регулировании» на практике остается сложной. Проблем много. Определенная их часть носит объективный характер. Действительно, реформа технического регулирования оказалась значительно сложнее нежели это представлялось раньше, в момент принятия Закона. Мировой опыт говорит о том, что наскоком эту проблему не решить. Нехватка специалистов, провал в деятельности по стандартизации в 90-е годы, снижение общей культуры нормотворчества и др. Все это, естественно тормозило и тормозит работу по разработке и введению в действие технических регламентов.

Однако, были причины и идеологического характера. К наиболее серьезной из них, имеющей до сих пор крайне негативные последствия, можно отнести проблему длительного противопоставления технических регламентов стандартам. Говорилось, что стандарты вообще уже не нужны и будут заменены техническими регламентами. Только в мае 2007 г. после почти четырехлетних дискуссий удалось внести изменение в Закон «О техническом регулировании», устанавливающее, что до введения в действие технического регламента утверждается Перечень национальных стандартов и (или) свод правил, обеспечивающих соблюдение его требований.

Применение на добровольной основе национальных стандартов как доказательной базы соблюдения требований технических регламентов позволяет разгрузить технические регламенты и законотворческую деятельность от несвойственных им технических подробностей, сделать техническое законодательство более гибким и мобильным, способным приспособливаться к быстрым изменениям в науке и технике, окружающем мире, поскольку стандарт — более мобилен, чем закон.

Наметившаяся в последнее время положительная тенденция в разработке технических регламентов обусловлена именно возросшей ролью стандартизации в реформировании технического регулирования. Вместе с тем, понимание стандартизации только как доказательной базы соблюдения требований технических регламентов не раскрывает полностью всего потенциала ее возможностей и, прежде всего, ее возможностей в вопросах формирования в регламенте обосно-

¹ В соавторстве

ванного и учитывающего национальные интересы состава требований. Именно эту проблему мы и хотим обсудить в данной статье.

В соответствии с Законом «О техническом регулировании» разрабатываемые технические регламенты должны «соответствовать уровню развития национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития». Другими словами, требования технических регламентов, главная цель которых — обеспечение необходимого уровня безопасности продукции, должны отражать возможности промышленности, быть выполнимыми для предприятий и не должны устанавливать для них непреодолимых барьеров. С другой стороны, Закон «О техническом регулировании» говорит, что «международные стандарты должны использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов», а это уже конкурентоспособность нашей продукции и кроме того, в соответствии с соглашением ВТО по ТБТ данная норма направлена на снятие барьеров во внешней торговле.

Ситуация с формированием требований в техническом регламенте усложняется еще и тем, что уровень научно-технического и материального развития предприятий различен. При введении регламента в действие неизбежно, что одни из предприятий окажутся в сложном положении для выхода со своей продукцией на рынок, другие же, наоборот, получают преимущество.

Названные критерии носят противоречивый характер и принятие решений здесь — задача, что называется, не из простых. Однако, разработка технического регламента без их учета может привести к серьезным негативным последствиям для нашей экономики. Если установленные в регламенте требования будут завышены в такой степени, что основная масса предприятий не сможет их выполнить, то это — угроза их бизнесу и экономике страны в целом. Если же они будут занижены и будут неадекватны риску от данной продукции, то, естественно, возникает угроза причинения вреда ее потребителям. Кроме того, создаются условия для поступления на наш рынок опасной продукции, ввозимой по импорту.

Таким образом, главной проблемой при формировании требований в техническом регламенте является поиск баланса между теми характеристиками безопасности, которые являются наиболее приемлемыми с точки зрения решения наших социально-экономических задач и теми, которые могут быть выполнены большинством наших предприятий. Именно это должно являться основной задачей разработчика технического регламента, и именно это он должен обосновывать в процессе его рассмотрения на всех этапах до принятия законодателем. Естественно, что степень достижения этого баланса должна являться объектом анализа для экспертных комиссий по техническому регулированию и экспертов, привлекаемых законодателем.

Очевидно, что формализованного подхода к нахождению такого баланса нет. Это аналитическая работа, требующая учета множества факторов и, как уже говорилось, противоречивых критериев.

Представляется, что объективной основой для ее выполнения является стандартизация и, в целом, национальная нормативная база, включая фонд национальных стандартов. Установленные в мировой практике (в том числе и в России) правила и процедуры разработки стандартов, опирающиеся на консенсус принятия решений

в технических комитетах по стандартизации, обеспечивают учёт мнений всех заинтересованных сторон. Именно поэтому фонды национальных стандартов сбалансировано характеризуют предъявляемые потребителями требования к продукции и, что крайне важно, возможности промышленности по ее выпуску. Ничего другого, более пригодного для этих целей, просто нет.

До 1990 г. наш фонд нормативной документации формировался в условиях централизованной плановой экономики. В связи с этим, естественно, возникает вопрос о его пригодности сегодня для этих целей. Но, во-первых, за прошедший с 1990 г. период он был обновлен более чем на 30%, уровень его гармонизации с международными стандартами в целом доведен до 40%, а по отдельным группам продукции он составляет 70—80%. Во-вторых, хотим ли мы это признавать или нет, но факт остается фактом — по нему долгие годы работала и работает наша промышленность. К нему в значительной степени «привязаны» действующая техническая документация на предприятиях, технология, материалы и оборудование.

Хотелось бы, конечно, чтобы отечественная стандартизация была более гармонизирована с международной, а также в большей степени ориентирована на рыночные механизмы. Однако, перестройка нормативной базы — не одномоментный акт, она требует целенаправленной работы, в том числе, научной, а это — время и ресурсы. Такая работа ведется. Разработана и одобрена Правительством РФ «Концепция развития национальной системы стандартизации», разработан проект Федерального Закона о стандартизации, отражающие сегодняшние потребности развития нашей экономики.

Понимание изложенной выше роли нормативной базы в техническом регулировании позволит нормы Закона «О техническом регулировании» о формировании Перечня национальных стандартов и (или) свода правил, обеспечивающих соблюдение требований регламента, и Перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, применить для обоснованного установления требований в технических регламентах. В этих целях необходимо уже на ранних стадиях их разработки анализировать действующую нормативную базу и начинать формировать указанные Перечни. При этом, в целях установления актуализированных требований в техническом регламенте необходимо на основе анализа случаев причинения вреда от данного вида продукции, изучения сегодняшних потребностей и возможностей промышленности, а также анализа международных стандартов организовать разработку новых национальных стандартов (сводов правил) для включения их в последующем в Перечни.

Такая работа проводится сегодня, но проводится она, как правило, с большим опозданием, часто тогда, когда требования в техническом регламенте уже установлены, или он даже принят. Очевидно, что отсутствие Перечней стандартов в процессе разработки технического регламента не позволит разработчику обоснованно сформулировать требования безопасности к продукции, отвечающие вышеназванным критериям. Невозможно будет и организовать его объективное обсуждение, экспертизу и рассмотрение у законодателя.

Последствия этого были наглядно продемонстрированы проблемами с введением в действие уже принятых технических регламентов, таких, например, как: «О требова-

ниях к автомобилям и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей», «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию».

Представляется, что для исключения этого необходимо внести определенные корректировки в порядок разработки и принятия технических регламентов, установленный в Законе «О техническом регулировании». Целесообразно, во-первых, предусмотреть, чтобы уже в уведомлении о разработке проекта технического регламента разработчик предлагал проекты указанных Перечней. А утвержденные Перечни должны входить в состав документов, представляемых субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу. Во-вторых, процедура разработки проекта технического регламента должна по аналогии с разработкой проектов национальных стандартов предусматривать участие в обсуждении, в обязательном порядке, основных разработчиков, изготовителей и потребителей данного вида продукции. По их замечаниям и предложениям разработчиком должна быть составлена официальная сводка отзывов для представления ее субъектам законодательной инициативы и далее в Государственную Думу.

Требуют изменений и условия конкурса на разработку технического регламента. Они должны предусматривать разработку и финансирование как технического регламента, так и разработку Перечней.

Как уже говорилось, особую остроту приобретает сегодня проблема актуализации отечественного фонда национальных стандартов, повышения уровня их гармонизации с международными стандартами. Ее решение непосредственно связано с ускорением темпов обновления стандартов. И здесь все упирается в отсутствие необходимого количества подготовленных специалистов в этой области. Как уже говорилось, огульная и необоснованная критика деятельности по стандартизации привела к уходу специалистов из этой сферы, прекратился и их приток. В настоящее время ситуация меняется в лучшую сторону. Более активно идет их подготовка в ВУЗах. Ростехрегулированием организована переподготовка специалистов в этой области. Однако для того чтобы выправить ситуацию, нужно время. Сегодня же, учитывая потребности реформы технического регулирования, целесообразно специально рассмотреть вопрос целевого финансирования разработки актуализированных стандартов под технические регламенты. В целом, в последние годы оно выросло, но думается, что для ускорения реформы этого недостаточно.

Кроме того, учитывая остроту проблемы, целесообразно рассмотреть возможность сокращения цикла разработки тех новых стандартов (сводов правил), которые должны войти в состав Перечней. В этой связи возможен, например, вариант, когда в Перечни стандартов будут включаться проекты актуализированных стандартов, а уже в процессе разработки, обсуждения и принятия технического регламента будет происходить их отработка, корректировка и утверждение. Представляется, что это даст возможность сократить сроки принятия и введения в действие технических регламентов.

В заключение хотелось бы отметить, что за годы, прошедшие после введения в действие Федерального закона «О техническом регулировании», стало значи-

тельно яснее, что техническое регулирование — это важнейшая составляющая государственного механизма. Необоснованные решения в этой области чреватy серьезными негативными последствиями как для конкретного бизнеса, так и для экономики в целом, для развития социальной сферы. В этом смысле изложенный выше подход к формированию требований в технических регламентах является крайне актуальным.

СТРАНЕ НЕОБХОДИМ ЗАКОН «О СТАНДАРТИЗАЦИИ»*

«Нано» №5 (18), сентябрь 2012 г.

В декабре 2012 года отечественная промышленность может отметить своеобразный юбилей: исполняется 10 лет с момента принятия Федерального закона «О техническом регулировании». Это, конечно, повод провести анализ «работы» его норм, задуматься о судьбе национальной стандартизации, развитие которой было во многом сломано со вступлением в силу этого законодательного акта. «Куцые» нормы Федерального закона «О техническом регулировании», относящиеся к стандартизации, породили соответствующее отношение в обществе и государстве к этой деятельности.

Произошла странная аберрация: на стандартизацию стали смотреть как на «служанку» технических регламентов, и только. Между тем, как справедливо отмечают современные исследователи проблем стандартизации Евгений Морозов [14] и Лоуренс Буш «в бизнесе стандарты устанавливают правила игры, создавая траекторию развития по мере вкладывания инвестиций и воплощения соответствующих проектов в камне и пластике».

Понимая это, многие специалисты неоднократно в течение десятилетия высказывали мнение о необходимости разработки Федерального закона «О стандартизации», который позволил бы четко и корректно установить правоотношения в указанной сфере, определил бы направления государственной политики в области стандартизации и т.п. Более подробно вопросы разработки закона о стандартизации были рассмотрены в статьях [4, 5].

В этот же период (2008-2009 гг.) был разработан проект закона «О стандартизации», положения которого широко обсуждались экспертным сообществом, представителями промышленности и отдельными ведомствами. Однако «воз и ныне там»: закона как не было, так и нет.

Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы вернуться к дискуссии о необходимости закона «О стандартизации». В ней будут рассмотрены три основных вопроса:

зачем нужна стандартизация в стране?

почему государство должно регулировать вопросы стандартизации?

почему нужен отдельный (от Федерального закона «О техническом регулировании») закон «О стандартизации»?

ЗАЧЕМ НУЖНА СТАНДАРТИЗАЦИЯ В СТРАНЕ

Рассмотрим, в чем заключается современная стандартизация, зачем она нужна экономике? Почему нужно «оправдывать» стандартизацию? Дело в том, что вступление в силу Федерального закона «О техническом регулировании» сопровождалось шельмованием (другого слова и не подберешь) этой деятельности. Вот и получилось за эти 10 лет, что занятие стандартизацией — деятельность неблагодарная, другое дело — разработка технических регламентов.

Чтобы осознать колоссальную роль стандартизации, которую она играет в экономике и обществе, обратимся к мнению российских специалистов в области стандартизации и ряду зарубежных публикаций на эту тему.

Как отмечает в своих статьях Г.И. Элькин [6, 7], применение современных стандартов способствует развитию бизнеса, позволяет повысить энергоэффективность и энергосбережение производства.

Из других источников можно узнать следующее [8, 14]: «Какой была бы судьба глобализации, если бы не стандартизация грузовых контейнеров? Где была бы современная наука без стандартов проведения экспериментов или разведения лабораторных крыс? Как развивалась бы современная медицина, если бы рентгеновские снимки из одной лаборатории нельзя было прочесть в другой?»

Кстати, о стандартизации грузовых контейнеров и ее влиянии на глобализацию. Стандартизация контейнеров позволила во много раз интенсифицировать морские и железнодорожные перевозки, что сблизило страны мира, порты и перевалочные центры. Как отмечается в монографии [2], в настоящее время 95 % всех евроазиатских торгово-экономических связей осуществляется морским транспортом. Развитие торговли и контейнеризации пропорционально росту ВВП, несмотря на наличие других важных социально-экономических и политических факторов.

Приведем мнение еще одного эксперта [3]: «<...> эффект от стандартизации является системным, то есть действующим вне зависимости от особенностей конкретного технологического решения и не прекращающимся во времени. Особый эффект от стандартизации достигается в результате резкого сокращения операционных издержек по обслуживанию средств информационных технологий».

Таким образом, стандартизация обеспечивает экономию средств за счет применения апробированных решений и сокращения необоснованного разнообразия на основе унификации и типизации. И это происходит в любой экономике: рыночной или директивной, социалистической или капиталистической, имеется ли закон «О техническом регулировании» или он отсутствует.

В производстве стандартизация ведет к снижению себестоимости продукции, поскольку упрощает сборку, ремонт и обслуживание изделий за счет обеспечения функциональной совместимости сборочных единиц, деталей и технологий различных поставщиков. Вновь обратимся к мнению российского специалиста [3]: «Самый простой пример — это обслуживание настольных компьютеров. Если у вас унифицированная платформа, то восстановление компьютера из творческой операции высокопрофессионального компьютерного гуру превращается в типовую, доступную специалисту со средним техническим образованием. Помимо эффекта от простого сокращения времени операции <...> это дает еще и снижение затрат на опла-

ту труда IT-специалистов из-за сокращения их численности и требуемой более низкой квалификации».

Стандартизация позволяет существенно сократить сроки внедрения новой продукции и технологий за счет распространения и применения уже разработанных типовых (наилучших) практик и технологий. Здесь под словами «практики и технологии» понимаются также технические решения, продукция, услуги. Недаром в исследовании французского национального органа по стандартизации AFNOR [19] отмечено, что «стандартизация представляет собой специфическую форму трансфера технологий».

Еще одна особенность современной стандартизации, которая наиболее ярко проявляется в сфере IT, связана, как ни странно, с тем, что стандарты содействуют распространению инновационных решений, именно инновационных, а не рутинных, традиционных. Как отмечает известный немецкий специалист в области стандартизации и интеллектуальной собственности д-р Кнут Блинд (Кафедра инновационной экономики Берлинского технологического университета) [22], «стандарты и патенты являются важнейшими показателями технологического развития, основной движущей силой роста современной экономики, основанной на информации и знаниях. Однако появляются трудности, связанные с тем, что в то время как патенты ограничивают использование технологий, международные стандарты направлены на то, чтобы сделать технологии доступными в глобальных масштабах. В результате разработчики стандартов и владельцы патентов иногда конфликтуют между собой». Немецкие специалисты считают [21], что «в отличие от патентов к стандартам обеспечен свободный доступ, аккумулированное знание в которых создает такой эффект, как распространение инноваций. Это, в свою очередь, содействует экономическому росту». Однако, как указано в другом источнике [23], участники процесса стандартизации (представители бизнеса) должны решать, «что важнее: максимизация прибыли от своего патентного портфеля или стандартизация отрасли и получение прибыли от широкого распространения стандарта»? Как бы то ни было, в настоящее время стандартизация является важнейшим инструментом продвижения инновационных решений.

Связь стандартов с распространением инновационных решений особенно проявляется в дополнительном эффекте стандартизации, который касается сетевых экстерналий [9, 13]. Обычно под сетевой экстерналией понимают особый вид внешнего эффекта, когда полезность товара для потребителя зависит от числа потребителей этого товара: товар для потребителя тем ценнее (чем большее число людей им пользуется). Сетевые экстерналии в настоящее время возникают на рынках современных технологий — программного обеспечения, телекоммуникаций, аудио- и видеопродукции, банковских карт и т.п. Поэтому, когда появляется новый товар или технология с новыми свойствами, то в жесткой конкурентной среде стандартизация этих свойств позволяет поставщику нового товара или технологии опередить конкурентов и захватить лучшее место на рынке. Стандарт такого вида в зарубежной практике называется выталкивающим (push standard), поскольку содействует вытеснению с рынка конкурентов, не придерживающихся положений данного стандарта.

Как показывают данные ИСО, стандартизация содействует развитию малого и среднего бизнеса за счет предложения стандартных апробированных решений, по-

вышения доверия к продукции небольших предприятий, обеспечивает улучшение культуры производства, качества продукции и услуг [10]. Поскольку малые и средние фирмы ограничены в ресурсах, они обращаются к действующему фонду стандартов для организации бизнеса. Данный фонд играет большую роль в распространении новых идей и технологий.

Таблица 1.

Степень влияния стандартизации на макроэкономические показатели

Показатель	Исследование					
	DIN 1999 Германия	DIN 2010 Германия	DTI Великобри- тания	see Канада	CIE Австралия	AFNOR Франция
Вклад в ВВП, %	0,9	0,7	0,3	0,2	0,8	0,8
Влияние на производительность труда, в %	30,1		13,0	17,0		27,1

Еще одним позитивным фактором, связанным со стандартизацией и влияющим на экономику, является устранение дефектов рынка за счет нормирования в стандартах экологических требований, требований, связанных с охраной труда, маркировкой товаров и т.п. Регламентация этих требований обеспечивает защиту окружающей среды, способствует повышению безопасности граждан, содействует предупреждению действий, вводящих в заблуждение потребителей. В конечном итоге стандартизация в этой сфере направлена на повышение качества жизни. Эту особенность отмечают также немецкие, английские и австралийские исследователи стандартизации [1, 16, 18, 20].

Важный аспект стандартизации связан с «оцифровыванием» этой деятельности. Комплексные исследования в этом направлении регулярно проводятся национальными органами по стандартизации развитых стран мира [1, 11, 16-20]. В таблице 1 отражено влияние стандартизации на макроэкономические показатели в Германии, Франции, Канаде, Великобритании и Австралии.

Стандарт во всех исследованиях рассматривался как коллективный источник знаний, аккумулирующий информацию от всех заинтересованных сторон.

Реальный же вклад стандартизации в экономику значительно больше. В целом по результатам этих исследований можно констатировать, что стандарты «оказывают стабилизирующее влияние на экономический рост» [20], при этом вклад стандартизации оценивается на уровне 0,2 % ВВП (Канада) - 0,8 % ВВП (Франция, Австралия). Более того, в исследовании AFNOR отмечается, что в течение 30-тилетнего периода после Второй мировой войны влияние стандартизации во Франции оценивается в размере 1,1 % ВВП в год, затем степень влияния несколько снизилась до 0,8 % в год.

Кроме того, стандартизация значительно и позитивно влияет на рост производительности труда (вклад от 13 % до 27 %).

Стандарты оказывают прямое воздействие на экономику страны за счет распространения знаний и апробированного передового опыта, сокращают экономически неоправданное разнообразие, обеспечивают взаимозаменяемость и совместимость, содействуют формированию цивилизованного рынка и развитию малого предпринимательства. В конечном итоге стандартизация направлена на улучшение качества продукции и повышение конкурентоспособности, экономию общественных ресурсов, защиту общества и окружающей среды от недоброкачественной продукции, работ (услуг), что подтверждается многочисленными специальными исследованиями. В этом смысле она может быть использована как стратегический инструмент развития общества и как часть промышленной политики России.

ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВО ДОЛЖНО РЕГУЛИРОВАТЬ ВОПРОСЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ

Ответ на этот вопрос был дан ранее. Если эффективность стандартизации объективно существенна, то государство не может позволить себе оставаться в стороне от этого процесса, особенно в условиях кризисов. Кроме того, у государства имеются и собственные интересы в этом вопросе.

Прежде всего, оно заинтересовано в том, чтобы организовать деятельность по стандартизации наилучшим образом, чтобы она была наиболее эффективна для экономики в целом. Следовательно, государство должно сформулировать государственную или национальную политику в сфере стандартизации и обеспечивать ее продвижение в жизнь.

Если обратиться к опыту ведущих стран мира, то можно утверждать, что каждая страна, точнее национальный орган по стандартизации от имени и по поручению государства разрабатывает такую политику (стратегию) и публично ее провозглашает. С основными положениями указанных политик можно ознакомиться на сайтах соответствующих национальных органов по стандартизации или на сайте www.expert.gost.ru [12] в отношении отдельных стратегий. Так, например, сообщается, что в США в конце 2000 г. была опубликована «Национальная стратегия стандартизации для Соединенных Штатов», в которой сформулировано 12 принципов развития национальной стандартизации в США.

AFNOR регулярно, каждые пять лет, начиная с 2000 года, пересматривает направления национальной стандартизации, что позволяет адекватно реагировать на новые вызовы времени и соответствующим образом «настраивать» инструменты стандартизации.

Таблица 2.

Структурный элемент

ФЗ «О техническом регулировании»	Проект закона «О стандартизации»
Сфера регулирования: продукция, процессы	Сфера регулирования: продукция, процессы, работы (услуги), системы менеджмента, персонал, маркировка, терминология и др.
Цели и принципы стандартизации (значительно уже)	Цели и принципы стандартизации

Отсутствует	Формирование и реализация государственной политики в области стандартизации
Отсутствует	Государственное управление деятельностью по стандартизации
Национальный орган по стандартизации	Национальная система стандартизации
Документы по стандартизации	Документы по стандартизации
Порядок разработки документов по стандартизации	Порядок разработки документов по стандартизации
Отсутствует	Особенности применения в РФ международных, региональных стандартов и стандартов других стран
Отсутствует	Стандартизация в развитие общества
Отсутствует	Международное сотрудничество РФ в области стандартизации
Отсутствует	Информационное обеспечение деятельности по стандартизации
Отсутствует	Финансирование работ по стандартизации

Международные организации не остались в стороне от этого процесса. Так, Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) на основе необходимых обобщений разработала Рекомендации относительно политики в области стандартизации ECE/STAND/17/rev.4. Они содержат, в том числе предложения для правительств стран - членов ЕЭК ООН по формированию национальной политики. В частности, предлагается, чтобы в каждой стране был сформирован национальный орган по стандартизации, ответственный за координацию правительственной политики в области стандартизации. Правительствам стран - членов ЕЭК предлагается провести необходимые мероприятия для эффективного осуществления программы работ по стандартизации и т.п.

Говоря о необходимости государственной политики в сфере стандартизации, необходимо упомянуть о следующем парадоксе: если стандарт, как утверждает Е. Морозов [14], является «общественным продуктом», то почему же государство должно вмешиваться в стандартизацию? Разрешение этого парадокса связано с эффектами стандартизации: государство пытается максимально повлиять и улучшить процесс стандартизации для получения максимальной пользы для всего общества. Как отмечается в [8, 14], в некоторых случаях стандарты не приносили того эффекта, которого ожидали разработчики. Эти примеры показывают, что государство должно влиять на процессы стандартизации. В следующей работе [16] говорится, что, «<...> для того чтобы обеспечить реализацию потенциальных социально-экономических выгод стандартизации, включая содействие сектору малого и среднего бизнеса, а также интересам работников, потребителей и охраны окружающей среды, необходима государственная политика».

Конечно, государство не является действенным управленцем, но полагать, что бизнес сам установит «правила игры» в сфере стандартизации, было бы очень наивно,

особенно в нашей стране. Во-первых, российский бизнес очень неохотно вкладывает средства в национальную стандартизацию. Это отражает текущую ситуацию в экономике: пока она не сойдет с «нефтегазовой иглы», пока реальное производство не возродится, пока бизнес будет ориентирован только на прибыль, до тех пор он с неохотой будет вкладывать средства в стандартизацию. Поэтому государство вынуждено финансировать разработку наиболее актуальных национальных стандартов. Во-вторых, у государства, как было сказано ранее, имеются и свои интересы в тех сферах, когда оно выступает заказчиком, например, в сфере государственных закупок, обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности. В-третьих, государство вынуждено устранять дефекты рынка средствами стандартизации, стимулируя разработку стандартов, направленных на информирование потребителей и защиту их интересов, охрану окружающей среды и т.п. Кроме того, целесообразно развивать стандартизацию в качестве альтернативы законодательному регулированию, для того чтобы снизить административное давление на бизнес [15].

Следовательно, государство, учитывая значимость деятельности по стандартизации для экономики страны и общества, а также вышеперечисленные факторы, формирует необходимую ему политику в данной сфере, основными направлениями которой могут выступать:

- интенсификация развития стандартизации в приоритетных сферах, приносящих наибольшую выгоду обществу;
- применение инструментов стандартизации для целей государственных закупок, обеспечений обороноспособности и мобилизационной готовности;
- применение инструментов стандартизации для обеспечения качества, безопасности для человека и окружающей среды;
- развитие стандартизации и смежных инструментов как альтернативы законодательного регулирования для снижения административного давления на бизнес.

Стандартизация, являющаяся с одной стороны эффективным инструментом рынка, с другой — инструментом решения ряда важных государственных задач, должна развиваться в рамках государственной политики. Недооценка данного вопроса сопряжена с риском потерь эффективности экономики и качества жизни.

ПОЧЕМУ НУЖЕН ОТДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН «О СТАНДАРТИЗАЦИИ»

Необходимость разработки отдельного Федерального закона «О стандартизации» логично вытекает из предыдущего анализа ситуации.

Очевидно, что уровень решения проблемы связан с установлением государственного регулирования и политики в области стандартизации. Это может быть обеспечено соответствующим Федеральным законом. Иным способом (без Федерального закона) не удастся сформировать адекватную политику в сфере стандартизации и, самое главное, претворить ее в жизнь. Соответственно будет упущена возможность реализовать позитивные эффекты стандартизации. В условиях возможного кризиса эффективная стандартизация может оказаться сдерживающим фактором снижения ВВП страны.

Возникает естественный вопрос: почему нельзя ограничиться действующим законодательством в сфере технического регулирования, возможно, с необходимыми

изменениями.

Ответ на него обусловлен той ролью и теми задачами стандартизации, которые намного шире, чем задачи технического регулирования. Федеральный закон «О техническом регулировании» не распространяется на многие сферы, традиционно являющиеся объектами стандартизации: социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические меры; меры в области охраны труда, профилактики заболеваний человека, оказания медицинской помощи, а также охрана почвы, атмосферного воздуха, водных объектов.

Следует учитывать, что национальная система стандартизации является базой, на которую опирается не только система технического регулирования, но и системы нормирования промышленной безопасности, ядерной и радиационной безопасности, экологической безопасности, система административного и муниципального управления, система поддержки государственной социально-экономической политики, включающая развитие качества и конкурентоспособности продукции, работы и услуг; управление социальной сферой, охрану труда и здоровья, сбережение ресурсов, системы управления отраслями экономики, системы обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности Российской Федерации. Другими словами, сфера стандартизации включает, кроме продукции, такие объекты, как услуги, работы, процессы, системы менеджмента, персонал, терминологию, маркировку, информацию и др., которые не затронуты Федеральным законом «О техническом регулировании» [4].

Эффективное функционирование национальной системы стандартизации в Российской Федерации возможно только в случае ее соответствия запросам экономики на адекватной правовой основе. Этого невозможно достичь в рамках системы технического регулирования, поскольку сфера функционирования национальной системы стандартизации намного шире, чем предусмотрено в рамках ФЗ «О техническом регулировании».

Для того чтобы обеспечить эффективность деятельности по стандартизации, в чем заинтересованы все стороны — государство, промышленность, сфера услуг, большие и малые предприятия, государственные и частные компании, физические и юридические лица — необходим системный комплексный подход к регулированию стандартизации, который может быть обеспечен специальным Федеральным законом «О стандартизации», а не регулированием отдельных вопросов, как это наблюдается сегодня.

На необходимость разработки отдельного закона в сфере стандартизации указывали многие специалисты научно-исследовательских институтов, различных отраслей промышленности, объединений, в том числе РСПП и др.

Национальная система стандартизации и система технического регулирования отличаются по сфере регулирования, целям, принципам, участию государства, перечню документов, составу и роли участников, механизмам функционирования, формам международной деятельности.

Отсутствие системности действующего законодательства в отношении стандартизации демонстрирует сравнительный анализ содержания структурных элементов закона «О техническом регулировании» и проекта закона «О стандартизации» (таблица 2).

Таким образом, можно констатировать: учитывая, что стандартизация признается важным инструментом, определяющим эффективность экономики, ее способность к развитию и конкуренции на современных рынках, необходима государственная политика, регулирующая этот вид деятельности. Эта политика должна быть реализована на основе специального закона «О стандартизации», так как сфера действия Федерального закона «О техническом регулировании» касается, прежде всего, законодательно регулируемых аспектов. Предметом регулирования будущего закона «О стандартизации» должны быть правоотношения, возникающие при осуществлении деятельности по стандартизации.

Законодательство должно затронуть такие важные аспекты, как задачи и принципы государственного управления в сфере стандартизации, полномочия федеральных органов исполнительной власти и других участников деятельности по стандартизации, структура национальной системы стандартизации, организация разработки документов по стандартизации, издание, распространение и применение документов по стандартизации, формы международного сотрудничества в области стандартизации.

В целом можно ожидать, что разработка этого законодательного акта будет позитивно воспринята экспертным сообществом и промышленностью.

Исходя из стратегической значимости стандартизации для экономики и общества, а также объективной потребности проведения государственной политики в этой области, необходимо законодательно урегулировать сферу стандартизации в виде самостоятельного закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Блинд Кнут, Юнгмиттаг Дндре, Мангельсдорф Аксель. Общеэкономическая эффективность стандартизации. Актуализация исследования DIN, проведенного в 2000 году. Публикация DIN, 2010.
2. Глобализация экономики и внешнеэкономические связи России / Под ред. проф. И. П. Фаминского. — М.: изд-во «Республика», 2004.
3. Дмитриев С. Vetriks.ru/info/45-1-2.html («Консультант». 2009, № 21).
4. Пугачев Сергей. Зачем нужна государству стандартизация // Стандарты и качество. 2008, № 1.
5. Ширялкин Александр, Деева Елена. Зачем нужен закон «О стандартизации» // Стандарты и качество. 2009, № 5.
6. Элькин Г.И. Применение современных стандартов стимулирует развитие производства // БОСС. Бизнес: организация, стратегии, системы. 2010, № 6.
7. Элькин Г.И. Роль стандартов в повышении энергоэффективности и энергосбережения // Стандарты и качество. 2010, № 2.
8. Busch Lawrence. Standards: Recipes for Reality. MIT Press, 2011.
9. Farrel J., Saloner G. Standardization, Compatibility and Innovation // Rand Journal. 1985, № 16.
10. 10 Good Things for SMEs. ISO -2011 /06.
11. Economic Value of Standardization. Standards Council of Canada. The Conference Board of Canada. Ottawa, 2007.
12. Expert.gost.ru/NAV.php?!D/html.

13. *Katz L. Michael, Shapiro Carl.* Network Externalities, Competition and Compatibility//The American Economical Review. 1985, vol. 75, № 3.
14. *Morozov Evgeny.* So We're All in Agreement//TheWall Street Journal. January, 18, 2012 (на русск. *Морозов Евгений.* Путь ко всеобщему соответствию. [Rus. ruvr ru/2012/01/19/64149524.html](http://Rus.ruvr.ru/2012/01/19/64149524.html)).
15. SCSC — Технические регламенты — Стандарты и оценка соответствия. Информационный материал по установившейся практике технического регулирования. ОPEC, 2004.
16. Standards, Innovation and the Australian Economy. Standards Australia, 2005.
17. Standards and the Economy. Centre for International Economics. July, 2006.
18. *Swann Peter G.M.* Report for UK Department of Business, Innovation and Skills (BIS), Version 2.2,27, May 2010.
19. The Economic Impact of Standardization. Technological Change, Standards Growth in France. AFNOR. June, 2009.
20. The Empirical Economics of Standards. DTI Economics Paper London, 2005, № 12.
21. www.din.de.
22. www.itn.int/net/pressoffice/press_releases/2012.
23. www.revolution.mcnlp.ru/kap.doc.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ В ДОБРОВОЛЬНОЙ СФЕРЕ И ДЕЛОВАЯ АКТИВНОСТЬ БИЗНЕСА

«Стандарты и качество» № 10, 2010 г.

В мировой практике стандартизация и добровольная сертификация рассматриваются властью и бизнесом как важнейший фактор инновационного развития и конкурентной борьбы за выход на глобальные рынки, динамичного продвижения новых товаров и технологий в сферу их реального применения корпорациями, малыми и средними фирмами.

В развитых странах эта деятельность стала вопросом большой политики, которой занимаются не только рядовые инженеры, но и высшие руководители. Бизнес активно взаимодействует с государством в разработке национальных и международных стандартов, в создании авторитетных систем добровольной сертификации на базе ассоциаций, союзов, саморегулируемых организаций, других профессиональных объединений.

Пристальное внимание бизнеса к стандартизации объясняется ее реальным вкладом в развитие деловой активности. Так, например, изготовление продукции в соответствии с требованиями международного стандарта открывает предприятиям большие возможности для ее реализации на глобальном рынке. Корпорации, крупные фирмы с высоким интеллектуальным и финансовым потенциалом участвуют непосредственно в разработке международных стандартов, закладывая тем самым уже на этой стадии благоприятные для себя возможности для выполнения установленных в них требований.

Малые и средние фирмы для организации бизнеса обращаются к действующему фонду стандартов, который играет значительную роль в распространении новых идей и технологий, так как часто не могут самостоятельно разрабатывать новые изделия и рецептуры.

Заинтересованность бизнеса в активном использовании стандартизации обусловливается также и тем, что стандартизация помогает решать многие общетехнические задачи при разработке новой продукции и организации ее производства. Это — совместимость и взаимозаменяемость технических средств (материалов, комплектующих изделий, машин и оборудования), информационная совместимость и унификация, сопоставимость результатов исследований (испытаний), изменений и др.

Важное значение для достижения устойчивого положения на рынке, обеспечения доверия потребителей имеет оценка потребительских свойств продукции авторитетным органом по сертификации, которая является важнейшей функцией добровольной сертификации, и, как показывает практика, она становится все более востребована бизнесом при размещении продукции на рынке. Наибольшим авторитетом у потребителей пользуются системы добровольной сертификации, создаваемые национальными органами по стандартизации и подтверждающие соответствие продукции требованиям национальных стандартов, включая как потребительские свойства, так и характеристики безопасности. Например, во Франции — это система сертификации, созданная Французской ассоциацией по стандартизации AFNOR), с простановкой логотипа HF, если продукция соответствует требуемым характеристикам.

В нашей стране стандартизация в начале 90-х гг. столкнулась со значительными трудностями. Наряду с объективным и болезненным процессом ее адаптации к рыночным условиям, она зачастую подвергалась необоснованной критике, что привело к резкому сокращению объемов работ в этой сфере, к уходу профессионалов, прекращению подготовки новых специалистов. Практически отвернулся от стандартизации и бизнес. Справедливости ради надо отметить, что способствовал этому и наш рынок — рынок так называемой несовершенной конкуренции. Зарубежный опыт показывает, что положительный эффект стандартизации и добровольной сертификации в наибольшей степени проявляется в условиях именно зрелого рынка, характеризуемого добросовестной конкуренцией и отсутствием монополизма.

В 2007 г. после внесения изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) стандарты были четко и недвусмысленно определены как доказательная база выполнения требований технических регламентов. В связи с этим изменилось отношение к стандартизации со стороны органов власти, были увеличены объемы финансирования.

Вместе с тем, эти позитивные тенденции не затронули главного: практически не изменилось отношение бизнеса к стандартизации. Конечно, ряд наших, как правило, крупных предприятий, имеющих опыт работы на глобальном рынке, активно использует стандартизацию в решении проблем конкурентоспособности. Однако многие предприятия и организации, особенно малые и средние, и прежде всего созданные в последние годы, опыта деятельности на рынке не имеют и относятся к этому как к чему-то навязанному сверху, нужному только государству.

Ситуацию надо выправлять, перестраивать стандартизацию с учетом реалий сегодняшнего дня, менять ее имидж и соответственно отношение к ней бизнеса. Почему у многих наших предприятий и организаций вызывают аллергию слова «стандарт» и «сертификат»? Почему при возникновении кризисных финансовых ситуаций в первую очередь сокращаются службы стандартизации? Трудно себе представить, что руководители этих компаний — ретрограды, которые не заинтересованы в успешной работе своих предприятий. Конечно, это не так, хотя нельзя исключить и того, что руководителями организаций могли стать лица, мало знакомые с этой сферой деятельности. Вероятно, есть какая-то другая причина такого отношения к этой деятельности. Для того чтобы понять это, надо прежде всего ответить на вопрос: решению каких основных проблем бизнеса способствует стандартизация?

Основных проблем две. Первая состоит в содействии созданию конкурентоспособных продукции, технологий и услуг с последующей объективной оценкой потребительских свойств и доведении их до потребителей при размещении на рынке. Очевидно, что реально положительный эффект будет достигнут только при условии прогрессивности применяемого стандарта, отражающего потребности рынка, а также наличия высокого авторитета сертификата на рынке. Замечу, что речь, как уже говорилось, идет о добровольном стандарте и добровольной сертификации. Нет никакого принуждения: сам бизнес заинтересован в том, чтобы занять устойчивое положение на рынке.

Вторая проблема — обеспечение доступа изготовленной продукции на рынок, выполнение установленных в техническом регламенте требований безопасности. Здесь работают принудительные меры со стороны государства.

С начала 90-х гг. у нас в стране с переменным успехом решалась и решается в основном именно вторая задача. Был принят Закон РФ «О защите прав потребителей», который ввел обязательную сертификацию. Далее был принят ФЗ. И хотя в нем отражена и добровольная сфера, основное внимание уделялось регулированию в обязательной сфере, разработке технических регламентов, и часто в ущерб развитию стандартизации. Причина такого внимания к обязательной сфере понятна:

ФЗ установил добровольный статус стандартов, и надо было решать проблему безопасности на базе технических регламентов. Национальный орган по техническому регулированию организовал работу главным образом в обязательной сфере. На это были направлены усилия законодательной и исполнительной власти, интеллектуальные усилия ученых и специалистов, была направлена значительная доля финансовых ресурсов, выделяемых на стандартизацию и подтверждение соответствия. К обсуждению этих проблем подключились средства научно-технической и массовой информации.

Можно констатировать, что добровольная сфера технического регулирования, включая добровольную сертификацию, развивалась недостаточными темпами. Не была она востребована в полном объеме и на рынке. Для правильного понимания такой оценки в отношении сертификации надо отметить, что декларирование соответствия в обязательной сфере, активно пропагандируемое и применяемое сегодня, строго говоря, не является добровольной сертификацией. Это разные механизмы, и их часто путают.

Из вышеизложенного можно сделать два основных вывода. Первый: смещение центра тяжести в техническом регулировании в сторону обязательной сферы выработало у нашего бизнеса устойчивый стереотип: применение стандарта и получение сертификата — это принудительные со стороны государства меры, это барьеры, которые надо преодолевать. Все усугублялось еще и тем, что часто барьеры были не всегда обоснованны.

Второй вывод: действующие в настоящее время принципы и механизмы стандартизации не учитывают в полной мере требований модернизации и инновационного развития нашей экономики.

Действительно, в традиционном понимании стандарт по своей природе — носитель апробированных решений, установленных на базе консенсуса интересов го-

сударства, бизнеса, хозяйствующих субъектов, потребителей. Коренное слово здесь — «консенсус». Возьму на себя смелость сказать, что этот фундаментальный принцип деятельности по стандартизации, исходя из задач по модернизации и инновационному развитию экономики, должен быть скорректирован. Почему? Процесс достижения консенсуса — всегда поиск согласованного решения по устанавливаемым в стандартах требованиям, т.е. поиск компромисса между желаемым и возможным для обеспечения этих требований на практике. При этом, естественно, ориентация направлена на усредненный уровень развития производства, что, в свою очередь, неизбежно приведет к падению уровня требований к продукции. Кроме того, достижение консенсусных решений — процесс сложный и трудоемкий, что, как показывает практика, снижает темпы обновления стандартов.

Сегодня же важнейшим фактором продвижения бизнеса является быстрая реакция на меняющуюся на рынке ситуацию. Требуются новые продукция и технологии, новые виды услуг, а их внедрение в различных секторах и сферах экономики требует сокращения инновационных циклов. Рабочие процессы стандартизации должны гибко и быстро реагировать на эти вызовы.

Из изложенного следует, что между механизмом стандартизации, базирующимся на достижении консенсуса, и требованиями рынка в условиях модернизации и инновационного развития существует противоречие. И сегодня, на мой взгляд, его преодоление должно стать ключевым направлением развития стандартизации.

Весьма перспективным в связи с этим могла бы быть отладка механизма принятия национальных стандартов, разработанных в условиях неполного консенсуса на базе международных стандартов, а также инновационных идей, предложенных нашими конкурентоспособными предприятиями. На базе данных стандартов должен быть сформирован рынок прогрессивных научно-технических разработок. Здесь же должна быть решена в полном объеме проблема признания стандартов объектами авторского права, обеспечена взаимосвязь между стандартизацией и патентами.

Необходимо резко повысить темпы разработки и обновления стандартов, обеспечить гармонизацию с международными и прогрессивными национальными стандартами иностранных государств. Крайне важный аспект в этом плане — активное участие наших специалистов в работе технических комитетов по стандартизации в ИСО и других международных и региональных организациях. В настоящее время эта работа по ряду причин, в том числе и из-за отсутствия финансирования, практически свернута.

Остро стоит вопрос подготовки и переподготовки специалистов в этой сфере, число которых за последние годы резко сократилось. Необходимо интегрировать в полном объеме стандартизацию и техническое регулирование в систему образования. Важно обеспечить свободный доступ бизнеса к стандартам, рационально организовать их маркетинг.

Практическим освоением этих инструментов, безусловно, должен заниматься сам бизнес. Однако без участия государства серьезных успехов здесь не добиться. Прежде всего внимание и поддержка необходимы малому и среднему бизнесу. Многие из них из-за ограниченности ресурсов, как уже говорилось, не в состоянии самостоятельно проводить научно-исследовательские работы, не в состоянии они и самосто-

ятельно создавать нормативно-техническую базу. Возможность использования технических решений, содержащихся в стандартах, в том числе международных, снижает с малого и среднего бизнеса бремя таких затрат. Эти организации часто самостоятельно не могут разобраться в действующих фонде национальных и международных стандартов, а это имеет особое значение для определения современных рыночных тенденций. Кроме того, эти компании сталкиваются серьезными трудностями при выборе системы добровольной сертификации, способной дать объективную и авторитетную на рынке оценку их продукции и оказываемых услуг.

Целесообразно предложить реальные меры по активизации бизнеса в разработке национальных стандартов. Одна из важнейших мер — включение затрат предприятий и организаций на разработку этих стандартов в затраты на производство товаров и услуг, т.е. в их себестоимость. Против этого, несмотря на широкую поддержку представителей бизнеса, возражает Минфин РФ.

Решение всего комплекса проблем развития стандартизации на данном этапе потребует увеличения финансирования, в том числе и для выполнения необходимых научных исследований в этой сфере. В последние годы оно несколько улучшилось, но в условиях стоящей задачи модернизации нашей экономики, перестройки стандартизации на инновационное развитие этого явно недостаточно. По сравнению, например, с США и Германией, финансирование работ по стандартизации у нас на порядок ниже.

В настоящее время законодательная деятельность по национальной стандартизации закреплена в одном из разделов ФЗ. При этом многие вопросы ее развития в нем отражения не нашли. Назрела необходимость принять закон «О стандартизации», где требуется отразить роль и значение стандартизации в решении проблем безопасности и повышения конкурентоспособности продукции и услуг в условиях модернизации нашей экономики, предложить, как уже говорилось, новые механизмы этой деятельности, учитывающие инновационное развитие техники и сферы услуг, определить задачи и функции государственных органов, финансирование стандартизации, в том числе разработку международных стандартов; задачи и права бизнеса, его взаимодействие с государством, меры по активизации и стимулированию участия в этой деятельности, структуру и функции участников, согласованное использование стандартов и патентов и др.

Развивать надо и добровольную сертификацию. Сертификат, выданный в системе добровольной сертификации, должен иметь авторитет на рынке, и это главное условие ее востребованности у производителей и потребителей. Сегодня в Росстандарте зарегистрировано около 700 систем добровольной сертификации. Однако авторитет у большинства из них небольшой, их мало знают, и соответственно невысок спрос на их деятельность у участников рынка. Основная причина состоит в том, что в этих системах органы по сертификации аккредитованы не в национальном органе по аккредитации (который создается чаще всего с участием государства), а по правилам, установленным в самих системах, что явно снижает значимость и весимость выдаваемого сертификата.

Для создания авторитетных систем добровольной сертификации необходимо прежде всего привести деятельность по аккредитации в соответствие с международной

практикой, добиться вступления России в международные организации в этой сфере, в частности в ИАФ¹ и ИЛАК². Для этого необходимо создать национальный орган по аккредитации. В настоящее время работа начата, но, опять же, главным образом, как показывает концепция, разработанная Минэкономразвития РФ, создается она в целях создания инфраструктуры органов сертификации (ОС) и испытательных лабораторий (ИЛ) для обязательной сферы, что противоречит международной практике. ОС и ИЛ аккредитуются прежде всего для добровольной сферы, а затем уже часть из них по дополнительным критериям привлекается для формирования инфраструктуры в обязательной сфере.

Активно развивается сегодня деятельность в сфере технического регулирования в рамках Таможенного союза и ЕврАзЭС. Приняты решения о разработке единых технических регламентов. Однако работать они не будут, если не будут гармонизированы требования стандартов, являющихся доказательной базой выполнения требований этих регламентов. Практика показывает, что именно отсутствие гармонизации стандартов стран – участников союзов будет создавать проблемы перехода создаваемых союзов в единое экономическое пространство. Для решения этой задачи необходимо разрабатывать стандарты, единые для стран-участниц, организовывать совместную деятельность по стандартизации.

Большое значение для эффективного функционирования Единого экономического пространства имеет развитие добровольной сертификации. Именно через создание авторитетных на всей территории союза систем добровольной сертификации потребители будут получать объективную информацию о потребительских свойствах продукции и оказываемых услуг, будут созданы и условия для добросовестной конкуренции на этом рынке.

В заключение хочу отметить, что, развивая добровольную сферу технического регулирования, мы одновременно создаем реальные условия для решения проблем безопасности на более низком уровне государственного вмешательства. Действительно, разработка технического регламента (а это «хирургическая операция») необходима тогда, когда другие, более «мягкие» по отношению к бизнесу меры альтернативного регулирования не дали результатов. Среди них: добровольная сертификация, внедрение систем менеджмента качества, усиление ответственности за ущерб, страхование этой ответственности, образовательные программы по качеству, информировании потребителей. Такова стратегия действий в обеспечении безопасности стран АТЭС и Европы, предусматривающая снижение административных барьеров.

¹ Европейская организация по аккредитации органов по сертификации и инспекционных органов.

² Международная организация по аккредитации испытательных лабораторий.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ: ПО ЗАКОНУ ИЛИ ПО ПОНЯТИЯМ?*

«Стандарты и качество» № 10 2012 г.

Западнее Пекоса¹ закона нет.
Поговорка американских ковбоев

В декабре этого года отечественная экономика может отметить своеобразный юбилей: исполняется десять лет Федеральному закону «О техническом регулировании» (далее — ФЗ). Безусловно, это повод провести анализ «работы» его норм, но это также и повод задуматься о судьбе национальной стандартизации, развитие которой было во многом сломано со вступлением в силу этого закона. «Куцые» нормы ФЗ, относящиеся к стандартизации, породили соответствующее отношение в обществе и государстве к этой деятельности. Произошла странная аберрация: на стандартизацию стали смотреть как на «служанку» технических регламентов (ТР), и только.

Во многом такому положению способствовало, мягко говоря, своеобразное положение отечественной экономики и науки. Развал реального сектора экономики не содействовал развитию стандартизации, а ведь именно стандарты служат кирпичиками, на которых зиждется производство. Как справедливо отмечают современные исследователи проблем стандартизации Е. Морозов [1] и Л. Буш [2], «в бизнесе стандарты устанавливают правила игры, создавая траекторию развития по мере вкладывания инвестиций и воплощения соответствующих проектов в камне и пластике».

Понимая это, многие специалисты неоднократно в течение десятилетия высказывали мнение о необходимости разработки федерального закона «О стандартизации», который позволил бы четко и корректно установить правоотношения в указанной сфере, определил бы направления государственной политики в области стандартизации и т.п. В 2008—2009 гг. был разработан проект закона «О стандартизации», положения которого широко обсуждались экспертным сообществом, представителями промышленности и отдельными ведомствами, однако воз и ныне там: закона как не было, так и нет! Наиболее концентрированно вопросы разработ-

* В соавторстве

¹ Пекос — река, протекающая в штате Нью-Мексико, приток реки Рио-Гранде. — *Прим. авт.*

ки закона о стандартизации были рассмотрены в статьях [3, 4], проанализированы в рамках работы «круглого стола», результаты которого освещались в журнале².

Цель настоящей статьи как раз заключается в том, чтобы продолжить дискуссию о необходимости закона о стандартизации. В ней будут рассмотрены три основных вопроса:

- зачем нужна стандартизация в стране;
- почему государство должно регулировать вопросы стандартизации;
- почему нужен отдельный от ФЗ закон о стандартизации.

1. Роль стандартизации в развитии экономики и общества

В любом учебнике по стандартизации, которые издавались в СССР в 60—80-х гг. прошлого века, можно было прочесть, например, что «император Китая Цинь Шихуанди (около 2200 лет назад) для упрощения сбора налогов сделал все гири, меры и монеты одинаковыми. Он унифицировал написание иероглифов, установил одинаковыми длины осей у телег для обеспечения единой колеи на дорогах» [5]. Но оставим все это историкам стандартизации, здесь же отметим, что стандартизация как вид деятельности на 4 тыс. с лишним лет старше, чем техническое регулирование.

Рассмотрим же, в чем сущность сегодняшней стандартизации, зачем она нужна современной экономике? Почему нужно «оправдывать» стандартизацию? Дело в том, что вступление в силу ФЗ сопровождалось шельмованием (другого слова и не подберешь) этой деятельности. Вот и получилось за эти десять лет, что занятие стандартизацией — деятельность неблагодарная, другое дело — разработка технических регламентов. Воистину — с ног на голову!

Чтобы осознать колоссальную роль стандартизации, которую она играет в экономике и обществе, обратимся к мнению российских специалистов в области стандартизации и ряду зарубежных публикаций на эту тему.

Как отмечено в статьях Г.И. Элькина [6, 7], применение современных стандартов способствует развитию бизнеса, позволяет повысить энергоэффективность и энергосбережение производства.

А вот что сказано в [1, 2]: «Какой была бы судьба глобализации, если бы не стандартизация грузовых контейнеров? Где была бы современная наука без стандартов проведения экспериментов или разведения лабораторных крыс? Как развивалась бы современная медицина, если бы рентгеновские снимки из одной лаборатории нельзя было прочесть в другой?»

Кстати, о стандартизации грузовых контейнеров и ее влиянии на глобализацию. Стандарты на грузовые контейнеры воздействовали на транспортное строительство, машиностроение и судостроение, конструктивы портов, складов, грузоподъемного оборудования, индустрию тары и упаковки, кроме того, на такие сферы, как торговля и логистика.

Дело в том, что на железных дорогах Европы, США, Японии контейнеры грузоподъемностью от 2 до 10 т начали применяться в 1920-х гг. Каждая транспортная компания перевозила грузы лишь в контейнерах своего производства. Перевозки

² Стандарты и качество. — 2008. — № 6.

³ Берновский Ю.Н. Закон «О стандартизации»: вносим предложения! // Стандарты и качество. — 2012. — № 9. — С. 28.

носили разовый характер, а сами контейнеры не были унифицированы даже в рамках отдельной страны. В 1961 г. ИСО/ТК 104 «Грузовые контейнеры» были разработаны стандарты, которые установили основные параметры и требования к системе так называемых крупнотоннажных контейнеров. Основой этой системы являются контейнерные размерные ряды, построенные по модульному принципу. Стандартизация контейнеров позволила во много раз интенсифицировать морские и железнодорожные перевозки, что сблизило страны мира, порты и перевалочные центры. Как отмечается в монографии [8], в настоящее время 95% всех евроазиатских торговых-экономических связей осуществляется морским транспортом; развитие торговли и контейнеризации пропорционально росту ВВП, несмотря на наличие других важных социально-экономических и политических факторов.

А вот суждение другого эксперта [9]: «Эффект от стандартизации является **системным**, то есть действующим вне зависимости от особенностей конкретного технологического решения и не прекращающимся во времени. Особый эффект от стандартизации достигается в результате резкого сокращения операционных издержек по обслуживанию средств информационных технологий».

Таким образом, стандартизация обеспечивает экономию средств за счет применения апробированных решений и сокращения необоснованного разнообразия на основе унификации и типизации. И это происходит в любой экономике: рыночной или директивной, социалистической или капиталистической, имеется ли закон о техническом регулировании, или он отсутствует.

В производстве стандартизация ведет к снижению себестоимости продукции, поскольку упрощает сборку, ремонт и обслуживание изделий за счет обеспечения функциональной совместимости сборочных единиц, деталей и технологий различных поставщиков. Опять обратимся к мнению российского специалиста [9]: «Самый простой пример, это обслуживание настольных компьютеров. Если у вас унифицированная платформа, то восстановление компьютера из творческой операции высокопрофессионального компьютерного гуру превращается в типовую, доступную специалисту со средним техническим образованием. Помимо эффекта от простого сокращения времени операции... это дает еще и снижение затрат на оплату труда ИТ-специалистов из-за сокращения их численности и требуемой более низкой квалификации».

Таблица 1

Степень влияния стандартизации на макроэкономические показатели

Показатель	Исследование					
	DIN 1999, Германия	DIN 2010, Германия	DTI, Великобритания	SCC, Канада	CIE, Австралия	AFNOR, Франция
Вклад в ВВП ⁴ , %	0,9	0,7	0,3	0,2	0,8	0,8
Влияние на производительность труда, %	30,1	—	13,0	17,0	—	27,1

⁴ ВВП — внутренний валовой продукт.

А вот данные зарубежных коллег (Airbus, EADS): не унифицированная (нестандартизованная) деталь — горловина с проушиной — стоит 166 евро, тогда как унифицированная (стандартизованная) — 21 евро. Согласитесь, неплохо, особенно в условиях кризиса!

Стандартизация позволяет существенно сократить сроки внедрения новой продукции и технологий за счет распространения и применения уже разработанных типовых (наилучших) практик и технологий. Здесь под словами «практики и технологии» понимаются также технические решения, продукция, услуги. Недаром в исследовании французского национального органа по стандартизации AFNOR [10] отмечено, что «стандартизация представляет собой специфическую форму трансфера технологий». На эти возможности стандартизации впервые обратил внимание Т. Веблен, один из первых теоретиков институционализма и организации производства в книге 1904 г. [11]: «То, что не является полностью стандартизованным, требует слишком большой смекалки, вдумчивости и сознательности и поэтому непригодно для экономического применения».

Еще одна особенность современной стандартизации, которая наиболее ярко проявляется в сфере ИТ, связана, как ни странно, с тем, *что стандарты содействуют распространению инновационных решений*, именно инновационных, а не рутинных, традиционных. Как отмечает известный немецкий специалист в области стандартизации и интеллектуальной собственности д-р К. Блинд (кафедра инновационной экономики, Берлинский технологический университет) [12]: «Стандарты и патенты являются важнейшими показателями технологического развития, основной движущей силой роста современной экономики, основанной на информации и знаниях. Однако появляются трудности, связанные с тем, что в то время как патенты ограничивают использование технологий, международные стандарты направлены на то, чтобы сделать технологии доступными в глобальных масштабах. В результате разработчики стандартов и владельцы патентов иногда конфликтуют между собой». Немецкие специалисты считают [13], что «в отличие от патентов к стандартам обеспечен свободный доступ, аккумулированное знание в которых создает такой эффект, как распространение инноваций. Это, в свою очередь, содействует экономическому росту». Однако, как указано в [14] участники процесса стандартизации (бизнес) должны решать, «что важнее, максимизация прибыли от своего патентного портфеля или стандартизация отрасли и получение прибыли от широкого распространения стандарта?». Как бы то ни было, в настоящее время *стандартизация является важнейшим инструментом продвижения инновационных решений.*

По данным ИСО, *стандартизация содействует развитию малого и среднего бизнеса* за счет предложения стандартных апробированных решений, повышения доверия к продукции небольших предприятий, обеспечивает культуру производства и качество продукции и услуг [15]. Поскольку малые и средние фирмы ограничены в ресурсах, они для организации бизнеса обращаются к действующему фонду стандартов, который играет значительную роль в распространении новых идей и технологий.

Связь стандартов с распространением инновационных решений особенно проявляется в *дополнительном эффекте стандартизации, который касается сетевых экс-*

терналий [16, 17]. Обычно под сетевой экстерналией понимают особый вид внешнего эффекта, когда полезность товара для потребителя зависит от числа потребителей этого товара: товар для потребителя тем ценнее, чем большее число людей пользуется этим товаром. Сетевые экстерналии в настоящее время возникают на рынках современных технологий: программного обеспечения, телекоммуникаций, аудио- и видеопродукции, банковских карт и т.п. Сетевые экстерналии являются, по сути, порождением информационного общества, которое развивается очень динамично. Поэтому когда появляется новый товар или технология с новыми свойствами, то в жесткой конкурентной среде стандартизация этих свойств позволяет поставщику нового товара или технологии опередить конкурентов и захватить лучшее место на рынке. Стандарт такого вида в зарубежной практике называется выталкивающим (push standard), поскольку содействует вытеснению с рынка конкурентов, не придерживающихся положений этого стандарта.

Еще одним позитивным фактором, связанным со стандартизацией и влияющим на экономику, является *устранение дефектов рынка* за счет нормирования в стандартах экологических требований, требований, связанных с охраной труда, к маркировке товаров и т.п. Регламентация этих требований обеспечивает защиту окружающей среды, способствует повышению безопасности граждан, содействует предупреждению действий, вводящих в заблуждение потребителей. В конечном итоге стандартизация в этой сфере направлена на повышение качества жизни. Эту особенность стандартизации отмечают также немецкие, английские и австралийские исследователи стандартизации [18—21].

Важный аспект стандартизации связан с «оцифровыванием» этой деятельности. Комплексные исследования в этом направлении регулярно проводятся национальными органами по стандартизации развитых стран мира [10, 18—23]. В табл. 1 показано влияние стандартизации на макроэкономические показатели в Германии, Франции, Канаде, Великобритании, Австралии.

В основу расчетов во всех исследованиях была положена известная модель промышленного роста Кобба—Дугласа вида [24]:

$$Q = A L^a K^b,$$

где Q — объем производства; A — технический коэффициент, характеризующий, в том числе, научно-технический прогресс; L — функция, характеризующая затраты труда; K — функция, характеризующая затраты капитала; a, b — коэффициенты эластичности по труду и капиталу соответственно.

Параметры модели в каждом исследовании определялись по результатам специального анализа промышленных предприятий (организаций) и последующей математической обработки. Например, французское исследование охватывало 1790 организаций.

Реальный же вклад стандартизации в экономику значительно больше.

В английском и австралийском исследованиях [19, 21] сделана попытка проанализировать все факторы влияния стандартизации на экономику в их взаимосвязи. В **табл. 2** представлен фрагмент австралийского исследования [21], в котором показано, как стандарты разных видов сказываются на экономике.

В целом по результатам этих исследований можно констатировать, что стандарты «оказывают стабилизирующее влияние на экономический рост» [18], при этом вклад стандартизации оценивается на уровне 0,2% ВВП (Канада) — 0,8% ВВП (Франция, Австралия). Более того, в исследовании AFNOR отмечается, что в течение 30-летнего периода после Второй мировой войны влияние стандартизации во Франции оценивалось в размере 1,1% ВВП в год, затем степень влияния несколько снизилась — до 0,8% в год.

Кроме того, стандартизация значительно и позитивно влияет на рост производительности труда (вклад от 13% до 27%).

Современные исследователи институциональных реформ отмечают еще один социальный эффект, связанный со стандартизацией: развитие гражданского общества, одним из институтов которого являются технические комитеты по стандартизации. Как считает Ю. Хабермас, современный немецкий философ и почетный иностранный член РАН [24], «общественное» — это, прежде всего, институты партиципаторной демократии, гражданского общества». По сути, такими институтами и являются некоммерческие общественные объединения, в том числе технические комитеты по стандартизации.

Таблица 2

Влияние стандартов на экономику

Фактор влияния стандарта	Вид стандарта (на что направлен стандарт)			
	Совместимость	Сокращение неоправданного разнообразия	Установление минимально необходимых требований	Информация (измерение)
Продвижение на рынке	+	—	+	+
Повышение уровня информированности потребителей	+	+	+	
Снижение уровня цен	+	+	+	—
Распространение знаний	+	—	+	—
Соответствие законодательству	+	—	+	—
Лучшее место на рынке	+	+	—	—
Сетевые экстерналии	+	—	—	—

Подведем первый промежуточный итог. Стандарты оказывают прямое воздействие на экономику страны за счет распространения (диффузии) знаний (информации, инновационных решений), сокращают экономически неоправданное разнообразие, обеспечивают взаимозаменяемость и совместимость, содействуют развитию малого предпринимательства. В конечном итоге стандартизация направлена на улучшение качества продукции и повышение конкурентоспособности, экономию общественных ресурсов, защиту общества и окружающей среды от недоброкачественной продукции, работ (услуг).

2. Почему государство должно регулировать вопросы стандартизации

Ответ на этот вопрос фактически дан ранее. Если эффективность стандартизации объективно так существенна, то государство не может позволить себе роскошь оставаться в стороне от этого процесса, особенно в условиях кризисов. Кроме того, у государства имеются и собственные интересы в этом вопросе.

Прежде всего, оно заинтересовано в том, чтобы организовать деятельность по стандартизации наилучшим образом, чтобы она была наиболее эффективна для экономики в целом. Следовательно, государство должно сформулировать государственную или национальную политику в сфере стандартизации и обеспечивать ее проведение в жизнь.

Если обратиться к опыту ведущих стран мира, то можно утверждать, что каждая страна, точнее, как правило, национальный орган по стандартизации от имени и по поручению государства, такую политику (стратегию) разрабатывает и публично провозглашает. С основными положениями указанных политик можно ознакомиться на сайтах соответствующих национальных органов по стандартизации или на сайте [26] в отношении отдельных стратегий. Так, например, в [26] сообщается, что в США в конце 2000 г. была опубликована «Национальная стратегия стандартизации для Соединенных Штатов», в которой сформулировано 12 принципов развития национальной стандартизации в США. В Японии национальный орган по стандартизации разработал стратегию деятельности по стандартизации, в которой определена одна общая стратегия для всей страны и 27 (!) частных стратегий для различных отраслей промышленности. AFNOR регулярно, каждые пять лет, начиная с 2000 г., пересматривает направления национальной стандартизации, что позволяет адекватно реагировать на новые вызовы времени и соответствующим образом «настраивать» инструменты стандартизации.

Международные организации не остались в стороне от этого процесса. Так, Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) на основе необходимых обобщений разработала Рекомендации относительно политики в области стандартизации ECE/STAND/17/ rev. 4. Рекомендации содержат, в том числе, предложения для правительств стран — членов ЕЭК ООН по формированию национальной политики. В частности, предлагается, чтобы в каждой стране был сформирован национальный орган по стандартизации, ответственный за координацию правительственной политики в области стандартизации. Правительствам стран — членов ЕЭК предлагается провести необходимые мероприятия для эффективного осуществления программы работ по стандартизации. При разработке и осуществлении своей политики в области государственных закупок правительства стран ЕЭК должны во всех случаях, когда это возможно, использовать национальные стандарты, основанные на международных или региональных стандартах. Правительства стран — членов ЕЭК должны принять меры к тому, чтобы национальные органы по стандартизации действовали в соответствии с положениями Кодекса добросовестной практики по вопросам подготовки, утверждения и применения стандартов ВТО/ТБТ.

Говоря о необходимости государственной политики в сфере стандартизации, необходимо упомянуть о следующем парадоксе: если стандарт, как сказано в [1], является «общественным продуктом», то почему же государство должно вмешивать-

ся в стандартизацию? Разрешение этого парадокса как раз и связано с эффектами стандартизации: государство пытается максимально повлиять и улучшить процесс стандартизации для получения максимальной пользы для всего общества. Как отмечается в [1, 2], в некоторых случаях стандарты не приносили того эффекта, который ожидали разработчики. Эти примеры показывают, что государство должно влиять на процессы стандартизации. В [19] говорится: «Для того, чтобы обеспечить реализацию потенциальных социально-экономических выгод стандартизации, включая содействие сектору малого и среднего бизнеса, а также интересам работников, потребителей и охраны окружающей среды, необходима государственная политика».

Конечно, государство не является действенным управленцем, но полагать, что бизнес сам установит «правила игры» в сфере стандартизации, было бы очень наивно, особенно в нашей стране. Во-первых, российский бизнес очень неохотно вкладывает средства в национальную стандартизацию. Это отражает текущую ситуацию в экономике в нашей стране: пока она не сойдет с «нефтегазовой иглы», пока реальное производство не возродится, пока бизнес будет ориентирован только на прибыль, — он с неохотой будет вкладывать средства в стандартизацию. Поэтому государство вынуждено финансировать разработку наиболее актуальных национальных стандартов. Во-вторых, у государства, как было сказано ранее, имеются и свои интересы в тех сферах, когда оно выступает заказчиком, например в сфере государственных закупок, обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности. В-третьих, государство вынуждено устранять дефекты рынка средствами стандартизации, стимулируя разработку стандартов, направленных на информирование потребителей и защиту их интересов, охрану окружающей среды и т.п. Кроме того, государству целесообразно развивать стандартизацию в качестве альтернативы законодательному регулированию для того, чтобы снизить административное давление на бизнес. Недаром при принятии решения о целесообразности разработки технического регламента в определенной сфере в процедурах оценки регулирующего воздействия в первую очередь рассматривают вопрос о возможности замены регламента стандартами [27].

Следовательно, государство, учитывая значимость деятельности по стандартизации для экономики страны и общества, а также вышеперечисленные факторы, формирует необходимую ему (государству) политику в сфере стандартизации. Основными направлениями такой политики могут выступать:

- интенсификация развития стандартизации в приоритетных сферах, приносящих наибольшую выгоду обществу;
- применение инструментов стандартизации для целей государственных закупок, обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности;
- применение инструментов стандартизации для обеспечения качества, безопасности для человека и окружающей среды;
- развитие стандартизации и смежных инструментов как альтернативы законодательного регулирования для снижения административного давления на бизнес.

3. Почему нужен отдельный закон о стандартизации

Необходимость разработки отдельного федерального закона «О стандартизации» логично вытекает из предыдущего анализа ситуации.

Очевидно, что уровень решения проблемы связан с установлением государственного регулирования и политики в области стандартизации. Это может быть обеспечено соответствующим федеральным законом. Иным способом (без федерального закона) не удастся сформировать адекватную политику в сфере стандартизации и, самое главное, претворить ее в жизнь. Соответственно будет упущена возможность реализовать соответствующие позитивные эффекты стандартизации. В условиях возможного кризиса эффективная стандартизация может оказаться сдерживающим фактором снижения ВВП страны.

Возникает естественный вопрос: почему нельзя ограничиться действующим законодательством в сфере технического регулирования, может быть, с необходимыми изменениями?

Ответ на этот вопрос обусловлен той ролью и теми задачами стандартизации, которые намного шире, чем задачи технического регулирования. ФЗ не распространяется на многие сферы, традиционно являющиеся объектами стандартизации: социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические меры, меры в области охраны труда, профилактики заболеваний человека, оказания медицинской помощи, а также охрану почвы, атмосферного воздуха, водных объектов.

Следует учитывать, что национальная система стандартизации является базой, на которую опирается не только система технического регулирования, но и системы регламентации промышленной безопасности, ядерной и радиационной безопасности, экологической безопасности, система административного и муниципального управления, система поддержки государственной социально-экономической политики, включающая развитие качества и конкурентоспособности продукции, работ и услуг, управление социальной сферой, охрану труда и здоровья, сбережение ресурсов, системы управления отраслями экономики, системы обеспечения обороноспособности и мобилизационной готовности к ЧС Российской Федерации [3]. Другими словами, сфера стандартизации включает, кроме продукции, такие объекты, как услуги, работы, процессы, системы менеджмента, персонал, терминология, маркировка, информация и др., которые правомерно не затронуты ФЗ.

Для того чтобы обеспечить эффективность деятельности по стандартизации, в чем заинтересованы все стороны — государство, промышленность, сфера услуг, большие и малые предприятия, государственные и частные компании, физические и юридические лица, — необходим системный комплексный подход к регулированию стандартизации, который может быть обеспечен специальным федеральным законом «О стандартизации», а не регулированием отдельных вопросов, как это наблюдается сегодня. В условиях ТР ТС большинство функций ТР переходит на иной уровень. Стандарты — один из рычагов укрепления суверенитета страны.

Национальная система стандартизации и система технического регулирования от-

личаются между собой по сфере регулирования, целям, принципам, участию государства, перечню документов систем, составу и роли участников, механизмам функционирования, формам международной деятельности.

Отсутствие системности действующего законодательства в отношении стандартизации демонстрирует сравнительный анализ содержания структурных элементов ФЗ и проекта закона «О стандартизации» (табл. 3).

Таблица 3

Структурный элемент	
ФЗ «О техническом регулировании»	Проект закона «О стандартизации»
Сфера регулирования: продукция, процессы	Сфера регулирования: продукция, процессы, работы (услуги), системы менеджмента, персонал, маркировка, терминология и др.
Цели и принципы стандартизации (значительно уже)	Цели и принципы стандартизации
Отсутствует	Формирование и реализация государственной политики в области стандартизации
Отсутствует	Государственное управление деятельностью по стандартизации
Национальный орган по стандартизации	Национальная система стандартизации
Документы по стандартизации	Документы по стандартизации
Порядки разработки документов по стандартизации	Порядки разработки документов по стандартизации
Отсутствует	Особенности применения в РФ международных, региональных стандартов и стандартов других стран
Отсутствует	Стандартизация в развитие общества
Отсутствует	Международное сотрудничество РФ в области стандартизации
Отсутствует	Информационное обеспечение деятельности по стандартизации
Отсутствует	Финансирование работ по стандартизации

ВЫВОДЫ

Таким образом, можно констатировать: учитывая, что стандартизация признана важным инструментом, определяющим эффективность экономики, ее способность к развитию и конкуренции на современных рынках, необходима государственная политика, регулирующая этот вид деятельности. Эта политика должна быть реализована на основе специального закона «О стандартизации», так как сфера действия ФЗ правомерно заужена, поскольку касается прежде всего законодательно регулируемых аспектов. Предметом регулирования будущего закона «О стандартизации» должны быть правоотношения, возникающие при осуществлении деятельности по стандартизации.

Законодательное оформление получают такие важные аспекты, как задачи и принципы государственного управления в сфере стандартизации, полномочия феде-

ральных органов исполнительной власти и других участников деятельности по стандартизации, структура национальной системы стандартизации, организация разработки документов по стандартизации, издание, распространение и применение документов по стандартизации, формы международного сотрудничества в области стандартизации.

В целом можно ожидать, что разработка этого законодательного акта будет позитивно воспринята экспертным сообществом и промышленностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Morozov E. So We're All in Agreement // *The Wall Street Journal*. — January, 18, 2012. (Морозов Е. Путь ко всеобщему соответствию // Rus.ruvr.ru/2012/01/19/64149524.html).
2. Busch L. *Standards: Recipes for Reality*. MIT Press, 2011.
3. Пугачев С.В. Зачем нужна государству стандартизация // *Стандарты и качество*. 2008. — № 1.
4. Ширялкин А.Ф., Деева Е.М. Зачем нужен закон «О стандартизации» // *Стандарты и качество*. — 2009. — № 5.
5. *Основы стандартизации и контроля качества* / Под ред. В.В. Ткаченко. — М.: Изд-во стандартов, 1973.
6. Элькин Г.И. Применение современных стандартов стимулирует развитие производства // *БОСС. Бизнес: организация, стратегии, системы*. — 2010. — № 6.
7. Элькин Г.И. Роль стандартов в повышении энергоэффективности и энергосбережения // *Стандарты и качество*. — 2010. — № 2.
8. *Глобализация экономики и внешнеэкономические связи России* / Под ред. проф. И.П. Фаминского. — М.: Республика, 2004.
9. Дмитриев С. Vetriks.ru/info/45-1-2.html («Консультант», № 21, 2009).
10. *The Economic Impact of Standardization. Technological Change, Standards Growth in France*. — AFNOR, 2009. — June.
11. Веблен Т. *Теория делового предприятия*. — М.: Дело, 2007.
12. www.itn.int/net/pressoffice/press_releases/2012.
13. www.din.de.
14. www.revolution.mcnlp.ru/kap.doc/.
15. *10 Good Things for SMEs*. — ISO, 2011. — June.
16. Katz M., Shapiro C. *Network Externalities, Competition and Compatibility* // *The American Economical Review*. — 1985. — Vol. 75. — № 3.
17. Farrel J., Saloner G. *Standardization, Compatibility and Innovation* // *Rand Journal*. — 1985. — № 16.
18. Блинд К., Юнгмиттаг А., Мангельс-дорф А. *Общеэкономическая эффективность стандартизации. Актуализация исследования DIN, проведенного в 2000 году*. — DIN, 2010.
19. Swann G.M. *Report for UK Department of Business, Innovation and Skills (BIS), Version 2.2, 27 May 2010*.
20. *The Empirical Economics of Standards*. DTI Economics Paper, № 12, London, 2005.
21. *Standards, Innovation and the Australian Economy*. — Standards Australia, 2005.
22. *Economic Value of Standardization*. standards Council of Canada. The Conference Board of Canada. — Ottawa. 2007.

23. Standards and the Economy. — Centre for International Economics, 2006. — July.
24. Кремер Н.Ш., Путко В.А. Эконометрика / Под ред. проф. Н.Ш. Кремера. — М.: Юнити-Дана, 2003.
25. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. 1996.
- 26 . expert.gost.ru/NAV.php?!D/html.
27. SCSC — Технические регламенты — Стандарты и оценка соответствия. Инф. мат-лы по установившейся практике технического регулирования. — ОРЕС, 2004.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ В СФЕРЕ УСЛУГ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ¹

«Стандарты и качество» № 12 2012 г.

В настоящее время в нашей стране и за рубежом отмечается рост значимости сферы услуг как сектора экономики, обеспечивающего большую занятость населения, повышающего степень безопасности и комфортности условий его жизнедеятельности. По данным ВТО, сегодня доля услуг в валовом внутреннем продукте развитых стран Европы (Германия, Франция и др.), а также Японии и США достигает, а порой и превышает, 70%. Занятость в сфере услуг, по данным ЮНЕСКО, обеспечивает около 50% мирового трудоспособного населения.

По экспертным оценкам, доля услуг в валовом внутреннем продукте Российской Федерации составляет более 50% и имеет тенденцию к постоянному увеличению. Ежегодный прирост международной торговли услугами опережает рост торговли товарами. Объем оказания услуг растет как в сфере услуг населению, так и в сфере производственных услуг: в промышленности, на транспорте, в строительстве, сельском хозяйстве. Высокое качество производственных услуг снижает риски техногенных катастроф и способствует продлению сроков службы основных фондов.

Возрастающее значение услуг в современном производстве и потреблении подтверждается и тем фактом, что последнее десятилетие XX в. было провозглашено ЮНЕСКО десятилетием услуг.

ЗНАЧИМОСТЬ СФЕРЫ УСЛУГ

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации последних лет были сформулированы основные приоритеты социально-экономической политики на ближайшее десятилетие, среди них такие, как удвоение ВВП и рост благосостояния населения. При этом особое внимание уделено тому, что сфера услуг, как никакая другая сфера в социальной жизни общества, характеризует уровень качества жизни населения.

Исходя из социально-экономической важности сферы услуг, для решения задачи повышения качества жизни населения в РФ реализуются федеральные целевые программы, направленные на развитие следующих видов услуг: торговли, туризма, жилищно-коммунальных, медицинских, услуг физической культуры и спорта и др.

¹ В соавторстве

РОЛЬ СТАНДАРТИЗАЦИИ В РАЗВИТИИ СФЕРЫ УСЛУГ

Стандартизация играет важную роль в развитии всех сфер жизни.

Стандартизация экономит средства бизнеса и общества. Повышать эффективность экономики, избавлять бизнес от ненужных затрат — одна из основных функций стандартизации.

Стандарт призван закреплять те технические и организационные решения, которые уже апробированы на практике и имеют перспективу многократного применения. Как правило, такие решения являются результатом научных исследований, опытно-конструкторских работ.

Необходимо стандартизировать те нормы, правильность которых подтверждена апробацией. В этом смысле стандарт является аккумулятором и передатчиком опыта и знаний, накопленных наукой и практикой. Для достижения необходимых целей требуются затраты финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов. Стандартизованное в национальном стандарте требование становится достоянием общества и бизнеса.

Актуально ли это для сферы услуг? Суперактуально!

За годы перестройки сфера услуг существенно изменилась, в нее влилась целая армия работников, не обладающих необходимыми знаниями и опытом. Кроме того, сферу услуг сегодня составляет преимущественно малый и средний бизнес, который не имеет необходимых возможностей для разработки современных технологий, обеспечивающих качественные услуги.

Эти два фактора в совокупности — серьезный барьер в развитии сферы услуг, и, по нашему мнению, стандартизация могла бы способствовать преодолению этих негативных факторов и создать условия для динамичного развития этой сферы.

Стандарт — ориентир качества. Это свойство стандарта имеет большое значение как для повышения качества жизни, так и для формирования цивилизованного рынка услуг.

Сегодня потребитель часто не понимает, какие права он имеет и что может ожидать от услуг различных видов (например, химчистки, ремонта одежды, обуви и различной бытовой техники и т.д.). В пределах одного региона потребитель может получить одну и ту же услугу с разным результатом. Без установленных критериев качества на рынке услуг создается ситуация, когда недобросовестные производители услуг формируют среду недобросовестной конкуренции за счет низкого качества. Вытекающие из этого низкие себестоимость и цена услуг создают конкурентные преимущества. В этих условиях и добросовестные производители для спасения своего бизнеса вынуждены порой идти на компромисс с совестью в ущерб качеству.

Стандарт должен служить ориентиром для осознанного выбора потребителями товаров и услуг. Он может стать нормативом для различных профессиональных объединений, а также мерилom качества для общественных организаций в их борьбе с недобросовестными исполнителями услуг.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ УСЛУГ ЗА РУБЕЖОМ

Следует отметить, что, несмотря на превалирующую долю услуг в мировом валовом продукте, стандартизация услуг значительно отстает от стандартизации продукции. Стандартизация услуг практически начала развиваться только пару десятков лет тому назад.

Стандартизация услуг в ИСО. Анализ показывает, что в ИСО сегодня действуют 10 технических комитетов по стандартизации в сфере услуг, опубликовавших около 120 стандартов. Из наименований ИСО/ТК можно определить, что сегодня волнует международную общественность в сфере услуг в первую очередь: ИСО/ТК 68 «Банковское дело», ИСО/ТК 228 «Туризм и услуги в сфере туризма», ИСО/ТК 232 «Услуги по обучению в области неформального образования и профессиональной подготовки», ИСО/ТК 245 «Международная торговля товарами, бывшими в употреблении», ИСО/ТК 259 «Аутсорсинг», ИСО/ТК 235 «Рейтинговые услуги» и др.

Стандартизация услуг в Европе. В 2011 г. Европейским комитетом по стандартизации (СЕН) было проведено широкое исследование по применению стандартов на услуги и их влияния на поставщиков и пользователей услуг. Большинство респондентов заявили, что они осведомлены о европейских и/или национальных стандартах на услуги, относящихся к их области деятельности, а 84% в настоящее время используют такие стандарты как средство повышения качества оказываемых услуг, а также демонстрации качества услуг потенциальным потребителям.

Сегодня стандарты на услуги разрабатывают 12 европейских технических комитетов по стандартизации (СЕН/ТК). На конец, 2011 г. СЕН опубликовал 85 стандартов, непосредственно связанных с услугами. Это стандарты, относящиеся к таким областям деятельности, как: транспортные услуги, услуги по операциям с недвижимостью, услуги обеспечения безопасности аэропортов и авиаперевозок, услуги поддержки бизнеса, услуги по уборке (клининг), услуги строительных предприятий, услуги по управлению зданиями и сооружениями, почтовые, типографские, охранные услуги.

Согласно материалам СЕН, в настоящее время разработано свыше 20 стандартов, непосредственно связанных с производственными услугами определенных видов.

Стандартизация услуг в Германии. Национальные органы по стандартизации сравнительно недавно стали включать в свои программы разработку стандартов на услуги. Идея разработки стандартов на что-то нематериальное, каковым являются многие услуги, была новаторской. Сегодня, по некоторым опубликованным данным, из 70 функционирующих DIN²/ТК около 20 разрабатывают стандарты на услуги.

Создан и специальный ТК «Услуги», который ведет работы по двум направлениям: услуги в сфере экономики и услуги индивидуальным потребителям.

В настоящее время в этом ТК находятся в стадии разработки около 60 стандартов, включая патронаж в условиях домашней обстановки, образовательные услуги, услуги колл-центров (информационные), услуги торговых автоматов (вендингов), маклерские услуги, измерение ценности брендов, исследования рынков в социальной сфере, услуги по оценке патентов, финансовое планирование для физических лиц, психологическая диагностика профессиональной пригодности, рейтинговые услуги, консалтинговые услуги в технической области, услуги туризма, услуги по охране и обеспечению безопасности.

² DIN — Немецкий институт по стандартизации.

По оценке DIN, стандартизация в сфере услуг обеспечивает:

- сопоставимость объема услуг, их качества и цены;
- благоприятные условия для инновационной деятельности и быстрого продвижения инновационных продуктов на рынках.

Анализ приведенных примеров стандартизации услуг за рубежом в международных и национальных организациях по стандартизации говорит о разнообразии и различии областей стандартизации, что, по-видимому, является отражением интересов бизнеса и общества на различных уровнях.

Можно отметить также, что стандартизация в сфере услуг за рубежом откликается на многие происходящие в мире перемены и бурное развитие новых технологий. Разрабатываемые стандарты учитывают эти тенденции, стремясь обеспечить согласованность в формировании и достижении качества, безопасности и эффективности независимо от вида услуги или места ее оказания.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ В СФЕРЕ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В России услуги стали объектом государственной (национальной) стандартизации в 1992 г., одновременно с введением обязательной сертификации услуг, которая просуществовала до 2003 г. и охватывала только часть потенциально опасных услуг для населения.

В настоящий момент в России функционируют шесть специализированных ТК в сфере услуг населению:

- ТК 342 «Услуги населению»;
- ТК 346 «Бытовое обслуживание населения»;
- ТК 199 «Туристские услуги и услуги средств размещения»;
- ТК 35 «Услуги в области любительского дайвинга»;
- ТК 347 «Услуги торговли и общественного питания»;
- ТК 406 «Социальное обслуживание населения».

Стандартизация в сфере услуг также затрагивает деятельность таких действующих неспециализированных ТК, имеющих подкомитеты и рабочие группы в сфере услуг, как:

- ТК 140 «Продукция и услуги для непродуктивных животных»;
 - ТК 444 «Спортивные и туристские изделия, оборудование, инвентарь, физкультурные и спортивные услуги»;
 - ТК 315 «Автомобильный и городской электрический транспорт»;
- некоторых других ТК.

Проведенный сравнительный анализ российских ТК в сфере услуг и зарубежных позволил сделать следующие выводы. Часть российских ТК можно с определенной степенью условности рассматривать как «зеркальные» зарубежным ТК.

Так, ИСО/ТК 228 «Туризм и услуги в сфере туризма» соответствует двум российским: ТК 199 «Туристские услуги и услуги средств размещения» и ТК 35 «Услуги в области любительского дайвинга». ТК 342 «Услуги населению» является аналогом DIN/ТК «Услуги». ТК 382 «Непрерывное обучение, подготовка и сертификация персонала» соответствует ИСО/ТК 232 «Услуги по обучению в области неформального образования и профессиональной подготовки».

Другие российские ТК в сфере услуг являются оригинальными и аналогов международным, европейским или зарубежным национальным не имеют.

С другой стороны, имеется ряд зарубежных ТК в сфере услуг, не имеющих российских аналогов: ИСО/ТК 245, ИСО/ТК 259, ИСО/ТК 230, ИСО/ТК 235. Стандарты на услуги по их направлениям разрабатываются в России в рамках ТК 342 «Услуги населению» и некоторых других, близких по тематике.

В настоящее время общий фонд национальных стандартов в сфере услуг насчитывает более 180 наименований, по состоянию на май 2012 г., в стадии разработки находится 30 стандартов.

Распределение фонда стандартов по группам Общероссийского классификатора услуг населению (ОК 002-93) приведено в *табл. 1*.

Таблица 1

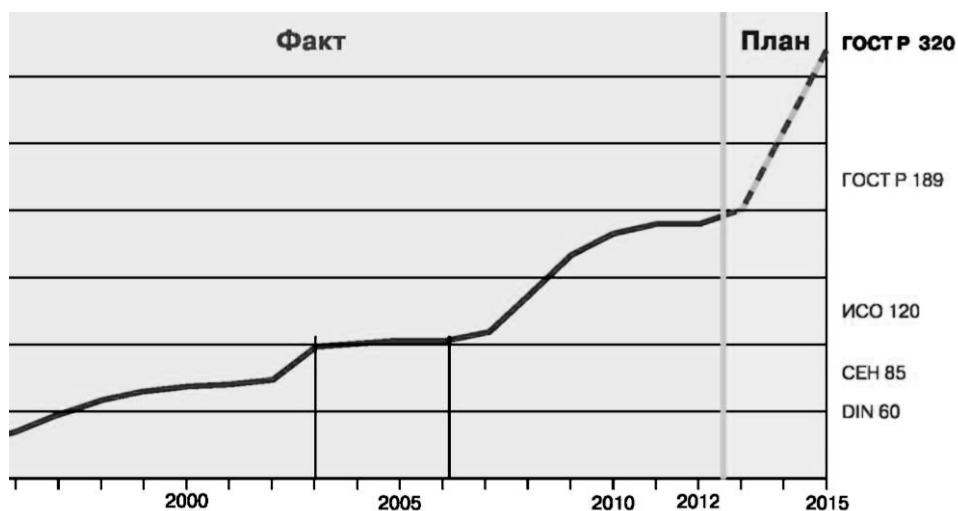
Группа услуг по ОК 002-93	Число ГОСТ Р	
	действующих	в стадии разработки
Услуги населению	4	3
Бытовые услуги	28	4
Транспортные услуги	17	2
Услуги жилищно-коммунальные	2	—
Туристские услуги и средства размещения	11	5
Услуги физической культуры и спорта	2	2
Услуги любительского дайвинга	8	2
Услуги в системе образования	1	2
Услуги торговли и общественного питания	14	5
Социальные услуги, в том числе услуги инвалидам	47	5

На *рисунке* показана динамика роста фонда стандартов по годам.

Анализ фонда стандартов на услуги и его развития говорит о следующем. Как уже отмечалось, толчком к разработке стандартов в этой области послужило законодательное введение обязательной сертификации услуг. В течение почти десятка лет стандартизация обслуживала эту сферу. С отменой обязательной сертификации услуг практически прекратилась и деятельность по стандартизации услуг. Этим объясняется определенный период застоя.

Однако начиная с середины прошлого десятилетия наметилась положительная тенденция роста работ по стандартизации услуг. Это, по нашему мнению, связано с возрастанием роли услуг и постепенным осознанием бизнес-сообществом того, что стандартизация является эффективным инструментом организации и становления сферы услуг и регулирования рынка в этой области.

Вместе с тем, для сравнения: фонд стандартов на продукцию насчитывает около 23 тыс. ед., а на услуги — менее 200. Если учитывать, что услуги составляют около половины национального продукта и напрямую влияют на качество жизни населения, то можно ожидать, что у стандартизации услуг впереди огромные перспективы.



Рисунок

Следует отметить также, что огромная сфера так называемых производственных услуг, т.е. услуг, осуществляемых по заказу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, практически не охвачена стандартизацией.

Примерами производственных услуг могут служить: ремонт и обслуживание авиационной техники, железнодорожного транспорта, автомобильного грузового транспорта, морских судов, монтаж технологического оборудования, установка на предприятиях и в учреждениях охранных систем, систем пожаротушения и др.

НЕОБХОДИМЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СТАНДАРТИЗАЦИИ УСЛУГ

Прежде всего следует отметить традиционное направление стандартизации услуг — услуги населению. При этом важен тот факт, что из 13 групп однородных услуг из ОК 002-93 стандартизацией охвачено только четыре группы.

В 2011 г. по заданию Росстандарта была разработана Программа национальной стандартизации в сфере услуг на 2012—2015 гг.

В Программу включена разработка 130 национальных стандартов (ГОСТ Р) (восемью ТК по стандартизации), из них: оригинальные разработки — 85 проектов, гармонизация с международными и зарубежными национальными — 45 проектов.

При разработке программы в первую очередь учитывались федеральные целевые программы и национальные проекты по актуальным для населения страны вопросам, таким как:

- внутренний и выездной туризм, услуги дайвинга, услуги физической культуры и спорта;
- оказание жилищно-коммунальных услуг;
- обеспечение здорового питания населения;
- развитие торговли;

- бытовое обслуживание населения;
- транспортные услуги и др.

Кроме этого, безусловно, принимались во внимание интересы бизнеса, связанные с повышением качества и конкурентоспособности услуг. Особый акцент поставлен на гармонизации национальных стандартов в сфере услуг с актуальными международными (региональными) стандартами.

В табл. 2 представлены сводные данные по национальным стандартам на 2012—2015 гг., включенным в Перспективную программу стандартизации в сфере услуг.

По нашему мнению, динамика роста требований к качеству оказания всех видов услуг требует постоянной актуализации программы.

Так, например, на заседании Госсовета 17 июля 2012 г. Президент России В.В. Путин остро поставил вопрос о необходимости коренной реорганизации ЖКХ с учетом новых принципов. Реорганизация ЖКХ, безусловно, потребует определенной нормативной базы, частью которой могли бы стать и национальные стандарты.

ТК в сфере ЖКХ сегодня существует, но он практически перестал быть рабочим. Поэтому по решению Росстандарта ТК по стандартизации в сфере ЖКХ сегодня реорганизуется, секретариат его будет вести ОАО «ВНИИС», в состав ТК вливаются новые сотрудники, хорошо знакомые с насущными проблемами ЖКХ. Соответственно, в Программу стандартизации в сфере услуг на 2012—2015 гг. необходимо ввести дополнения по разработке стандартов ЖКХ. Сегодня в сфере ЖКХ действуют только два национальных стандарта: на термины и определения и стандарт общих технических условий. Объектами стандартизации могли бы стать: услуги по управлению многоквартирным домом, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, внутриподъездных и придомовых территорий, услуги электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, текущий и капитальный ремонт многоквартирного дома и др.

Мы уже говорили выше об огромном пласте производственных услуг, не охваченных стандартизацией. Для сравнения можно отметить, что из 120 видов услуг, содержащихся в общероссийском классификаторе экономической деятельности ОК 004-93, около 90 видов приходится на производственные услуги, на сферу услуг, которая оказывает огромное влияние на состояние основных фондов и на предотвращение техногенных катастроф. Сегодня полностью отсутствует координация работ по стандартизации в этой, на наш взгляд, важнейшей сфере.

Необходимо организовать и провести аналитическую работу по выявлению здесь конкретных потребностей и сформировать перспективную программу стандартизации производственных услуг.

Уместно еще раз сказать о том, что в период перестройки в сферу услуг влилось множество работников без опыта и практических навыков, что малый и средний бизнес, который составляет основу сферы услуг, разобщен и не имеет финансовых средств для научной разработки и стандартизации современных технологий оказания услуг. Таким образом, именно сфера услуг нуждается в поддержке государства, в координации деятельности отраслевых ученых и бизнеса, направленной, в том числе на развитие стандартизации услуг, как инструмента повышения качества услуг и модернизации всей сферы.

Эта ситуация в значительной мере отличает отечественную сферу услуг от сферы услуг за рубежом, которая развивается стабильно, без потрясений, сохраняя традиции и знания технологий. В связи с этим проблема стандартизации услуг в России объективно более актуальна, чем за рубежом, если исходить из политики повышения качества услуг до мирового уровня.

Таблица 2

№ ТК	Название группы услуг и ТК по стандартизации в сфере услуг	Всего стандартов	Из общего числа стандартов	
			Национальных	на основе международных и региональных стандартов
ТК 342	Услуги населению	25	13	12
ТК 199	Туристские услуги и услуги средств размещения	19	11	8
ТК 35	Услуги в области любительского дайвинга	12	—	12
ТК 346	Бытовое обслуживание населения	25	23	2
ТК 347	Услуги общественного питания и торговли	18	12	6
ТК 140	Услуги для непродуктивных животных	10	10	—
ТК 315	Услуги транспортные	12	9	3
ТК 444	Физкультурные и спортивные услуги	9	7	2
Итого		130	85	45

ТРУДНОСТИ СТАНДАРТИЗАЦИИ СФЕРЫ УСЛУГ

Общество накопило большой опыт в сфере стандартизации продукции, однако он имеет весьма ограниченное применение в сфере стандартизации услуг в силу их специфических особенностей. Услуга, по определению ИСО, — «это результат, как минимум, одного действия, обязательно произведенного между поставщиком услуг и заказчиком, как правило, нематериальный».

Следствием нематериальной природы многих видов услуг является:

- ограниченность или полная невозможность установления количественных характеристик нематериальных услуг;
- невозможность в большинстве случаев применения инструментальных методов при контроле и проверке результата оказания услуг.

Эти особенности требуют особых подходов к стандартизации услуг. Так, например, большое значение в этой сфере приобретают описательные приемы в определении качества услуг и экспертные и социологические методы оценки.

Участие клиента в процессе оказания услуги создает необходимость устанавливать требования к условиям, процессам и качеству обслуживания клиента. То, что предприятие сферы услуг во многих случаях в качестве объекта услуги имеет дело с ответственностью клиента, ставит перед необходимостью стандартизовать процессы

хранения, транспортирования и другие процессы с целью минимизации риска потери качества и обеспечения сохранности собственности клиента.

Следует отметить, что серьезных исследований и разработок теории стандартизации услуг на сегодняшний день нет, а они крайне необходимы. Необходима и подготовка специалистов в области стандартизации услуг, для чего нужны соответствующие учебные программы и учебно-методические материалы.

На наш взгляд, бизнес в сфере услуг сегодня не в состоянии самостоятельно решить эту задачу даже и при наличии большой заинтересованности. Если исходить из политики использования стандартизации как инструмента повышения качества услуг и нормативной базы для модернизации этой сферы, то необходимы серьезные инвестиции в исследовательскую работу, в организацию учебного процесса, а также в разработку программ стандартизации и их реализацию. Нужна поддержка государства для создания хороших стартовых условий.

С нашей точки зрения, половина валового народнохозяйственного продукта и качество жизни населения того стоят.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сфера услуг сегодня дает около 50% валового национального продукта и оказывает решающее влияние на качество жизни населения.

За годы перестройки в этой сфере в значительной мере утрачены традиции и в нее влилось большое количество работников без должных навыков и знаний.

Основу сферы услуг составляет малый и средний бизнес, не имеющий, как правило, возможности инвестировать в разработку современных технологий.

У потребителя нет ориентиров для определения качества услуги, что не дает возможности ему делать сознательный выбор.

Стандартизация своими методами способна поддержать развитие сферы услуг, содействовать малому и среднему бизнесу в повышении уровня их производства, противодействовать недобросовестной конкуренции. В целом она может обеспечить повышение качества услуг.

Специфика услуг требует проведения исследований и разработки теории стандартизации услуг. Необходимы подготовка специалистов в этой сфере, проведение исследований для определения приоритетов, разработки и реализации программ стандартизации услуг.

Потребности в стандартизации услуг не в достаточной мере осознаны бизнесом, федеральными органами исполнительной власти и администрациями регионов. Требуется большая разъяснительная работа в этом направлении.

В силу ограниченных возможностей и разобщенности бизнеса в сфере услуг, необходима поддержка государства для создания прочного фундамента развития стандартизации услуг.

СЕРТИФИКАЦИЯ

ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ И СЕРТИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ»

*Советско-французский семинар Псков
9-13 сентября 1991 г.*

Остановлюсь на тех проблемах, которые нам предстоит решать в ближайшее время в связи с созданием в стране системы сертификации, реализацией Закона о защите прав потребителей, и конкретно статьи 10 этого закона о введении обязательной сертификации продукции, использование которой может причинить вред жизни, здоровью или имуществу граждан, а также окружающей среде.

Смысл работ по созданию нашей системы сертификации состоит в том, чтобы она была не только действенной и эффективной, но и признанной за рубежом. Это главное, чего мы должны добиться. Нельзя также превратить эту работу в компанию, аналогичную компании по внедрению КС УКП. Необходима планомерная, этапная работа по формированию системы сертификации.

Сегодня мы достаточно хорошо знаем, как система сертификации строится за рубежом. Но там есть рынок, т.е. естественные условия для сертификации. У нас ситуация иная, вы это знаете. Поэтому весьма актуальным является вопрос: как принципы международной сертификации реализовать в нашей стране, учитывая экономические и социальные условия переходного периода к рынку.

Для ответа на него сопоставим экономическую среду у нас и за рубежом.

В странах с развитой рыночной экономикой изготовитель ощущает постоянное давление потребителей. Поэтому его основная забота – обеспечение качества продукции и ее сертификация. У нас же, в условиях дефицита, заинтересованности изготовителя в повышении качества и ее сертификации нет. Я имею в виду внутренний рынок.

Лишь предприятия, выходящие на внешний рынок, проявляют большой интерес к сертификации. Они понимают, что экспорт продукции без сертификата (пусть даже без нашего, еще пока не отработанного) – это потеря в цене и в инициативе.

Потребитель за рубежом не только активен, но и располагает информацией о качестве продукции. В Германии, например, есть такая организация как Варентест (испытания товаров). Она анонимно покупает в торговле продукцию, испытывает ее и

дает о ней объективную информацию. Кроме того, потребитель за рубежом организован в общества потребителей, способных оказывать весьма сильное воздействие на изготовителей. Поэтому и без директивных указаний о повышении качества производитель вынужден делать то, что нужно потребителям – выхода другого у него просто нет.

Что же касается правительственных органов, то они издают специальные декреты по безопасности продукции. Государство, регулируя процесс обязательной сертификации, устанавливает требования по безопасности продукции, которые затем находят отражение в стандартах. Таким образом, в условиях рынка государство играет важную роль в регулировании взаимоотношений производителей и потребителей, используя средства стандартизации и сертификации.

Принятие Верховным Советом СССР Закона о защите прав потребителей, предусматривающего введение обязательной сертификации, – это лишь начало движения в правильном направлении. За этим должна следовать кропотливая работа по ее введению.

Надо учесть, что сертификация за рубежом осуществляется третьей стороной. Если выясняется, что к сертификации как-то причастен изготовитель, то доверия к этому сертификату уже нет. Поэтому независимость органа по сертификации и испытательной лаборатории – это фундаментальное требование.

Мы не столь богаты, чтобы создавать параллельные испытательные центры, независимые от производителей и потребителей. Поэтому нужно найти определенные способы использования отраслевой испытательной базы для сертификации, обеспечить ее экономическую и юридическую независимость.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что нам надо искать пути и способы освоения сертификации, пригодные для наших условий. Ждать, когда сложится рынок, мы не можем.

Следует сказать, что начинаем мы не с нуля. Большая работа проведена в рамках СГИП, основу которой составили ГОГИП и ГИЦ. Мы признаны в системе МЭК, активно работаем в системе сертификации ЕЭК ООН (в автомобилестроении), а также в рамках СЭВ по сертификации (хотя сейчас СЭВ распался, но интерес к сертификации остался).

Что произошло за последнее время, что дает право надеяться на успешное решение поставленных задач?

Первое, как я уже говорил, – это принятие Закона о защите прав потребителей, статья 10 которого предусматривает введение в стране с 1.01.1992 г. обязательной сертификации продукции на безопасность для человека, его имущества и для природы. Причем, ставится вопрос и об обеспечении безопасности импортной продукции. Это очень важный момент для развертывания работ по сертификации.

В этой связи нельзя не напомнить о постановлении СМ СССР о совершенствовании организации работ по стандартизации, которое имеет принципиальное значение для сертификации.

Сейчас идет пересмотр всего фонда НТД, введение в них обязательных показателей и рекомендуемых. Подготовлен и представлен в Верховный Совет СССР целый блок проектов законодательных актов по стандартизации, метрологии и госу-

дарственному надзору. Там будет установлено, что такое качество, какие требования к нему предъявляются, как действует в этой ситуации госнадзор, как используются методы и средства контроля и измерений. Эти законы послужат мощным стимулом для проведения работы по управлению качеством и сертификации.

Начинают работать общества потребителей. Есть региональные общества и союзы. У них нет еще своих испытательных баз, средств информации и многого другого. Работать им трудно, так как приходится противостоять мощному диктату производителей в условиях дефицита продукции. Тем не менее они весьма перспективны и многого уже добились, в частности, в Ленинграде.

Теперь о проблемах, которые необходимо решать.

Основная из них – создание экономической заинтересованности у изготовителей продукции в работе по сертификации. Директивно будет вводиться лишь обязательная сертификация. Активное развитие добровольной сертификации начинается лишь тогда, когда предприятия будут экономически заинтересованы в ней.

Сертификат удостоверяет, что продукция отвечает требованиям конкретного нормативного документа. Поэтому каков нормативный документ – таков и сертификат. Следовательно, на первое место надо поставить проблему приведения фонда НТД в соответствие с требованиями сертификации, т.е. сделать его пригодным для целей сертификации. При этом важно включить в состав НТД требования по безопасности. Это огромная работа, которую нужно провести не только Госстандарту, но и всем ТК по стандартизации, разработчикам и изготовителям продукции.

Серьезный аспект сертификации связан с внешнеэкономической деятельностью. Сегодня за рубежом в условиях насыщенного рынка потребитель, выбирая необходимую ему продукцию, прежде всего смотрит, чтобы она была безопасна. Законами и подзаконными актами вводятся нормы, исключающие возможность ввоза опасной продукции. С 1 января 1993 г. будут введены единые европейские нормы и требования по безопасности. И если мы это проигнорируем, то торговать на этом рынке мы не сможем.

Следовательно, отражение в нормативных документах норм безопасности, сближение наших норм с европейскими – это задача номер один. Не менее важная проблема – независимость испытательных лабораторий. Только независимые лаборатории имеют право проводить сертификационные испытания.

Концепцию и комплекс нормативных документов, который у нас сегодня уже готов, мы условно назвали «Система сертификации ГОСТ».

Что за этим стоит? Каждое предприятие имеет право выбирать, по отношению к какому НТД сертифицировать продукцию. Ими могут быть: стандарты предприятия, республиканские, государственные, зарубежные или международные стандарты.

Если есть государственный стандарт и предприятие пожелало или должно (для безопасности) сертифицировать свою продукцию на соответствие его требованиям, то оно должно принять те правила, которые мы установили в этой системе. Если предприятие пожелало сертифицировать свою продукцию по, скажем, шведскому стандарту, надо обратиться в соответствующую систему сертификации и сертифицировать там свою продукцию. Никто в этом не мешает. Т.е. мы постарались четко охарактеризовать границы нашей системы сертификации.

В то же время, если предприятие хочет сертифицировать свою продукцию на соответствие какому-то республиканскому или своему стандарту, то, пожалуйста: можем взять предложенный нормативный документ, провести испытания и в случае положительных результатов выдать наш сертификат. В этом смысле проявляется определенный демократизм: все, что касается ГОСТов – все за нами, все остальное – ваше право и право тех, кто может и имеет право сертифицировать.

Обязательная сертификация вводится только по ГОСТам. В законе о защите прав потребителей записано: продукция, в государственных стандартах на которую есть требования к безопасности, подлежит обязательной сертификации. Кроме того, предусматривается, что если продукция является потенциально опасной, а в государственных стандартах соответствующих показателей нет, то необходимо незамедлительно их ввести.

Мы за собой оставляем и ту сертификацию, которая ведется по международным правилам тех систем сертификации, которые нас признали. Все остальное – дело предприятия: как ему удобней и выгодней, так оно и может действовать. Может оно выбрать и сертификационную лабораторию как у нас в стране, так и за рубежом.

Следует особо подчеркнуть, что сертификация продукции в Системе ГОСТ является обязательной только в тех случаях, когда в государственных стандартах на эту продукцию есть требования к ее безопасности. Это относится как к продукции для внутреннего потребления, так и импортируемой. Перечни продукции, подлежащей обязательной сертификации, будут устанавливаться постановлением Кабинета министров СССР.

Кроме того Система ГОСТ предусматривает и добровольную сертификацию: предприятие приходит и просит сертифицировать ее продукцию по всем параметрам, а не только по безопасности. Мы постараемся подготовиться и к этой работе.

Как уже отмечалось, весьма важно, чтобы Систему сертификации ГОСТ признавали за рубежом. Поэтому в ее основу положены соответствующие международные правила, предусмотренные руководящими документами ИСО/МЭК 2, 7, 16, 23, 27, 28, 48 и 53, а также европейскими стандартами EN серии 45000 (аналогами стандартов ИСО серии 9000).

Известно, что в ИСО признано 8 систем сертификации, каждая из которых отличается от других только составляющими. Обобщив эти модели, можно сформулировать следующие три основных требования к сертификации.

Во-первых, сертификация должна проводиться в аккредитованных лабораториях; во-вторых, продукция, претендующая на сертификат, должна проверяться на стабильность качества ее изготовления. С этой целью могут использоваться или инспекционный контроль, или аттестат производства, или сертификация системы качества на соответствие требованиям стандартов ИСО серии 9000; в третьих, обязательный инспекционный контроль за сертифицированной продукцией, который организует аккредитованная лаборатория или орган по сертификации, выдавший сертификат. В свою очередь государственный орган по сертификации организует инспекционный контроль за деятельностью аккредитованных им сертификационных органов и лабораторий.

К работе по сертификации будут привлечены все территориальные органы Госстандарта СССР. За ними – участие в инспекционном контроле за сертификационными

ми органами и лабораториями и за сертификационной продукцией. Они будут проверять и правила, которые должны соблюдать испытательные лаборатории и органы по сертификации. Кроме того, территориальный орган может быть и аккредитованной испытательной лабораторией и органом по сертификации.

Важно отметить, что при добровольной сертификации выбор сертификационной модели осуществляет заказчик или потребители продукции.

При обязательной же сертификации модель устанавливается системой сертификации.

Мы отдаем себе отчет, что сегодня для отечественной промышленности проблемы, связанные с обеспечением необходимой стабильности производства, решаются весьма трудно. Поэтому при обязательной сертификации, которая начнется в 1992 г., мы не будем жестко требовать использования моделей, которые предусматривают аттестацию производства или сертификацию системы качества. Мы, видимо, ограничимся испытаниями продукции в аккредитованной лаборатории с последующим инспекционным контролем. Вопрос об использовании более сложных моделей сертификации будет решаться в зависимости от того, как будет повышаться организационно-технический уровень производства.

В разработанных проектах документов, регламентирующих построение и функционирование Системы сертификации ГОСТ, предусмотрена следующая ее структура.

Во главе этой системы – государственный орган по сертификации, который определяет ее общую идеологию. Это – Госстандарт СССР. Кроме того, предусмотрен уполномоченный им орган по аккредитации. Им, в соответствии с приказом Госстандарта, является ВНИИС. Так что, если вам необходимо аккредитовать испытательную лабораторию или орган по сертификации, то надо обратиться во ВНИИС или в Госстандарт (в Отдел аттестации производств и сертификации продукции).

В стране должна быть создана сеть органов по сертификации. Госстандарт не может всем выдавать сертификаты, да в этом и нет необходимости. Он должен аккредитовывать органы по сертификации, отвечающие за сертификацию конкретных видов продукции. Каждый из этих органов должен владеть необходимым фондом НТД, иметь испытательную базу (свою или соответствующих лабораторий) и быть способным осуществлять инспекционный контроль за деятельностью аккредитованных лабораторий и сертифицированной продукцией.

Сейчас формируются органы по сертификации средств индивидуальной защиты, электробытовой техники, электромагнитной совместимости и пищевой продукции. Такая структура Системы сертификации ГОСТ предусматривается комплексом документов, подготовленных для обсуждения на коллегии Госстандарта СССР.

Вся деятельность по сертификации предполагает взаиморасчеты. Утвержденных нормативов этих расчетов еще нет. Опираясь на зарубежный опыт, мы прорабатываем систему экономических взаимоотношений между органом, который занимается аккредитацией лабораторий (ВНИИСом) и теми лабораториями, которые он аккредитует, а также между аккредитованными лабораториями и производителями продукции, представленной на сертификацию. Результаты этой проработки нашли свое отражение в проектах соответствующих документов.

Что сейчас принципиально важно сделать до 1 января 1992 г.?

Во-первых, обеспечить подготовку перечня продукции в требованиях и стандартах, на которую есть требования к безопасности, а также перечни той потенциально опасной продукции, в стандарты на которую надо ввести эти требования. Во-вторых, надо проанализировать потенциально опасную продукцию и ГОСТы на нее. При этом надо решить: упущение ли то, что в них нет требований к безопасности или их и не должно быть.

На первом этапе объектом обязательной сертификации должна стать та продукция, в ГОСТах на которую есть требования к безопасности, а также есть все необходимые условия для проведения ее сертификации: есть орган по сертификации, есть испытательная лаборатория, аккредитованная по этой продукции.

Что же касается остальной потенциально опасной продукции, то оценку ее безопасности можно осуществить на базе имеющихся ГИЦ, а также испытательных подразделений производителей разработчиков и производителей с участием представителей территориальных органов Госстандарта. Т.е. провести оценку опасной продукции в соответствии с требованиями ГОСТ 15.001-88 и ГОСТ 15.009-91.

Таким образом, на первом этапе мы разворачиваем обязательную сертификацию продукции (как это требует система ИСО) и одновременно готовим почву для ее распространения на всю потенциально опасную продукцию. В то же время, проведя оценку опасной продукции, мы максимально снижаем уровень риска при ее использовании.

В дальнейшем предполагается поэтапно расширять перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации по все более сложным моделям.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СЕРТИФИКАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

«Стандарты и качество» № 7 1993 г.

Со времени принятия Закона «О защите прав потребителей» прошло более года. За этот период разработана и введена в действие Система сертификации ГОСТ Р. Ее главная задача — на системной основе, с учетом международного опыта, обеспечить введение обязательной сертификации.

В соответствии с установленными принципами и правилами удалось совместно с промышленностью создать разветвленную и в целом управляемую инфраструктуру Системы сертификации. Проведена определенная работа по подготовке специалистов, разъяснению целей, задач и правил сертификации продукции. Разработаны и утверждены руководящие документы по сертификации услуг, импортируемой продукции, оплате работ в процессе аккредитации и сертификации, применению санкций за нарушение правил сертификации, по подготовке и аттестации экспертов-аудиторов, а также по сертификации производств и систем качества.

Заключены соглашения о совместной работе в области сертификации между Госстандартом России и ГТК России, Госкомсанэпиднадзором России, другими органами государственного управления.

В целях проведения единой политики по сертификации в стране принято решение о создании Межведомственного консультативного совета по вопросам сертификации продукции и услуг («МКС — Сертификация»).

В настоящее время создано и аккредитовано более 110 органов по сертификации и 190 испытательных лабораторий. Утверждено 11 систем сертификации по группам однородной продукции, в том числе, механических транспортных средств и прицепов, электрооборудования, пищевых продуктов и продовольственного сырья, средств индивидуальной защиты и детских игрушек. Сертифицировано более 300 видов продукции, одна система качества. Россия присоединилась к Системе сертификации изделий электротехники и электроники (МЭК), Системе омологации оборудования и дорожно-транспортных средств (Экономическая комиссия ООН для Европы), Системе сертификации ручного огнестрельного оружия и патронов (Брюссельская конвенция).

В целом для сегодняшней ситуации характерно активное вовлечение в работу по сертификации большого числа специалистов и работников предприятий и органи-

заций различных форм собственности, включая торговлю и практически все органы государственного управления. Здесь сталкиваются интересы изготовителей, торговли, потребителей и контролирующих органов. Идет активное обсуждение правил сертификации. Имеются отдельные попытки их изменения в интересах одной стороны, ревизии основных принципов, установленных в Системе.

Оценивая прошедший период, следует отметить, что наши представления (я имею в виду разработчиков Системы) о практике введения сертификации, формировании структуры системы, делегировании полномочий и выборе схем сертификации в ряде случаев не учитывали реальностей нашей экономики, масштабов страны, готовности продукции и производств, фактического состояния нормативной базы в области безопасности. Приходилось, что называется, на ходу вносить коррективы в правила работы.

Процесс этот естественный. Наверное, продлится еще ряд лет, прежде чем будут отработаны, а главное — всеми приняты единые принципы и правила сертификации. Ведь за рубежом они формировались не один десяток лет и до сих пор совершенствуются.

Главное сегодня — не допустить ломки основных принципов сертификации, изложенных в Системе сертификации ГОСТ Р, не дискредитировать ее в глазах пользователей. В рыночных условиях есть естественные регуляторы их соблюдения. Главный из них — это конкуренция изготовителей и свобода выбора товара потребителями. Свобода в широком смысле слова: от выбора самой продукции, до того, кем выдан на нее сертификат. Сюда следует добавить и компетенцию зарубежных потребителей, знание ими своих прав, организованность, а также эффективность юридической защиты.

Мы же находимся в этом отношении только в начале пути. И именно сейчас, в период становления сертификации, необходимо найти те узловые вопросы, на которых надо сосредоточить силы и средства всех участников работ по сертификации. Очевидно, что круг проблем и задач здесь достаточно широк, и полный их анализ не является предметом данной статьи. Здесь будет предпринята лишь попытка выявить наиболее актуальные из них для настоящего момента.

Это особенно важно сделать и в связи с тем, что в настоящее время Закон «О сертификации продукции и услуг» уже принят Верховным Советом Российской Федерации, что значительно расширит масштабы работ по сертификации. Кроме того, сейчас идет подготовка к вступлению России в ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле). Сопоставительный анализ кодекса ГАТТ и требований Системы сертификации ГОСТ Р показал, что в целом они согласуются. Однако в деталях, в трактовке отдельных позиций расхождения есть.

Сертификация является одним из важнейших средств решения проблемы обеспечения безопасности отечественной и импортируемой продукции и создания условий для развития экспорта. Степень достижения этих целей и следует рассматривать как критерии оценки эффективности Системы сертификации. Причем, это как бы внешние по отношению к Системе критерии. Внутренняя же организация работ в Системе должна обеспечивать объективность и оперативность принятия решений в процессе взаимодействия всех участников работ по сертификации.

Собственно, именно этими критериями и надо руководствоваться при выработке главных направлений совершенствования работ по сертификации.

Можно сформулировать три группы задач, решение которых является необходимым условием достижения поставленных целей:

- формирование фонда нормативных документов, пригодного для целей введения обязательной сертификации всей потенциально опасной продукции;
- формирование Системы сертификации, принципов и правил ее работы, обеспечивающей отечественному и зарубежному заявителю объективное и оперативное проведение сертификации;
- обеспечение устойчивого функционирования Системы сертификации в соответствии с установленными правилами.

Представленный состав задач и последовательность их решения являются, конечно, условными. Здесь не рассматриваются, например, вопросы повышения технического уровня продукции, совершенствования организационно-технического уровня производства, имеющие сегодня громадное значение для обеспечения качества продукции и ее сертификации. Речь идет только о направлениях совершенствования Системы сертификации, механизма ее действия.

Рассмотрим их, как это уже говорилось, с позиции выявления наиболее актуальных задач применительно к потребностям настоящего момента.

О первой группе задач

Как известно, сертификация — это способ подтверждения того, что продукция изготавливается в соответствии с требованиями НТД. Другими словами, каков уровень этих требований, включая методы испытаний, таким будет в лучшем случае и авторитет сертификата, не более того.

Отсюда можно сделать логичный и простой вывод — достижение целей в области безопасности и развития экспорта прежде всего зависит от уровня НТД, от того, насколько они отвечают нашим потребностям и потребностям внешнего рынка.

Прошедший период показал, что наши НТД на продукцию (стандарты и другие НТД, утвержденные органами государственного управления) во многих случаях, не пригодны для целей сертификации; не имеют четко выраженных требований безопасности, в них отсутствуют аттестованные методики испытаний. Требования по безопасности, установленные в НТД на сырье, материалы и конечные изделия, часто не согласуются между собой.

В области услуг это еще более острая проблема. За некоторым исключением нормативная база, пригодная для целей сертификации, здесь вообще отсутствует.

За рубежом требования безопасности конкретных видов продукции устанавливаются специальными законодательными актами. Затем уже на их основе формируются, требования в НТД. Комплекс таких законов создает необходимую правовую основу для решения проблемы безопасности продукции, в том числе поступаемой по импорту.

К разработке таких законов приступили и мы. В частности, сейчас организована разработка законов по безопасности отдельных видов пищевой продукции.

Вместе с тем, работа эта, требующая участия всех органов государственного управления, ведется пока без единого научного законодательного обеспечения.

Необходимо разработать концепцию отечественного законодательства в области безопасности в качестве основы формирования единого, в рамках Российской Федерации, правового пространства в этой области и гармонизации соответствующих технических законодательств и нормативных актов с другими государствами.

Работа эта сложная и потребует достаточно длительный период для получения нужных результатов. Сейчас же надо оперативно организовать пересмотр и разработку новых НТД на потенциально опасную продукцию, имея в виду установление в них требований по безопасности, отвечающих международным и европейским нормам. В основе этой работы должны, по нашему мнению, лежать проверенные практикой принципы комплексной стандартизации, имея в виду прежде всего согласование требований по безопасности к сырью, материалам и изделиям. Именно эта работа позволит обоснованно формировать перечни продукции, подлежащей обязательной сертификации и определять этапы ее введения.

Госстандарт России в настоящее время проводит; работу по пересмотру и разработке новых НТД на потенциально опасную продукцию, гармонизацию их с международными требованиями. Соответствующие задания включены в план стандартизации на 1993 год.

Вместе с тем, имеющиеся сегодня проблемы финансирования сдерживают эту работу. В конечном итоге это может привести к замедлению темпов введения обязательной сертификации на всю потенциально опасную продукцию и услуги и, соответственно, решения проблемы безопасности и развития экспорта нашей продукции. Одним из возможных путей активизации этой работы может стать организация долевого участия в ее финансировании предприятий и организации, заинтересованных в расширении экспорта своей продукции.

Эффективность функционирования Системы сертификации ГОСТ Р (вторая группа задач), как уже говорилось, определяется объективностью и оперативностью принимаемых решений.

Эффективность принятых решений в процессе сертификации самым непосредственным образом связана с реализацией принципа «третьей стороны», т.е. с обеспечением независимости органов по сертификации и испытательных лабораторий от изготовителей и потребителей. По существу, речь идет о том, каким организациям могут быть делегированы права на проведение работ по сертификации.

Ситуация складывается так, что «третью сторону», полностью независимую от изготовителя и потребителя, обеспечить во всех случаях не удастся. Испытательные лаборатории и органы по сертификации в большинстве случаев создаются на базе организаций, сформированных в отраслях народного хозяйства, т.е. у изготовителя и разработчика изделий. Именно там сконцентрирована испытательная база и специалисты по соответствующим видам продукции, без которых сертификация не может быть организована. В этой ситуации крайне важно строжайшим образом соблюсти принцип делегирования полномочий только через аккредитацию, с последующим инспекционным контролем.

Другим важным направлением формирования органов по сертификации и испытательных лабораторий в Системе является делегирование этих прав территориальным органам Госстандарта России, авторитетным в соответствующих областях деятельности ассоциациям, таким, например, как Советская ассоциация качества, ак-

ционерным обществам, кооперативам. Необходимо также для целей сертификации использовать мощную испытательную базу оборонных предприятий.

При организации сертификации пищевой продукции и всех видов услуг, где наиболее отчетливо проявляется региональный аспект, объективно основная нагрузка ложится на территориальные органы Госстандарта России и лаборатории Госкомсанэпиднадзора России.

В обеспечении объективности работ по сертификации независимость организаций важная, но не самая главная, задача. Организация может быть независимая, а лица, работающие в ней и принимающие решения, могут быть не подготовлены для независимых суждений.

Это требование к специалистам, работающим в сертификации, является решающим. Ведь люди, занятые оценкой качества и безопасности продукции, по роду своей деятельности должны представлять собой ту «третью сторону», которая является как бы арбитром между изготовителем товара и его потребителем. Арбитр не имеет права принимать чью-то сторону, поддерживать чьи-то интересы, его долг — истина.

Если посмотреть, как работают эксперты в области качества и сертификации за рубежом, то можно увидеть, что для них подобный подход — дело само собой разумеющееся. Самое главное для эксперта, работающего в сертификационной фирме — высокая репутация, это — его капитал, дающий ему соответствующие дивиденды. Посулы и обещания заказчика не заставят его отступить от закона и регламента и сделать шаг, который может бросить тень на его репутацию. В противном случае он просто останется без работы.

Однако то, что для этих стран с давно сложившимися традициями решения проблем качества и сертификации в рыночных условиях, как уже говорилось, само собой разумеется, для нас, особенно, сейчас, в переходный к рынку период, таковым не является. Нам еще надо привыкать к тому, что приказ начальника, каким бы грозным он ни был, — еще не повод для того, чтобы отступить от принятых и установленных норм и правил, что принципиальность и бескомпромиссность экспертов, их независимость — одно из важнейших условий признания и у нас в стране, и за рубежом входящей в практику нашей экономики сертификации.

Задача состоит в том, чтобы именно сейчас, в начале работ по сертификации, последовательно культивировать эти качества. Именно они наряду с квалификацией должны быть решающими для продвижения по службе, установлении должностных окладов, присвоении звания эксперт-аудитор по сертификации.

В настоящее время у нас уже накоплен определенный опыт подготовки экспертов-аудиторов. Ряд специалистов прошел подготовку за рубежом, создана система подготовки экспертов-аудиторов Госстандарта России.

Главное направление здесь сегодня — это разработка и реализация программ их подготовки, гармонизированных с международными требованиями, и расширение масштабов этих работ. Необходимо путем организации стажировки экспертов-аудиторов за рубежом добиваться их признания в наиболее авторитетных международных и европейских системах сертификации.

Как уже говорилось, в рамках Системы сертификации ГОСТ Р создаются системы сертификации однородных групп продукции. При этом определяются конкрет-

ные НТД, структура, схема сертификации, состав испытательных лабораторий и другие составляющие системы, необходимые для ее функционирования. Каждая из них влияет на объективность принимаемых решений.

Однако, наиболее существенное значение, по нашему мнению, имеет здесь обоснованный выбор схемы сертификации. В настоящее время в обязательной сертификации используются в большинстве случаев третья и седьмая схемы, т. е. схемы не предусматривающие сертификации производства или системы качества. Представляется целесообразным уже сегодня для повышения авторитета нашего сертификата на продукцию, например, с повышенными требованиями к безопасности или ориентированную на экспорт, директивным путем вводить пятую или шестую схему. Именно эти модели снижают риск неправильных решений при сертификации и вызывают наибольшее доверие у зарубежных потребителей. В первую очередь это относится к европейским странам, где с этого года такие схемы сертификации являются обязательными при заключении контрактов на ввоз продукции.

С позиции конкретного потребителя авторитет сертификата, объективность его выдачи во многом зависит от торговли. Потери качества могут быть как в процессе транспортирования продукции от изготовителя к продавцу, так и в процессе ее хранения у него. Система сертификации ГОСТ Р устанавливает в настоящее время достаточно четкие требования к изготовителю — это соответствие продукции НТД, подтверждаемое путем испытания, и обеспечение стабильности производства. Для организации работы продавца таких требований нет, хотя в Законе «О защите прав потребителей» они по существу приравнены как субъекты права по отношению к потребителю. Восполнение этого пробела должно стать одним из направлений совместной работы Госстандарта России и Госкомторга при отработке правил торговли и Системы сертификации ГОСТ Р.

Сейчас же целесообразно при обязательной сертификации прежде всего пищевой продукции, где больше всего вероятность потери качества в процессе торговли, использовать четвертую схему сертификации, которая требует периодические испытания продукции, взятой как у изготовителя, так и у продавца.

Критерий оперативности деятельности по сертификации предъявляет к структуре Системы два основных требования. Первое — должна быть создана сеть органов по сертификации и лабораторий для каждого вида потенциально опасной продукции, а второе — эта сеть должна быть рационально сформирована с учетом региональных потребностей с тем, чтобы не возить продукцию на испытания, допустим, с Урала в Москву. Сегодня же структура явно тяготеет к центру, к Москве. Региональный аспект организации работ по сертификации, как уже говорилось, особое значение приобретает для пищевой продукции и всех видов услуг.

Критерий оперативности предъявляет и такое требование к формированию структуры Системы сертификации, как конкуренция органов и лабораторий. Заявитель должен иметь возможность выбора: где, в какой лаборатории провести испытания и где сертифицировать продукцию. В совокупности с четко установленными правилами прохождения документов заявителя это позволит активно противодействовать бюрократизму в работе по сертификации.

Рассмотрим, наконец, третью группу задач, обеспечивающую устойчивое функционирование системы сертификации.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт обеспечить устойчивую работу большой организационно-экономической системы на порядок сложнее, нежели ее сформировать. Этот вывод в полной мере относится и к системе сертификации.

Сложность ее функционирования заключается в том, что принимаемые в процессе сертификации и аккредитации решения носят многовариантный характер. Готовых рецептов нет, идет процесс выработки методов и форм действия в конкретных ситуациях, идет обучение правилам действия в рамках системы. Взять только, например, вопросы выбора схемы сертификации — это самый сложный процесс, требующий учета таких факторов, как уровень опасности, серийность производства, конструктивная сложность изделия и т. д.

В этой ситуации весьма вероятными могут быть случаи нарушений основных принципов сертификации, пусть даже неумышленных. И если такие действия не будут вовремя поправлены, они могут привести к тому, что на бумаге, в документации будет одно, а в реальной ситуации — другое, что приведет к дискредитации системы в глазах отечественных и зарубежных ее пользователей. Если иметь в виду, что в недалеком прошлом мы уже не раз сталкивались с этим (например, при внедрении КС УКП) и знаем, к чему это приводит, допускать этого сегодня просто нельзя.

Представляется, что решить эту проблему можно только путем четкого информационного взаимодействия всех субъектов сертификации на базе единого государственного Реестра и организации инспекционного контроля на всех уровнях принятия решений в системе. В первую очередь надо организовать контроль за деятельностью органов по сертификации и лабораторий. Ни один случай нарушения правил системы не должен оставаться без последствий. Пусть даже это приведет к замедлению темпов развития их сети. Законодательная основа для этого есть — статья 41 Закона «О защите прав потребителей».

Важным фактором обеспечения устойчивой работы системы сертификации и достижения целей в области безопасности, развития экспорта ее средствами является применение санкций за реализацию включенной в перечень потенциально опасной продукции без сертификата. Установленные в статье 41 Закона «О защите прав потребителей» санкции за ее реализацию, в том числе возмещение ущерба, причиненного такой продукцией, а также за нарушение правил сертификации используются пока крайне редко, хотя оснований для этого более чем достаточно. Контролирующие органы, в том числе и территориальные органы Госстандарта России, главное внимание уделяют пока организации сертификации в регионах и это понятно, так как не организовав ее, нечего будет и проверять. Но сейчас приоритеты должны быть изменены. Идет практическая работа, масштабы ее растут и без четкого контроля Система работать по установленным правилам не будет. Дело это, конечно, неблагодарное, да и не всегда безопасное, но необходимое.

Главное направление здесь — это скоординированные действия всех органов государственного управления, в том числе и МВД. Хорошую основу для этого создает принятое совместно в январе 1993 г. органами государственного управления решение «О согласованных действиях по обеспечению государственной защиты прав потребителей товаров, работ, услуг».

Крайне важны здесь и меры, предусматривающие информирование изготовителей, торговли и потребителей, разъяснение и пропаганда целей и задач сертификации продукции, ее преимуществ.

В заключение хочу остановиться на проблеме соотношения обязательной и добровольной сертификации. С самого начала Система сертификации ГОСТ Р создавалась главным образом для обязательной сертификации. Вместе с тем, было бы неправильным потенциал этой системы, ее государственный авторитет не использовать в интересах изготовителей и для добровольной сертификации. Порядок ее проведения в настоящее время прорабатывается. Но уже сейчас представляется целесообразным установить, что при проведении добровольной сертификации должны проверяться не только потребительские свойства, но и показатели безопасности (если они, конечно, есть в заявленном НТД). По-видимому, именно при добровольной сертификации должна использоваться, как правило, 5-я модель — с применением сертификации производства или системы качества.

При принятии решения о проведении добровольной сертификации в Системе сертификации ГОСТ Р целесообразно также тщательно анализировать заявленную НТД с целью выявления полноты установленных в ней требований. Это укрепит доверие потребителей к Системе.

Высказанные в статье суждения, конечно, не исчерпывают всех проблем, стоящих перед сертификацией. Автор тем не менее надеется, что их обсуждение внесет определенный вклад в организацию авторитетной сертификации, признаваемой в нашей стране и за рубежом.

СЕРТИФИКАЦИЯ ПРОДУКЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЭТАПА СТАНОВЛЕНИЯ^{1*}

«Стандарты и качество» №12, 1993 г.

Принятие Верховным Советом РФ Закона «О защите прав потребителей» дало старт работам по формированию Системы сертификации ГОСТ Р. В мае прошлого года основополагающие методические документы Системы, определяющие принципы ее построения и функционирования, были утверждены Госстандартом России и введены в действие для руководства и практической апробации. Параллельно созданию нормативно-методической базы Системы осуществлялось ее формирование.

К 1 июня текущего года Госстандартом России были утверждены 15 систем сертификации однородной продукции, которые охватывают большую часть номенклатуры продукции, подлежащей обязательной сертификации в 1993 г. Назначены и функционируют центральные органы, координирующие деятельность всех организаций и предприятий, являющихся участниками функционирования возглавляемых этими органами систем. Разработаны и утверждены методические документы, определяющие основные положения и конкретные правила работы в рамках систем, начата и наращивает темпы практическая сертификация конкретной продукции. К настоящему времени по требованиям безопасности сертифицировано свыше тысячи видов продукции. Выданные сертификаты в соответствии с правилами Системы зарегистрированы в Государственном реестре по сертификации.

В Госреестре зарегистрировано 170 органов по сертификации продукции (ОС). Большинство аккредитованных ОС (кроме ОС по сертификации пищевой продукции) создано на базе организаций, не входящих в систему Госстандарта России. Это — результат претворения в жизнь принципа открытости Системы сертификации ГОСТ Р, подтверждение ее вневедомственного, немонопольного характера.

Аккредитованы и зарегистрированы в Госреестре 384 испытательные лаборатории (ИЛ), из них 330 — в России, 49 — в странах СНГ, 5 — в странах «дальнего зарубежья». Из общего числа аккредитованных ИЛ признаны независимыми 253.

Анализ практики аккредитации показывает, что ее правила, установленные Системой сертификации ГОСТ Р, позволяют осуществлять выбор наиболее компетентных испытательных лабораторий и организаций, способных выполнять функции ОС. Объективность аккредитации обеспечивает ее проведение комиссиями из представи-

* В соавторстве

телей Госстандарта и организаций, представляющих промышленность, общество потребителей, органы государственного управления, Союз независимых испытательных лабораторий. Разумеется, не все организации, претендовавшие на роль ОС или ИЛ, получили аккредитацию, поскольку в ряде случаев не выдерживались требования и правила Системы, а комиссии проявляли в этих вопросах необходимую принципиальность и требовательность.

Активное участие в формировании Системы сертификации ГОСТ Р принимали территориальные органы Госстандарта России, которые организуют работы по сертификации в своих регионах, выступая во многих случаях в качестве органов по сертификации и испытательных лабораторий. В целях более успешного выполнения этими органами функций ОС или ИЛ было организовано целевое обучение их специалистов правилам работы в Системе сертификации ГОСТ Р.

Большая работа проведена по подготовке экспертов-аудиторов: разработаны необходимые учебные программы, утвержден порядок аттестации экспертов, аккредитуются соответствующие организации на право их обучения. Подготовку и аттестацию прошли первые группы экспертов-аудиторов. К 1 июня число специалистов, получивших теоретическую подготовку, превысило тысячу человек. Около ста заявок поступило в аттестационную комиссию Госстандарта. Однако для проведения аттестации этих специалистов в соответствии как с международными нормами и правилами, так и Системы сертификации ГОСТ Р необходимо участие заявителей в практической деятельности по сертификации, а далеко не все из них участвовали в этой работе.

Утверждена номенклатура товаров и услуг, подлежащих обязательной сертификации в 1993 г., и установлены обязательные требования стандартов, на соответствие которым она должна проводиться.

Более года функционирования Системы сертификации ГОСТ Р позволяет сделать вывод, что правильность основных ее методических и организационных принципов в целом подтверждена. Естественно, что при развертывании практической работы наблюдались некоторые сбои и отклонения от правил Системы, вызванные как недостаточной отработкой самих правил, так и неточным их выполнением. Поэтому необходимы доработка основополагающих документов Системы и внесение определенных корректив в практическую деятельность по сертификации.

Особую актуальность этой работы обусловило принятие Закона РФ «О сертификации продукции и услуг», установившего правовую основу работы по сертификации в стране. Поэтому в июне на заседании коллегии Госстандарта России в результате обсуждения первых результатов введения сертификации в стране были приняты основные направления совершенствования Системы сертификации ГОСТ Р и приведение ее в соответствие с требованиями и положениями Закона «О сертификации продукции и услуг».

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СЕРТИФИКАЦИИ ГОСТ Р

1. Как уже отмечалось, инфраструктура Системы ГОСТ Р в значительной степени сформирована, во всяком случае, любой изготовитель, изделия которого входят в номенклатуру продукции, подлежащей обязательной сертификации, сможет сегодня

ня найти, где ему эти изделия испытать и сертифицировать. Однако не исключено, что этому изготовителю с образцами своей продукции придется преодолеть значительное расстояние, чтобы добраться до лаборатории необходимого ему профиля. Дело в том, что аккредитованные организации, занимающиеся испытаниями и сертификацией, распределены по территории страны крайне неравномерно: большинство из них находится в Центральном и Северо-Западном экономических районах — Москве, Санкт-Петербурге и их окрестностях. Так, лабораторий для испытаний машиностроительной продукции в Центральном районе насчитывается 35, для испытаний электроники и приборов — 44, сырья и материалов — 60, пищевой и сельскохозяйственной продукции — 18. В Волго-Вятском районе соответственно: 4, 9, 1, 2; в Северо-Кавказском — 5, 2, 7, 15; в Дальневосточном — 1, 2, 1, 2, а в Восточносибирском районе имеется только одна аккредитованная испытательная лаборатория. Неравномерность территориального распределения ОС или ИЛ создает значительные неудобства и трудности для организации обязательной сертификации, замедляет ее ход и сильно ее удорожает за счет высоких транспортных расходов. Таким образом, одна из важнейших задач сегодня — формирование с учетом производственной специфики регионов такой сети аккредитованных ОС и ИЛ, которая могла бы полностью обеспечить потребности каждого экономического района в услугах по сертификации. Ее решение требует, естественно, определенного времени, а проведение сертификации на безопасность должно быть организовано уже сегодня. Особенно это важно для продукции массового производства — пищевой, электротехнической, изделий легкой промышленности. Поэтому Госстандартом России полномочия органов по сертификации были делегированы территориальным органам с последующей их аккредитацией на общих основаниях по правилам Системы сертификации ГОСТ Р до конца 1993 г.

2. Практика сертификации подтвердила необходимость введения центральных органов, призванных устанавливать правила и процедуры, организовывать и координировать работу в возглавляемых ими системах сертификации однородной продукции. Введение центральных органов в структуру этих систем закреплено Законом РФ «О сертификации продукции и услуг». Однако в действующих документах Системы сертификации ГОСТ Р этот вопрос недостаточно регламентирован, что приводило в ряде случаев к дублированию функций центральных органов и органов по сертификации, особенно при аккредитации. Поэтому при доработке основополагающих документов Системы сертификации ГОСТ Р необходимо четко определить функции центральных органов и разграничить компетенцию всех участников Системы с учетом накопленного опыта и положений Закона о сертификации.

Центральные органы для выполнения своих функций должны значительное внимание уделить работе с фондом нормативных документов, используемых для сертификации. Главное тут — решение трех задач: введение (конкретизация) в НД требований (характеристик), проверяемых при сертификации; гармонизация этих требований с мировой практикой; выбор и стандартизация методов испытаний. Для этого необходимо налаживание тесного сотрудничества с ТК по стандартизации что, в свою очередь, видимо, требует наделить центральные органы соответствующими правами финансовыми средствами.

3. Практика подтвердила также необходимость организации всего комплекса работ непосредственно в рамках систем сертификации однородных видов продукции с учетом ее специфики. Как уж отмечалось, Госстандартом России утверждены 15 таких систем. В каждой из них разработаны комплекты соответствующих организационно-методических документов, определяющих порядок и правила работы. Но анализ показывает, что документы эти далеки пока от совершенства, так как составлены, как правило, достаточно общо и во многом повторяют и дублируют положения основополагающих документов Системы сертификации ГОСТ Р, зачастую почти не отражая и не учитывая специфики сертифицируемой продукции. Между тем именно специфика продукции определяет многие процедурные и технологические вопросы сертификации, конкретные формы и методы организации работ, а также целесообразность и возможность создания отдельной системы сертификации. Необходимо внести ясность, четкость, определенность, полноту необходимой информации в документы систем сертификации однородной продукции. Надо исключить возможность двоякого толкования положений документов, обеспечить однозначность и недвусмысленность понимания записанных в них требований и правил. Это должны быть работающие системы и работающие документы. По нашему мнению, именно в документах систем сертификации однородной продукции должны быть установлены такие важные для практической работы требования и положения, как:

- порядок ведения номенклатуры продукции, сертифицируемой в системе; процедуры выбора и ведения нормативной базы (взаимодействие с техническими комитетами);
- структура и порядок взаимодействия участников системы;
- правила выбора схем сертификации;
- порядок отбора образцов;
- объем, содержание и периодичность инспекционного контроля;
- правила маркирования знаком соответствия;
- порядок признания зарубежных сертификатов;
- область и порядок взаимодействия с другими органами государственного управления.

Соответствующие требования к формированию систем сертификации однородной продукции, к составу и содержанию документов, используемых в них, следует внести и в основополагающие документы Системы ГОСТ Р.

Существенной проблемой является сегодня недостаточная четкость взаимодействия участников Системы сертификации ГОСТ Р с органами государственного управления, осуществляющими контроль безопасности продукции. Отсутствует, в частности, согласованное разделение компетенции в нормировании и контроле требований по безопасности, нет координации работ по контролю безопасности одной и той же продукции разными органами государственного управления с целью минимизации посещений их представителями предприятий и числа испытываемых изделий.

Не проработаны пока вопросы, связанные с возможностью выполнения Госстандартом координирующей роли, предусмотренной Законом о сертификации. Эффективным инструментом обеспечения такой координации могла бы стать деятель-

ность Межведомственного совета по сертификации, поэтому работы по организации Совета необходимо ускорить. Кроме того, необходимо провести анализ соглашений, заключенных между Госстандартом и другими органами государственного управления, и внести в них уточнения и коррективы с учетом требований закона о сертификации. Порядок и конкретные формы взаимодействия этих органов при нормировании требований, осуществлении практической сертификации и контроля безопасности наиболее целесообразно, по нашему мнению, определять и согласовывать в рамках систем сертификации однородной продукции.

ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ ПО СЕРТИФИКАЦИИ

Анализ практики проведения сертификации показывает, что в сферу ее интересов вовлекается все большее число специалистов, причем не только производителей продукции и организаций, занятых ее испытаниями и сертификацией, но и торговли, организаций-потребителей — предприятий всех форм собственности и органов государственного управления всех уровней. Сертификация становится ареной столкновения интересов всех сторон, заинтересованных в ее результатах и участвующих в ее организации. Идет активное обсуждение ее правил, методических основ, имеются попытки повлиять на эти основы, изменить их в интересах какой-то из сторон. И это вполне естественно: сертификация как элемент рынка постепенно вырастает в систему формирующихся рыночных отношений, входит в орбиту взаимоотношений изготовителей, потребителей, торговли и контролирующих органов.

В связи с этим выделяются несколько главных проблем.

1. Основная масса продукции сертифицируется пока территориальными органами на основе деклараций изготовителей, что, естественно, замедляет разворачивание сертификации по правилам систем однородной продукции через аккредитованные ОС и, по существу, отстраняет их от работы.

2. Не все органы, проводящие сертификацию, строго придерживаются принципов и правил Системы сертификации ГОСТ Р. Сертификаты нередко выдаются без проверки всех установленных ГОСТами требований по безопасности, без проведения испытаний, без идентификации продукции, т. е. проверки ее соответствия заявленному коду ОКП, происхождения, маркировки и т. п. В некоторых случаях сертификация проводилась на соответствие требованиям технических условий, а не ГОСТов; сертификаты выдавались без указания сроков их действия. Наблюдается масса ошибок и небрежности в оформлении протоколов испытаний и самих сертификатов — нарушается форма заполнения бланков, неправильно записываются коды и т. д., не проводится еще должный инспекционный контроль за сертифицированной продукцией, не всегда оформляются лицензионные соглашения. Во многих случаях производители продукции, получившие сертификаты и обязанные проставлять знаки соответствия, не готовы к этому технически, в результате чего знаки не проставляются.

Недостаточно эффективно, порой формально, проводится инспекционный контроль за органами, осуществляющими сертификацию, и испытательными лабораториями.

3. Как бы ни были совершенны методические документы, важно, чтобы они работали, и работали эффективно. А для этого надо ознакомить с ними широкий круг спе-

циалистов, научить их правильно пользоваться ими, дать необходимую информацию и, конечно, обеспечить их этими документами. Следует более интенсивно проводить массовую учебно-пропагандистскую работу — научно-практические семинары, целевые циклы, лекции, школы и т. д. Причем охватить учебными мероприятиями необходимо не только специалистов, непосредственно занятых испытаниями и сертификацией, но и тех, кто заинтересован в ее результатах — представителей торговли, различных коммерческих структур, союзов и обществ потребителей, но, в первую очередь, конечно, изготовителей продукции и исполнителей услуг.

К тому же еще не отработан механизм официальной публикации информации из Государственного реестра об аккредитованных лабораториях и органах по сертификации, о сертифицированной продукции. Тираж же журнала «Стандарты и качество», начавший регулярно публиковать эти данные, явно недостаточен. В результате заинтересованные в сертификации предприятия и организации, торговля и потребители практически с этой информацией не знакомы.

4. Особую проблему представляет состояние нормативной базы, используемой для сертификации, прежде всего, обязательной. Она требует особого рассмотрения, однако отметим, что успех и убедительность сертификации сегодня определяются совершенством стандартов, на соответствие которым она проводится.

5. Для налаживания работы по сертификации, выявления проблем и устранения ошибок необходим постоянный анализ функционирования Системы, позволяющий создать обратные связи между разработчиками и исполнителями. Такой анализ должен базироваться на инспекционном контроле (который, очевидно, следует активизировать) и на изучении сведений, сосредоточенных в Реестре системы. Так, проверка копий сертификатов, представляемых ОС, сразу же выявила ошибки их оформления и выдачи. Проведение анализа должно сейчас стать одним из основных направлений деятельности центральных органов систем сертификации.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВИЛ СЕРТИФИКАЦИИ

Из вопросов организационно-методического характера, неопределенность которых вызывает затруднения при осуществлении практической сертификации, можно выделить следующие, требующие первоочередной доработки и уточнения:

- расширение используемых схем сертификации;
- проверка свойств продукции и ее идентификация;
- правила выдачи сертификата (лицензионное соглашение, формы и содержание сертификатов, ответственность участников сертификации) и применения знаков соответствия;
- признание зарубежных сертификатов;
- правила добровольной сертификации в Системе;
- инспекционный контроль;
- прослеживаемость результатов сертификации.

Предложения по решению этих вопросов были обсуждены на НТС Госстандарта России, рассмотрены его управлениями и рядом организаций, куда эти предложения направлялись. Обобщение полученных материалов позволило прийти к определенным решениям, которые были обсуждены и в целом приняты на упомянутом

заседании Госстандарта России. Охарактеризуем некоторые из этих решений. Кто должен устанавливать схемы обязательной и добровольной сертификации? Подтверждено, что выбор формы обязательной сертификации осуществляет Госстандарт России в соответствии с Законом о сертификации (статья 9)? Схемы сертификации устанавливаются с учетом особенностей конкретной продукции, требуемого уровня доказательности и возможных затрат заявителя и указываются в документах по сертификации однородной продукции. Схему добровольной сертификации определяет заявитель и предлагает ее органу по сертификации.

Ускорить организацию работ по обязательной сертификации помогло введение временной (на 1993 г.) формы сертификации по заявлениям-декларациям изготовителей о соответствии их товаров установленным стандартами требованиям по безопасности. Поскольку подобная форма подтверждения безопасности товаров принята в мире, в частности, в странах ЕЭС, представляется целесообразным ввести в Систему сертификации ГОСТ Р дополнительную схему сертификации на основе использования заявления-декларации и последующего инспекционного контроля. Это позволит применять ее не только территориальными органами Госстандарта, как в настоящее время, но и всеми органами по сертификации, аккредитованными в Системе сертификации ГОСТ Р. Однако возможность и условия использования такой схемы должны быть установлены порядком сертификации данной однородной продукции, право ОС на применение этой схемы должно быть подтверждено при его аккредитации и, наконец, целесообразно прибегать к ней только при сертификации серийной продукции, приемочные и квалификационные испытания которой были выполнены в полном соответствии с требованиями СРПП.

Предложено также ввести дополнительные схемы сертификации, основанные на типовых испытаниях, инспекционном контроле и предварительной проверке состояния производства органом по сертификации. Опыт использования этих схем имеется. Решено это предложение принять и внести соответствующие дополнения в документы Системы сертификации ГОСТ Р.

Для повышения степени безопасности продукции, гарантируемой сертификатом соответствия выданным в Системе сертификации ГОСТ Р, разъяснено и подтверждено положение Системы о том что такой сертификат должен интегрировать результаты проверки безопасности по всем требованиям, включая санитарные, гигиенические, ветеринарные, пожарные и т. п. Таким образом, сертификаты должны выдаваться лишь в том случае, если продукция соответствует всем требованиям, установленным во всех стандартах (ГОСТ, Сан-Пин и др.), определенных законодательством Российской Федерации для подтверждения безопасности продукции. Более того, при выдаче сертификата необходимо проверить безопасность в условиях применения продукции, в том числе проверить характеристики, влияющие на ее уровень. Путем идентификации необходимо подтвердить все сведения, указываемые в сертификате, в том числе проверить соответствие нормативным документам, по которым она изготавливается и поставляется (это не значит, что необходимы соответствующие контрольные испытания, в некоторых случаях можно использовать данные приемочных или периодических).

Принято решение о необходимости развить положения Системы в части добровольной сертификации. Поэтому в документ, определяющий порядок сертификации, введен раздел о добровольной сертификации, в котором учтены положения Закона «О сертификации продукции и услуг». Предусмотрено, что добровольная сертификация не может быть проведена без предварительной или одновременной сертификации по требованиям безопасности.

СЕРТИФИКАЦИЯ ИМПОРТА

Задача обеспечения сертификации импорта является частью общей задачи формирования Системы и организации работ по сертификации в стране и, вместе с тем, эта задача весьма специфична.

Номенклатура товаров, импортируемых в Россию и подлежащих обязательной сертификации, является такой же, как и для отечественных производителей.

Госстандарт России совместно с Государственным таможенным комитетом провели большую организационную работу по обеспечению сертификации импорта. Основным документом, определяющим правила в этой области стал «Временный порядок ввоза на территорию Российской Федерации товаров, для которых требуется подтверждение их безопасности», утвержденный обоими комитетами. В соответствии с нашим законодательством и упомянутым выше Временным порядком, пропуску через таможенную подлежит та продукция, которая имеет сертификат Системы сертификации ГОСТ Р либо зарубежный сертификат, признанный в Системе. Если же продукция, поступила на таможенную без отечественного или признанного зарубежного сертификата, то импортер или грузополучатель должны организовать ее сертификацию.

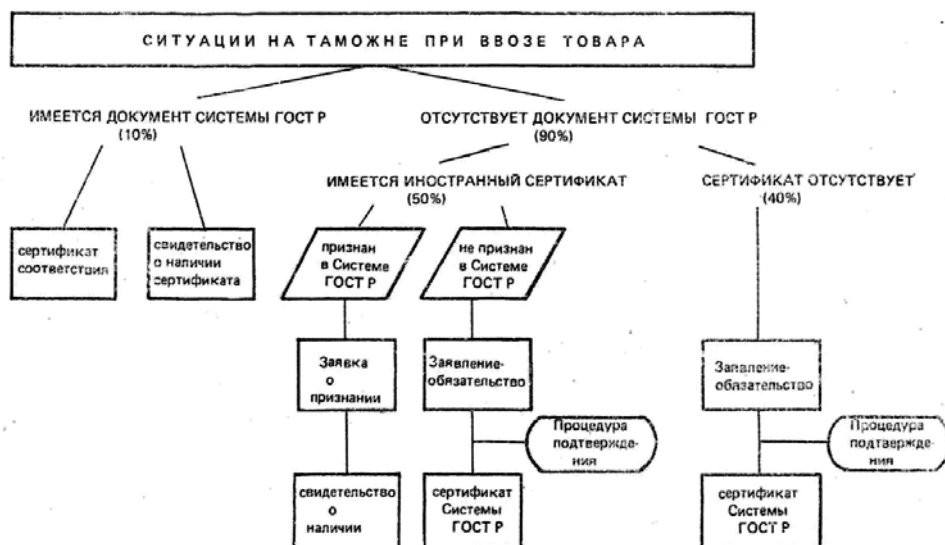
Основными организациями, с которыми взаимодействуют таможенные службы в случаях, когда возникают неясные или спорные вопросы (в части сертификатов), когда есть необходимость засвидетельствовать признанный сертификат или провести сертификацию, стали территориальные органы Госстандарта России, расположенные в соответствующих таможенных зонах.

Правила их работы с импортируемой продукцией определены «Инструкцией о проведении работ по подтверждению безопасности товаров при ввозе на территорию Российской Федерации».

Ситуация на таможне при ввозе продукции, подлежащей обязательной сертификации, представлена на схеме.

Анализ показывает, что большинство импортируемых товаров ввозятся без отечественного или признаваемого зарубежного сертификата. Это, безусловно, создает определенные трудности для импортера, поскольку товар задерживается на таможне до проведения процедуры подтверждения безопасности и выдачи сертификата, что требует времени. Нередко импортеры несут убытки, связанные, во-первых, с задержкой реализации товара и, во-вторых, с оплатой хранения товара. Естественно, что замедление товарооборота не приносит пользу не только импортеру, но и нашему потребителю.

Учитывая, что многие импортеры заранее не были подготовлены к введению обязательной сертификации импортируемой продукции, не все получили необходимую информацию (несмотря на то, что Госстандарт совместно с рядом ведомств



провел широкую разъяснительную кампанию), были приняты различные временные формы и решения, позволяющие с допустимым риском решать данную проблему. Так, допущена сертификация продукции по заявлению-декларации заявителя, предусматривающая взятие заявителем ответственности за безопасность продукции на себя. Такая форма широко используется в странах Европейского сообщества. Товары, контракты на поставку которых были заключены до 1 января 1993 г. ввозились в Россию без сертификата. Этот порядок действовал до 1 июля с. г.

В настоящее время Системой сертификации ГОСТ Р признан сертификат, выдаваемый Обществом по сертификации в Европе ДИН ГОСТ ТЮФ (Берлин — Бранденбург). До 1 января 1994 г. признается знак СЕ — знак соответствия товаров требованиям законодательства и директив ЕЭС. В этот же период признаются протоколы испытаний ввозимой продукции, проведенных в лабораториях стран ЕС, при условии проведения экспертизы этих протоколов.

В Юго-Восточном Азиатском регионе работа по сертификации продукции, ввозимой в Россию, приближена к поставщикам и изготовителям: в Сингапуре начало действовать совместное предприятие «ГОСТ — Азия», имеющее полномочия проводить работу по сертификации.

Россия присоединилась к трем международным сертификационным системам (амологация механических транспортных средств в рамках ЕЭК ООН; сертификация электрооборудования в рамках МЭК; клеймение спортивного и охотничьего оружия и боеприпасов), поэтому сертификаты, выдаваемые в этих системах, признаются в нашей стране. Для механических транспортных средств признается сертификат одобрения типа.

Принимается ряд других мер аналогичного порядка.

Однако главные меры, которые позволят предпринимателям избежать на таможене неприятностей, связанных с подтверждением безопасности, должны предпринять сами предприниматели. И эта мера — проведение сертификации продукции до начала ее поставки.

Рассмотренные в настоящей статье проблемы сертификации не являются исчерпывающими. Это естественно для периода становления Системы. Главное — критически анализировать состояние и проводить дальнейшее совершенствование. На основе анализа практики сертификации за прошедший период основополагающие документы Системы переработаны. Введение в действие усовершенствованного комплекса документов будет осуществлено с 1 января 1994 г.

СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СЕРТИФИКАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Международный семинар. Углич. 15-20 мая 1995 года

Экономические условия переходного периода отразились и на особенностях организации работ до сертификации в Российской Федерации. Сегодня она, в основном, формируется в законодательно регулируемой сфере и направлена на государственную защиту человека и окружающей среды.

Развивается законодательство, направленное на обеспечение безопасности и качества конкретных видов продукции и в определенных областях деятельности. Так, приняты и действуют законы о зерне, о ветеринарии, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране окружающей среды, о космической деятельности, об оружии, связи и об информатике. Приняты законодательные акты о восстановлении государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольных напитков и о применении в торговле контрольно-кассовых машин. Готовятся к принятию законы о пищевых продуктах, о безопасности товаров для детей, о питьевой воде, о легковоспламеняющихся тканях и другие. Подписаны предварительные соглашения о присоединении России к ГАТТ и Евросоюзу.

В деятельности по сертификации Госстандарт России взаимодействует практически со всеми министерствами и ведомствами России, а также с новыми экономическими структурами (корпорациями, концернами, ассоциациями, биржами, банками и др.) и с общественными организациями научно-технической и социальной направленности.

Соглашения подписаны с 20 федеральными органами исполнительной власти и с тремя общественными объединениями. В основном эти соглашения направлены на организацию взаимосогласованной деятельности по контролю за безопасностью продукции и услуг (например, соглашение с Роскомторгом, Госкомсанэпиднадзором России, МВД России, Ветеринарной инспекцией России и др.), а также на разграничение функций между федеральными органами исполнительной власти (например, соглашение с Минстроем России, Минприроды России, Минтрансом России, Госкомпромом России, ФАПСИ, Роскоммашем и др.).

В соглашениях с общественными организациями обусловлено проведение определенных видов работ по сертификации товаров и услуг, в том числе ввозимой на территорию Российской Федерации (соглашения с ТПП Российской Федерации,

Конгрессом бирж, Международной Ассоциацией «Советская ассоциация качества»).

Широко развернулись работы по практической реализации положения Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» о праве потребителя на приобретение безопасной продукции, получение безопасных услуг.

Это подтверждается большой практической работой, которую провели аккредитованные испытательные лаборатории и органы по сертификации. За прошедший период выдано около полумиллиона сертификатов соответствия. Из них более половины – на продукты питания. В 5-ти процентах, случаев заявителям отказывали в выдаче сертификатов соответствия.

При проведении, контроля безопасности ввозимых по импорту товаров было выдано около 200 тыс. сертификатов. В 4 тыс. случаях отказано в выдаче сертификатов.

При контроле ввозимой на российский продовольственный рынок предотвращено поступление более 70 тонн недоброкачественной продуктов детского питания. Не допущено к реализации 10 тыс. тонн мяса, фарша, куриных окорочков, печени куриной, 950 миллионов условных банок мясных и рыбных консервов с истекшим сроком хранения, не соответствующих требованиям стандартов, санитарным нормам и ветеринарным показателям.

Обязательная сертификация выявила отгрузку из стран ближнего зарубежья плодово-овощной продукции с превышением содержания нитратов порядка 350 тонн.

Более 140 миллионов условных банок плодово-ягодных и овощных консервов недопущены в страну из-за несоответствия требованиям стандартов по органолептическим показателям и превышению норм нитратов в 3-5 раз, отсутствия даты выработки, наличия минеральных примесей.

По продукции легкой промышленности в 1994 году было рассмотрено 24 тыс. заявок на сертификацию. Не выданы сертификаты по 125 заявкам, в т.ч. на игрушки, посуду, детское белье и обувь. Основными причинами отказа в выдаче сертификата были: применение в детской одежде и обуви синтетических материалов, отсутствие необходимых конструктивных элементов в детской обуви, превышение допустимого уровня выделения вредных веществ в посуде, непрочность корпуса игрушек, наличие в них запаха.

Приведенные примеры показывают, что в минувшем году повысился уровень требований к оценке соответствия продукции установленным требованиям. Учитывались не только требования по безопасности, но и показатели, определяющие возможность применения продукции по ее прямому назначению. Такой подход позволяет в более полной мере реализовать установленные Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» цели сертификации – осуществлять контроль безопасности продукции и защиту потребителя от недобросовестности изготовителя и продавца.

По состоянию на 1 января 1995 года в Российской Федерации аккредитовано 558 органов по сертификации однородной продукции и услуг и 1452 испытательных лаборатории (центра), в том числе 232 по продукции машиностроения, 298 по сырью и материалам, 240 по электротехнике и радиоэлектронной продукции, 523 по пищевой и сельскохозяйственной продукции. Причем больше, чем в прошлые годы, было аккредитовано лабораторий и органов в отдаленных регионах.

Значительное развитие получили работы по сертификации услуг.

В прошедшем году были разработаны 3 системы сертификации услуг: туризма, химической чистки и общественного питания. Все они вводятся в действие в текущем году. Последняя построена по региональному принципу, где основным организующим звеном является администрация субъектов Российской Федерации, на которые будут возложены вопросы организации и проведения работ по сертификации. В 1995 году намечена разработка систем сертификации услуг пассажирского транспорта, пошива и ремонта одежды, а также услуг связи.

В минувшем году Госстандартом России подготовлены, утверждены и зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации «Правила по проведению сертификации в Российской Федерации» и «Порядок ввоза на территорию Российской Федерации товаров, подлежащих обязательной сертификации».

Приняты и направлены в Минюст России «Порядок проведения сертификации продукции», «Правила выдачи лицензий на проведение работ по обязательной сертификации», «Временный порядок оплаты работ по сертификации».

В этих документах более полно учтены требования законодательных актов, отечественный опыт и международные документы по контролю безопасности, товаров, работ и услуг. Сейчас необходимо соответствующие изменения внести в системы сертификации однородных видов продукции.

В целях развития обязательной сертификации импортируемых товаров и услуг проводятся работы по расширению международного сотрудничества в области признания зарубежных сертификатов на основе двусторонних и многосторонних соглашений.

В минувшем году Госстандарт России приступил к решению вопросов повышения достоверности оценки соответствия организаций, претендующих на работы в области сертификации, и на этой основе обеспечения доверия к их компетентности и результатам их работ. Эта проблема решается путем введения правил аккредитации, принятых в мировой практике. Деятельность по аккредитации должна быть отделена от непосредственной деятельности аккредитованных объектов. Это ключ к демополизации работ по аккредитации, проводимой различными ведомствами, к признанию отечественных органов по сертификации и испытательных лабораторий за рубежом.

С этой целью в минувшем году разработаны и утверждены правила по проведению аккредитации в Российской Федерации и требования к органу по сертификации и испытательным лабораториям.

Вместе с тем в работе по созданию технической базы сертификации имеются недостатки:

- объем испытательной базы в целом еще отстает от потребностей, особенно с учетом распределения по территории России (протяженность территории предъявляет особые требования к формированию этой базы);
- более половины органов по сертификации не имеют своей испытательной базы;
- количество специально подготовленного и признанного для проведения сертификации персонала недостаточно. Решение этой задачи является одним из приоритетных направлений деятельности в наступившем году, прежде всего для органов по сертификации и испытательных лабораторий.

Работы по совершенствованию сертификации в стране предусмотрены федеральной инновационной программой «Сертификация и метрология», одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 года.

В целях координации работ по аккредитации органов по сертификации, испытательных лабораторий, а также работ по сертификации продукции и услуг, обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и общественных организаций создан Межведомственный совет по аккредитации и сертификации. Состав совета сформирован из 41 представителя федеральных органов исполнительной власти, научных и общественных организаций. На заседаниях совета рассмотрены принципиальные вопросы о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области сертификации продукции и услуг в законодательно регулируемой сфере, о правилах и практике разработки систем сертификации, о ходе создания Российской системы аккредитации и др.

По опыту европейских стран, США и Японии предложено учредить Российскую национальную премию по качеству.

В этом году предстоит организовать широкомасштабные работы по внедрению на предприятиях систем качества, прежде всего, в соответствии со стандартами ИСО 9000.

В мировой практике организация деятельности предприятий самых разных отраслей на основе систем качества стала массовым явлением, что объясняется насыщенностью рынка и высокими, причем все более растущими требованиями к качеству товаров и услуг.

Российский рынок пока еще не востребовал эту культуру в полной мере, но нам необходимо иметь в виду, что зарубежные конкуренты, с которыми придется вступить в жесткую борьбу нашим предприятиям, вооружены высокоэффективными системами качества. Кроме того, постоянно возрастает и внутренняя потребность в улучшении качества и обеспечении безопасности отечественной продукции, повышении уровня сервиса, что также приводит к необходимости внедрения систем качества и их оценки на соответствие требованиям международно признанных стандартов.

Надо отметить также большие возможности, которые открывают эти стандарты для решения крайне актуальных сегодня проблем интеграции разработчиков, изготовителей, поставщиков комплектующих изделий и потребителей для достижения высокого конечного результата. Это находит все большее понимание у специалистов, руководителей предприятий.

К резкому, возможно, лавинообразному увеличению масштабов по внедрению и сертификации систем качества могут привести и такие обстоятельства:

- организация работы по внедрению систем качества на основе международных стандартов ИСО известной серии 9000 вошла как важный элемент в несколько федеральных программ;
- лицензирование некоторых видов деятельности (например, производства вооружения) предусматривает порядок предоставления права этой деятельности только при наличии на предприятии системы качества;
- рассматривается вопрос о введении сертификации системы качества как необходимого условия при обязательной сертификации ряда видов

продукции.. Особенно остро эта проблема стоит в сфере услуг, где сертификация систем качества предполагает стать преимущественной схемой сертификации;

- предприятия самых разных отраслей стремящиеся к экспорту, сталкиваются с проблемой внедрения стандартов ИСО серии 9000 и сертификации систем качества на соответствие этим стандартам в ходе контрактных переговоров.

В этой ситуации важно знать и понимать общее состояние и тенденции в развитии систем качества, требования, которые предъявляются при их сертификации, организацию этого дела. Причем процессы, происходящие в этой области, весьма динамичны.

Так, подвержены изменениям и совершенствованию сама идеология систем качества и нормативная база их сертификации – стандарты ИСО серии 9000. В нашей стране они пока известны как переводы первой версии этих стандартов, опубликованной ИСО в 1987 году, а также как принятые в 1988 году на основе этой версии государственные стандарты ГОСТ 40.9001-88, 40.9002-88 и 40.9003-88. Однако сейчас уже выпущена вторая версия этих стандартов – версия 1994 года, содержащая довольно существенные отличия от версии 1987 года. Сделан перевод этой версии и взамен ГОСТ 40.9001-09003 готовятся новые межгосударственные (в рамках СНГ) стандарты. А между тем ИСО уже готовит третью версию стандартов ИСО серии 9000, планируемую к выпуску после 1998 года.

Существенные изменения происходят и в организации практических работ по сертификации систем качества.

Таким образом, к числу основных направлений развития работ по внедрению и сертификации систем качества на настоящем этапе можно отнести:

- создание условий, побуждающих предприятия к сертификации систем качества;
- повышение авторитета работы по сертификации систем качества и обеспечение на этой основе признания российских сертификатов на системы качества за рубежом;
- оказание квалифицированной помощи предприятиям во внедрении систем качества.

В ближайшие месяцы Госстандарт России запланировал проведение коллегии, НТО и других мероприятий, где будут обсуждаться проблемы, связанные с системами качества. Ставится задача активизировать работу по их внедрению на отечественных предприятиях, повысить заинтересованность в этой работе, обеспечить тесную ее взаимосвязь с сертификацией продукции.

СЕРТИФИКАЦИЯ ТОВАРОВ И УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

«Современная торговля» №5, 2001 г.

Российский потребительский рынок во многом, несовершенен, и требуются значительные усилия, чтобы ввести развивающиеся сейчас на нем формы конкуренции в цивилизованные рамки. Для нынешнего рынка характерны такие явления, как:

- большая доля недоброкачественной (опасной) продукции, попадающей в обращение с нарушением действующего порядка, что приводит к травмам, преждевременной потере трудоспособности и даже летальным исходам;
- фальсификация продукции и значительный объем товаров в «теневом» обращении и, как следствие — недополучение бюджетом страны миллиардов рублей.

Поэтому назрела настоятельная необходимость в оздоровлении потребительского рынка. В настоящее время имеется два подхода к решению этой проблемы.

Первый подход — можно сказать, «большевистский»: разрушить имеющуюся систему (законодательную, нормативную) обеспечения функционирования рынка и создать совершенно новую. Суть ее — максимально облегчить доступ товаров на рынок и значительно усилить ответственность хозяйствующих субъектов, действующих на рынке. При этом такую форму защиты рынка и потребителя, как обязательная сертификация, сократить до минимума.

При этом используется аргументация: обязательная сертификация слишком дорога; она ничего не дает в деле защиты населения от опасной продукции; за рубежом якобы нет сертификации. Попробуем разобраться.

ОБЯЗАТЕЛЬНАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ. ЦЕНЫ НА УСЛУГИ

Сравнительный анализ цен на сертификационные услуги в России и за рубежом показывает, что у нас эти цены в несколько раз ниже. По заметно завышенным оценкам расходы на сертификацию могут быть определены на год в сумме порядка 1 млрд рублей (стоимость сертификата в среднем 2000 рублей, ежегодно выдается примерно 500 тыс. сертификатов). Если поделить 1 млрд. рублей на число, составляющее население страны (144,7 млн человек), то расходы на сертификацию составляют в среднем около 7 рублей на одного человека в год. Огромной эту сумму никак не назовешь. В 2000 году сертификационный центр «Ростест-Москва» запретил реализацию продукции, не соответствующей требованиям ГОСТов по безопасности: мо-

лочной — 429 т отечественного производства и 2100 т импортной, мясной — соответственно 40 т и 674 т, игрушек — 20,4 тысячи штук, медицинских приборов — 1,8 тысяч штук, обуви — 140 тысяч пар. Орган по сертификации Башкирского ЦСМ предотвратил поступление на рынок 25813 тысяч т небезопасной нефтехимической продукции, дав отрицательное заключение по 164 заявкам на сертификацию. Не были выданы сертификаты на серийное производство многих видов пищевой продукции органами по сертификации Краснодарского, Тольяттинского, Смоленского и других ЦСМ, что сберегло здоровье тысяч и тысяч людей. Не произошли дорожные аварии из-за несоответствия требованиям безопасности моторных масел и автомобильного бензина, на которые не дал сертификаты ОС Самарского — ЦСМ. Число таких примеров можно продолжить, и все они свидетельствуют о том, что обязательная сертификация играет весьма серьезную роль в деле защиты потребителя.

Утверждать, что за рубежом нет обязательной сертификации, — значит сознательно исказить факты. Обратимся, например, к опыту Европейского союза. Там существует практика обязательного подтверждения соответствия европейским директивам, в которых устанавливаются обязательные к выполнению в странах ЕС требования по безопасности продукции. Для выполнения этих работ создана сеть уполномоченных органов. По существу, это аналог нашей обязательной сертификации.

Вторым подходом является введение в действие государственных и общественных рычагов защиты рынка на всем пути движения товара от изготовителя к потребителю, при этом акцент делается на предотвращение попадания на рынок недоброкачественной продукции.

Рассмотрим каждый из этих подходов.

Первый — предусматривает «революционные» изменения в организации функционирования рынка и обеспечивает «облегченный» доступ товаров на рынок путем снятия административных барьеров. Такая позиция может привести к негативным последствиям, в частности, резкому росту объемов опасных товаров на рынке и, естественно, увеличению случаев нанесения вреда здоровью, жизни и имуществу потребителей.

Предусматриваемое при этом ужесточение ответственности за качество недобросовестных продавцов вряд ли окажется результативным, поскольку устранение действующих сегодня защитных барьеров приведет к созданию огромного количества предприятий — «однодневок», для которых главным является получение быстрой и чаще всею незаконной прибыли. Проконтролировать деятельность таких «однодневок», быстро возникающих и столь же быстро исчезающих или меняющих свои названия и координаты, практически невозможно, как и обеспечить необратимость наступления для них наказания за недобросовестный бизнес. При этом возрастет штат инспекторов, контролирующих их деятельность, увеличатся затраты на контроль! Это, безусловно, отразится на цене продукции и интересах потребителей!

К тому же известно, что *затраты на контроль на стадии реализации в любом случае намного больше затрат на предотвращение появления на рынке некачественной продукции*. Поэтому, чем на более раннем этапе будет выявлена опасная продукция, тем дешевле это обойдется в целом для экономики страны, тем выгоднее это потребителям и изготовителям. Ведь потери от штрафов за реализацию некачественных товаров могут быть достаточно велики.

Весьма вероятен и такой аспект рассматриваемого подхода: разрастание штата контролеров приведет к увеличению несанкционированных «поборов» с их стороны, незаконному рэкету по отношению к поставщикам и продавцам. В Европе, где контроль на рынке организован достаточно серьезно, таких явлений избежать не удалось. Вряд ли удастся справиться с ними и на российском рынке.

Все это говорит о том, что меры дерегулирования на дорыночной стадии с последующим жестким контролем на рынке, предусматриваемые первым подходом к проблеме, не смогут решить проблему оздоровления российского потребительского рынка.

Здесь более конструктивным представляется **второй подход**, при котором государственная политика в сфере защиты потребительского рынка должна предусматривать комплекс сбалансированных мер, реализуемых на всем пути движения товара от изготовителя к потребителю. А начинаться этот путь должен с дорыночной стадии, где должны действовать государственные и общественные механизмы, позволяющие предотвратить появление на рынке опасной или контрафактной продукции. При этом значительно сокращаются объем и сложность работ по контролю на рыночной стадии, важность которых предлагаемым подходом не умаляется, а суть в значительной мере конкретизируется.

ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ ТОВАРОВ И УСЛУГ ТРЕБОВАНИЯМ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассмотрение этих двух подходов, каждый из которых лоббируется соответствующими законодательными инициативами, мы начнем со второго, поскольку он основывается на реальной практике и не предусматривает действий по принципу: разрушим все «до основания, а затем...».

Итак, имеющаяся сегодня система базируется на деятельности по подтверждению соответствия товаров и услуг требованиям безопасности, содержащимся в нормативных документах (государственных стандартах, санитарных и строительных нормах и др.). Эта деятельность имеет две формы: *обязательная сертификация*, проводимая специально аккредитованными органами по сертификации (ОС), и декларирование безопасности товара или услуги самим изготовителем (продавцом, исполнителем услуги) путем принятия им *декларации о соответствии*.

Обязательная сертификация была введена в 1992 году Законом РФ «О защите прав потребителей», основные принципы ее функционирования регламентируются Законом РФ «О сертификации продукции и услуг¹». Постановлением Правительства РФ от 13.08.97 № 1013 были утверждены перечни продукции и услуг, подлежащих обязательной сертификации.

Законом РФ «О сертификации продукции и услуг» (в редакции 07.08.98) введена правовая норма о подтверждении безопасности изготовителем (продавцом, исполнителем) путем принятия декларации о соответствии. Постановлением Правительства РФ от 07.07.99 № 766 были утверждены перечень продукции, соответствие которой может быть подтверждено декларацией о соответствии, порядок ее принятия и регистрации.

РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ НОВОГО ЗАКОНА

За девять лет функционирования обязательная сертификация помогла предотвратить десятки и сотни тысяч случаев травм, отравлений, ожогов, а также нанесения вреда имуществу потребителей и окружающей среде.

Тем не менее, практика функционирования принятых механизмов подтверждения соответствия требуют совершенствования. Об этом говорит и состояние российского рынка и требования, выполнение которых необходимо для вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). И именно на это, на улучшение имеющейся сейчас системы, направлена реализация утвержденной Госстандартом России Концепции совершенствования действующей в стране сертификации и перевода к механизму подтверждения соответствия. Ряд мер, предусмотренных Концепцией, уже реализован и вошел в экономическую жизнь страны. В частности, законодательно введено декларирование безопасности товара изготовителем путем принятия им декларации о соответствии. Важным шагом по реализации Концепции стала разработка Госстандартом (совместно с рядом федеральных органов исполнительной власти) проекта Закона «О подтверждении соответствия продукции и услуг нормативным требованиям». Этот проект развивает положения Закона РФ «О сертификации продукции и услуг» и вносит ряд новых позиций, направленных на защиту потребительского рынка и на гармонизацию деятельности по подтверждению соответствия в России с международными нормами. С принятием законопроекта действующий сегодня Закон РФ «О сертификации продукции и услуг» утратит силу.

Каковы же принципиальные положения законопроекта

1. Введено обобщающее понятие, принятое в международной практике — «подтверждение соответствия», которое осуществляется как третьей, так и первой сторонами.

2. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется путем сертификации продукции и услуг, представляющих наибольшую потенциальную опасность.

3. Предусмотрено, что изготовитель, исполнитель (первая сторона) с учетом схем подтверждения соответствия в праве принимать декларацию о соответствии, основанную на собственных доказательствах о соответствии или на доказательствах, полученных с участием органов по сертификации (третьей стороны).

4. Сертификат соответствия и декларация о соответствии имеют одинаковую юридическую силу на всей территории Российской Федерации.

5. Предусмотрены схемы подтверждения соответствия, определяющие способы доказательств соответствия продукции и услуг с учетом их потенциальной опасности. Схемы устанавливаются в Номенклатуре продукции и услуг, подлежащих обязательному подтверждению соответствия, разрабатываемой на основе перечней, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

6. Вводится единый знак обращения на российском рынке товаров и услуг. Основанием для применения знака обращения на рынке являются сертификат соответствия или зарегистрированная декларация о соответствии.

7. Предусмотрен механизм уполномочивания организаций в качестве органов по обязательной сертификации и испытательных лабораторий (центров), аналогичный принятому в Европейском союзе.

8. В целях разделения деятельности по сертификации и аккредитации, предусмотренной международными документами, аккредитация организаций в качестве органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) будет проводиться в российской системе аккредитации, которая устанавливается федеральным законом. На переходный период до принятия этого закона сохраняется порядок аккредитации ОС и ИЛ (ИЦ) федеральными органами исполнительной власти.

9. Предусмотрен государственный контроль и надзор в сфере обращения на российском рынке продукции и услуг, подлежащих обязательному подтверждению соответствия.

10. В области добровольной сертификации установлены требования к системам добровольной сертификации и к их участникам.

11. В целях обеспечения качества и безопасности реализуемых на российском рынке товаров, услуг предусмотрена ответственность изготовителей (продавцов, исполнителей), органов по обязательной сертификации, испытательных лабораторий (центров) согласно действующему законодательству Российской Федерации.

Определение понятий, применяемых в законопроекте, соответствуют международной терминологии, установленной в Руководстве ИСО/МЭК 2. В проекте Закона учтены требования по техническим барьерам в торговле Всемирной торговой организации и основные принципы оценки соответствия продукции, принятые в Европейском союзе.

Принятие настоящего Закона потребует внесения изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации.

КАКОВЫ ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА?

Принятие и введение его в действие должно способствовать снижению затрат изготовителей (продавцов, исполнителей) на проведение обязательного подтверждения соответствия без увеличения риска опасности реализуемых товаров и услуг, развитию малого предпринимательства, ускорению товарооборота на российском рынке, созданию благоприятных условий для развития международной торговли и вступлению России в ВТО и другие международные организации.

Реализация Закона не потребует увеличения бюджетных ассигнований и создания новой инфраструктуры для подтверждения соответствия продукции и услуг нормативным требованиям.

Проект Федерального закона «О подтверждении соответствия продукции и услуг нормативным требованиям» был проанализирован на соответствие требованиям ВТО, а также международным документам и практике. В проведении анализа участвовали специалисты ряда зарубежных организаций, в частности, эксперты программы Европейского союза для новых независимых государств (TACIS). По их заключению, «проект закона стал весьма позитивным шагом в направлении более либеральной, открытой и прозрачной системы, сохранив вместе с тем в силе необходимые средства для априорного надзора за рынком, составляющим в условиях России насущную потребность обеспечения безопасности граждан».

Детальную проработку законопроекта по поручению Аппарата Правительства РФ провели специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Проект закона охватывает дорыночную стадию контроля безопасности продукции и услуг, хотя в нем предусматриваются и меры по надзору за рынком федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами. Но это, однако, только одно из направлений деятельности по защите рынка на этапе реализации продукции. Решение же проблемы в целом требует разработки и реализации достаточно сложного комплекса мер по пресечению незаконного оборота товаров на потребительском рынке, то есть, по существу, создания программы государственного регулирования в этой области. Оно должно базироваться на принципе неотвратимости ответственности за недоброкачественную продукцию по всей цепочке ее движения от изготовителя к продавцу и далее к потребителю. Реализация этого принципа предполагает:

1. Закрепление законами ответственности субъектов хозяйственной деятельности за качество продукции на каждом этапе ее движения: производство — распределение — реализация.

В рамках данного направления целесообразна разработка федерального закона, предусматривающего защиту российского рынка от некачественных и фальсифицированных товаров и отражающего вопросы выявления, изъятия таких товаров, ответственности изготовителей и продавцов за качество.

2. Разделение ответственности между федеральными органами исполнительной власти, ответственными за проведение государственного контроля и надзора, и координация этой деятельности.

Данная мера позволит сформировать единый подход к организации и проведению государственного контроля и надзора, с одной стороны, и устранить избыточность контроля, организуемого федеральными органами исполнительной власти, — с другой.

Для реализации этой меры целесообразна разработка федерального закона, предусматривающего организацию, порядок и процедуры государственного контроля и надзора в сфере обращения товаров на рынке России, отражающего, права, обязанности и условия финансирования органов государственного контроля и надзора и координацию их деятельности.

3. Сбалансированное сочетание разных форм государственного регулирования, таких как контроль, надзор, обязательная сертификация, лицензирование и др. с приоритетом тех форм, которые направлены на предотвращение появления на рынке некачественной (опасной) продукции.

Этот комплекс государственного регулирования рынка в сочетании с мерами, направленными на создание условий для легализации участников рынка из сферы «теневой» экономики, и мерами, направленными на создание условий саморегулирования рынка для профилактики и пресечения нелегального оборота товаров на рынке (развитие систем добровольной сертификации товаров в рамках профессиональных сообществ, формирование профессиональных сообществ: ассоциаций, гильдий и т.п.), позволит достаточно эффективно обеспечить защиту российского потребительского рынка.

Теперь вернемся к первому подходу – к проблеме защиты рынка. Напомним, что он предусматривает максимальное облегчение доступа товаров на рынок и ужесточение контроля на рынке на этапе их реализации.

Эти принципы излагаются в проекте Федерального закона «О стандартизации и подтверждении соответствия», подготовленном специалистами Минэкономразвития России.

Ряд принципиальных положений механизма подтверждения соответствия, сохраняющихся в проекте, совпадает с положениями уже упоминавшейся Концепции совершенствования действующей в стране сертификации и перехода к механизму подтверждения соответствия, принятой Госстандартом и, как уже говорилось, частично реализованной в законодательных и правовых актах Российской Федерации. Однако анализ проекта, проведенный специалистами Всероссийского НИИ сертификации по поручению Госстандарта России, показывает, что многие позиции документа неверны. А некоторые противоречат мировой практике.

Это касается, например, места стандартизации в современном обществе. Роль ее в проекте сводится к установлению норм и правил для обеспечения безопасности и устранения барьеров в торговле. А такие функции стандартизации, как совместимость, унификация, взаимозаменяемость, энергоснабжение отсутствуют. Роль же государственного стандарта сводится к тому, что он должен быть нормативным документом, устанавливающим требования лишь к продукции, поставляемой по государственному заказу. В проекте отсутствует такое фундаментальное понятие мировой стандартизации, как национальный стандарт, под которым в настоящее время в России и странах СНГ понимается государственный стандарт.

Неверен, с нашей точки зрения, и подход к содержанию работ по подтверждению соответствия, скажем, в вопросе о том, сколько и какой продукции должно подлежать обязательному подтверждению соответствия. Проектом предусмотрено номенклатуру такой продукции многократно сократить, причем без сколько-нибудь убедительных обоснований. Противоречит мировой практике и положение о том, что обязательному подтверждению соответствия должны подлежать только потребительские непродовольственные товары для населения и что оно не должно распространяться на продукцию производственно-технического назначения, а также на работы и услуги. А как же быть с такой потенциально опасной продукцией, как авиатехника, морские и речные суда?

НЕОБХОДИМО УЛУЧШАТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ БАЗУ

Надо сказать, что улучшить законодательные основы и отработанную в течение девяти лет практику деятельности по сертификации и подтверждению соответствия предлагаемая разработка не может. Она лишь отрицает то, что достигнуто сегодня в области защиты потребителя и потребительского рынка, не предлагая реальных и продуманных мер по совершенствованию этой деятельности. Если бы такой закон был принят, что маловероятно, он открыл бы ворота для поставки на российский рынок опасной и некачественной продукции и свел бы на нет уже имеющийся опыт контроля безопасности и качества продукции на всех этапах по ее продвижению.

Да, потребительский рынок страны в сегодняшнем ее состоянии несовершенен. В экономической практике страны имеется много барьеров, мешающих хозяйствующим объектам результативно заниматься своей работой. С этим, безусловно, надо бороться и искать пути повышения конкурентоспособности отечественной продук-

ции и усиления самой конкуренции, постепенно вводя ее в цивилизованные рамки и принимая меры по защите рынка и потребителя от опасной и фальсифицированной продукции. Но эти меры должны быть хорошо продуманными и научно обоснованными. Особенно это касается таких вопросов: насколько снижать административные и иные барьеры в хозяйственной деятельности и при допуске товаров на рынок; какие товары относить к продукции, подлежащей сертификации, а какие товары — к декларированию.

РОССИЙСКИЙ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ РЫНОК – ПУТЬ К ЦИВИЛИЗОВАННЫМ ФОРМАМ ЗАЩИТЫ ОТ НЕДОБРОКАЧЕСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ

«Промышленник России» июль 2001 г.

В наведении порядка на отечественном потребительском рынке объективно заинтересованы все – и изготовители, и потребители, и государство. Более того, государство должно быть заинтересовано в этом в первую очередь, ведь именно на потребительском рынке основная масса населения, сталкивающаяся с обманом, вольно или невольно делает вывод о неспособности или нежелании государства защищать его. При этом дискредитируются провозглашаемые цели в области социальной защиты граждан. Кроме того, громадные экономические потери, потраченные впустую ресурсы. Из-за фальсификации продукции и значительного объема товаров, находящихся в «теневом» обращении государство недополучает в бюджет страны миллиарды рублей. Таким образом, в целом эта проблема не только социальная, но и экономическая, да политическая.

В доказательство вышесказанного достаточно привести один факт – по результатам социологического исследования состояния рынка и отношения россиян к его регулированию (октябрь 2000 г.), проведенного независимым Фондом «Центр политических технологий» совместно с Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) по заказу Торгово-промышленной палаты, 67% всех опрошенных отмечают, что им все чаще приходится иметь дело с некачественными, опасными и фальсифицированными товарами.

Оценивая с этих позиций годы, прошедшие после 1990 г., можно констатировать, что решению этой проблемы не было уделено необходимого, достойного ее значимости, внимания со стороны государства.

Одним из важных решений в этой области было введение сертификации. Однако сертификация не решила, да и не могла решить проблему защиты рынка в целом. Ее главной задачей является, во-первых, подтверждение того факта, что продукция на момент оценки отвечает требованиям нормативных документов и, во-вторых, что предприятие способно стабильно выпускать качественную продукцию. Продукция хранится, транспортируется, реализуется и при ненадлежащем выполнении этих операций теряет свое качество или фальсифицируется. Поэтому должны вступать в силу другие элементы защиты рынка, такие, например, как государственный контроль и надзор.

К числу причин сложившегося у нас положения на рынке надо отнести также и то, что своевременно не был определен орган управления, отвечающий за ее решение на государственном уровне и обладающий для этого всеми необходимыми полномочиями.

В этой связи полезно рассмотреть, как эта проблема решается в Европейском союзе. В рассматриваемом контексте есть две главные цели его создания. Первая – снятие торговых барьеров между странами. И вторая - защита своих рынков от недоброкачественной и фальсифицированной продукции. И прежде всего ставится задача защитить свои рынки от продукции, поставляемой из третьих стран.

Для этого в Европейском союзе создана специальная структура, куда входит Европейская комиссия, вырабатывающая Директивы по требованиям безопасности, способам подтверждения соответствия и схемам контроля продукции с охватом всех этапов движения товаров от производителя до потребителя. Принимаются они Европейским Парламентом.

Подготовку проектов директив дифференцированно по видам продукции, в зависимости от потенциальной опасности, степени риска для потребителей и на основе изучения статистических данных о ее использовании и эксплуатации, осуществляют квалифицированные эксперты, работающие в специально создаваемых комитетах. При этом, значительное внимание, как экономически наиболее целесообразным, уделяется предупредительным мерам, снижающим риск поступления на рынок недоброкачественной продукции. Среди них: допуск к производству, сертификация или принятие декларации о соответствии изготовителя на этапе допуска продукции на рынок, дорыночный надзор. Наряду с этим предусматриваются, конечно, и меры контроля непосредственно на рынке - надзор за рынком.

Важным элементом защиты потребительского рынка от контрафактной и фальсифицированной продукции являются также создаваемые за рубежом с использованием технологии штрихового кодирования информационные системы идентификации и учета документации и товаров, а также различные способы маркирования продукции.

Каков механизм защиты потребительского рынка у нас и есть ли он вообще? Действующие в настоящее время у нас основные формы государственного регулирования рынка в целом соответствуют принятым в мировом сообществе. Вместе с тем, как уже говорилось, необходимого конечного результата они не дают. Целесообразно рассмотреть два аспекта такого положения. Первый - насколько эффективна каждая из рассматриваемых форм и второй, - представляют ли они в совокупности механизм, действующий как единое целое.

В этих целях рассмотрим основные негативные явления, которые характерны для нашего рынка. Среди них можно отметить следующие:

- производство и реализацию товаров и услуг осуществляют хозяйствующие субъекты, не имеющие соответствующих условий для обеспечения их качества и безопасности. В результате различных «новаций» оказались ослабленными службы технического контроля, метрологического обеспечения и испытаний готовой продукции, входного контроля комплектующих изделий и материалов;
- в сферу производства и обращения вовлечено большое число недобросовестных лиц, ориентированных на быстрое извлечение

прибыли в ущерб качеству реализуемых товаров и услуг. Это вызвано слабым правоприменением законодательства в области ответственности за качество и безопасность поставляемого товара;

- в торговую сеть поступает большой объем товаров, не прошедших или не прошедших сертификацию (в 1999 году объем таких товаров превысил 1 млрд руб.) сопровождаемых фальшивыми копиями сертификатов (на сумму более 2 млрд руб.);
- торговая сеть принимает на реализацию опасную и фальсифицированную продукцию, в том числе и поставляемую из-за рубежа нелегально недобросовестными импортерами;
- деформации в экономике привели к появлению большого числа организаций-посредников (например, на 125 тыс. организаций розничной торговли приходится 225 тыс. организаций – поставщиков товаров). У большинства из них отсутствует минимальная «культура» обеспечения качества своей деятельности. Это приводит к тому, что, как правило, в значительной части договоров поставки не устанавливаются требования к качеству и безопасности продукции, а также требования проверки соответствия товаров условиям договора. В результате нарушается цепочка договорной ответственности за качество и безопасность поставляемой продукции.

Главный вывод из изложенного состоит в том, что применяемые у нас формы государственного регулирования в целом не являются эффективным барьером для недоброкачественной продукции.

Выяснение причин такого положения является предметом специального анализа. Здесь же мы остановимся коротко на некоторых из них.

Прежде всего, необходимо отметить, что *государственный надзор и контроль*, являющийся важнейшей формой защиты потребителей, недостаточно у нас результативен. Имеет место дублирование деятельности контролирующих органов, практически отсутствует государственное финансирование, слабо защищены государственные контролеры. Возникают серьезные проблемы с сохранением квалифицированного кадрового состава.

Допуск к производству на основе лицензирования. По нашему мнению, главный недостаток его состоит в том, что в процессе выдачи лицензии не используются современные методы, такие, например, как оценка производства с использованием стандартов ИСО серии 9000 или широко применяемая за рубежом для пищевых производств система ХАССП (анализ рисков по критическим точкам). Их использование обеспечивает значительную уверенность в том, что хозяйствующий субъект может выпускать качественную и безопасную продукцию.

Об ответственности. Действующее законодательство предусматривает, как показывает анализ, достаточно правовых норм для защиты потребителя от недоброкачественной продукции. Вместе с тем, на практике их эффективность крайне низка. Причин здесь много, в том числе, связанных с криминализацией общества и недостатками судебной системы. Кроме того, необходимо сказать еще об одном важном моменте, который проявляется при сравнении наших законодательных норм в этой

области с нормами Европейского союза. Например, и у нас, и у них есть норма, устанавливающая ответственность изготовителя. Но в Европейском союзе есть дополнительная норма, которая резко меняет ситуацию в сторону более четкого предъявления претензий к изготовителю и установления факта его вины: «В том случае, когда вред был вызван как дефектом изделия, так и действием (или бездействием) третьего лица, объем ответственности изготовителя за этот вред не подлежит уменьшению». Очевидно, что эта норма вносит большую определенность в дело выявления того, кто должен компенсировать ущерб. Подобные ситуации должны стать предметом тщательного изучения с целью корректировки законодательства.

Относительно маркирования и учета движения товара. Анализ показывает, что на нашем потребительском рынке находится до 50% неучтенной продукции.

Такая ситуация заставила Правительство Российской Федерации постановлением от 17 мая 1997 г. № 601 для ряда товаров ввести систему маркирования товаров знаком соответствия с учетной информацией к нему, защищенным от подделок. Эта мера принесла значительный эффект на пути пресечения поступления на потребительский рынок фальсифицированных и недоброкачественных товаров.

Еще критики используют сегодня различные способы для отмены этого постановления, в том числе, делая ссылку на отсутствие такого маркирования за рубежом. Да, действительно, там этого нет. Но там есть другая и более жесткая мера. Во многих странах, как уже говорилось, созданы информационные системы учета движения сопроводительных документов и товаров базе технологии штрихового кодирования.

Конечно, создание у нас такой системы решило бы проблему идентификации, учета движения документации непосредственно товаров на всем их пути до потребителя. Этот вопрос сейчас рассматривается в Правительстве. Однако, на это потребуются значительные средства и время.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что единого механизма защиты потребительского рынка у нас нет. Есть отдельные формы, действующие хуже или лучше, но не представляющие в совокупности систему взаимосвязанных действий.

Кроме того, ситуация осложняется и тем, что слишком мало у нас сделано в области саморегулирования рынка, развития общественных форм защиты потребительского рынка.

Более подробно рассмотрим одну из форм защиты потребительского рынка – подтверждение соответствия.

Подтверждение соответствия (сертификация и принятие декларации изготовителем о соответствии) являются общепризнанным в мировом сообществе механизмом защиты потребительского рынка. Об этом говорит, например, опыт Европейского союза, где существует практика обязательного подтверждения соответствия европейским директивам. Сегодня этой процедурой охвачено более 25% продукции, и ее объем постоянно растет по мере разработки европейских стандартов и директив (начиная с 1987 г. число директив увеличилось в 11 раз). Для выполнения этих работ создана сеть уполномоченных органов. По существу это аналог нашей обязательной сертификации.

В последнее время оппоненты как за рубежом, так и внутри страны, критикуя наш подход к подтверждению соответствия, искажают, представляют в радужном цвете деятельность по подтверждению соответствия в Европейском союзе. Основной их

тезис – там нет таких торговых барьеров, какие есть у нас.

На самом деле по отношению к третьим странам принятый в Европейском союзе допуск товаров на рынок не менее труден. Есть специальная директива Совета ЕЭС № 333/93 от 8 февраля 1993 г., в соответствии с которой для третьих стран, а это значит и для России, поставлен барьер в виде перечня продукции, подлежащей подтверждению соответствия непосредственно при прохождении таможенных пунктов союза на предмет ее соответствия Европейским директивам.

Много говорится сегодня также и о необходимости более широкого применения у нас декларации о соответствии изготовителя. В частности, с таким предложением в Правительство Российской Федерации со ссылкой на опыт Европейского союза, обратилась группа фирм – производителей информационных технологий и сложной техники. Действительно декларация изготовителя там широко применяется, но из всего объема продукции, подлежащей подтверждению соответствия на основе декларации, только часть и небольшая идет по так называемой «чистой» декларации. Остальная – по декларации с участием третьей стороны, т.е. специально уполномоченных органов на проведение испытаний или на проверку наличия на предприятии системы качества, отвечающей требованиям стандартов ИСО серии 9000.

Кроме того, не все так хорошо у этих фирм и с качеством продукции. Имеются убедительные факты того, что они не в состоянии обеспечить надежный контроль качества и безопасности своих изделий без участия третьей стороны. По результатам проведенной сертификации количество единиц опасной продукции только для фирм, являющихся безусловно флагманами в мире по производству такой техники, составляет около 20000 единиц в год. С рынка США фирма IBM отозвала 56000 цветных мониторов и 220000 адаптеров, а фирма Хьюлетт-Паккард отозвала 10000 струйных принтеров. В связи с этим возникает законное сомнение возможности допуска их товаров на наш рынок на основе декларации без третьей стороны.

Обращая внимания читателя на эти факты, мы ни в коей мере не хотим сказать, что в отечественной практике подтверждения соответствия нет проблем. Однако, направления ее совершенствования должны определяться с учетом фактического зарубежного опыта и исходя из оценки реальной ситуации на нашем рынке.

За прошедший период после введения у нас сертификации были предотвращены сотни тысяч возможных травм, отравлений и даже смертельных случаев, а также нанесение вреда имуществу граждан и окружающей среде. Вместе с тем, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации говорится о ее избыточности на сегодняшний день. Устранение этого недостатка носит объективный характер. Наряду с этим не снимается и ответственность государства за защиту отечественного потребителя от недоброкачественной продукции. Таким образом, с одной стороны необходимо снять избыточность сертификации, а с другой – обеспечить необходимую защиту потребителей.

В настоящее время Госстандартом России организованы специальные группы экспертов, задача которых состоит в подготовке предложений по сокращению перечня продукции, подлежащей сертификации, и расширению перечня продукции, допуск на рынок которой будет разрешен на основе декларации о соответствии изготовителя.

Кардинальному решению этой задачи в полной мере отвечает представленный в

Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О подтверждении соответствия продукции и услуг нормативным требованиям», разработанный Госстандартом России совместно с другими федеральными органами.

Одно из принципиальных положений законопроекта состоит в том, что обязательное подтверждение соответствия осуществляется путем сертификации только той продукции, которая представляет наибольшую потенциальную опасность. Предусмотрено, что изготовитель (первая сторона) вправе принимать декларацию о соответствии, основанную на собственных доказательствах о соответствии или на доказательствах, полученных с участием органов по сертификации (третьей стороны). Это приведет к резкому сокращению перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и будет способствовать:

- снижению затрат изготовителей (продавцов, исполнителей) без увеличения риска нанесения ущерба реализуемым товаром и развитию малого предпринимательства;
- ускорению товарооборота на российском рынке;
- созданию благоприятных условий для вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Все вышеизложенное подтверждается в отзывах, подготовленных авторитетными зарубежными и отечественными организациями.

Так эксперты программы TESIS отмечают, что «проект закона стал весьма позитивным шагом в направлении более либеральной, открытой и прозрачной системы, сохранив вместе с тем в силе необходимые средства для априорного надзора за рынком, составляющим в условиях России насущную потребность обеспечения безопасности граждан».

Детальную проработку законопроекта провели также специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Вот их заключение: «Представленный проект направлен на совершенствование российского законодательства и сближение его с международной практикой с целью интеграции России в мировую экономическую систему и присоединения ее к Всемирной торговой организации».

Заключение сделала и консультативная группа по иностранным инвестициям (FIAS) Всемирного банка в сотрудничестве с российской компанией «Инвест Ин». В результате анализа проведения сертификации в Российской Федерации она не ставит под сомнение ее необходимость и правильность подхода к организации этой работы. Рекомендуются устранить недостатки в практике ее проведения. Отмечается, что по мнению большинства инвесторов сертификация в России является значительно меньшим барьером для них нежели, например, валютное регулирование и таможенная деятельность, а стоимость ее значительно меньше, чем аналогичная деятельность за рубежом. Крайне важная оценка заключается также в том, что территориальные органы Госстандарта России в работе по сертификации не являются монополистами, а действуют в условиях жесткой конкуренции.

Диаметрально противоположные оценки под флагом действительно необходимого дела – дерегулирования экономики – делают лица, привлекаемые для решения этой проблемы Минэкономразвития России. Выработанная ими концепция по сути

скорее уход от решения проблемы, нежели реальные меры по улучшению ситуации на потребительском рынке: исходя из концепции защиты потребительского рынка, суть которой состоит в максимальном облегчении доступа товаров на рынок, предлагается по существу убрать сертификацию, а весь контроль за продукцией сосредоточить на рынке. Этот путь чреват весьма негативными последствиями, в частности, резким ростом объемов опасных товаров на рынке, и естественно, увеличением возможностей нанесения вреда здоровью, жизни и имуществу потребителей. От него сегодня по экономическим причинам отказались практически все зарубежные страны, включая страны Европейского Союза, США, и Японии.

Предусматриваемое этим подходом повышение ответственности за качество недобросовестных изготовителей и продавцов вряд ли окажется результативным, поскольку устранение действующих сегодня защитных барьеров приведет к созданию огромного количества предприятий – «однодневок», для которых главным является получение быстрой и чаще всего незаконной прибыли. Сбросил товар и пропал. Проконтролировать деятельность таких «однодневок» невозможно, да и какой должна быть армия инспекторов, и как это отразится на цене продукции и интересах потребителей, если все это неминуемо приведет к увеличению несанкционированных «поборов» с их стороны, незаконному рэкету по отношению к поставщикам и продавцам. В Европе в свое время таких явлений избежать не удалось.

При организации контроля только на рынке общие затраты будут намного больше затрат на предотвращение появления на рынке недоброкачественной продукции. Чем на более раннем этапе будет выявлена эта продукция, тем дешевле это обойдется в целом для экономики страны, тем выгоднее это потребителям, изготовителям и продавцам.

Кроме того, будет ли большой прок от того, что государство более строго начнет наказывать виновных за нарушение правил работы на рынке – главное не ужесточение ответственности, которое имеет пределы результативности, а неотвратимость наказания. А вот потребитель будет однозначно в проигрыше. Проиграет и государство, так как будут впустую потрачены ресурсы.

Указанная концепция реализована в проекте Федерального закона «О стандартизации и подтверждении соответствия», подготовленном Минэкономразвития России. Его анализ, проведенный специалистами Всероссийского НИИ сертификации по поручению Госстандарта России, показывает, что многие позиции документа неверны и противоречат мировой практике. С этим, кажется, сегодня согласились и сами его разработчики.

По нашему мнению, защита потребительского рынка должна предусматривать комплекс сбалансированных мер, реализуемых на всем пути движения товара от изготовителя к потребителю. Государственный механизм, позволяющий предотвратить появление на рынке опасной и фальсифицированной продукции, должен представлять собой единую систему действий, где каждое звено не может рассматриваться изолированно от других. Введению новых или исключению действующих форм регулирования должен предшествовать анализ всей цепочки, исходя из достижения конечной цели. Главный критерий здесь – это безопасность потребителя и минимальные затраты

производителя. В зависимости от сложности, потенциальной опасности продукции состав форм может быть различен.

Меры государственного регулирования рынка должны сочетаться с мерами, направленными на создание условий для его саморегулирования на базе развития систем добровольной сертификации, формирования профессиональных сообществ, ассоциаций, гильдий и т.п., а также деятельности торгово-промышленных палат и обществ потребителей.

Комплекс мер по защите потребительского рынка, естественно, должен опираться на соответствующие базисные меры, назначение которых более широкое, чем только защита потребительского рынка: формирование и реализация национальной политики России в области качества продукции и услуг, предусматривающей, в том числе, внедрение систем управления качеством, формирование условий для добросовестной конкуренции, реализации антимонопольного законодательства, защите интеллектуальной собственности, включая товарные знаки.

Ниже рассматривается, разработанный ВНИИСертификации Госстандарта России в инициативном порядке, проект основных положений по защите потребительского рынка от недоброкачественной продукции.

1. Определение понятия «недоброкачественная продукция».

Продукция, представляемая на рынке потребителям, должна соответствовать обязательным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации и соответствующими нормативно-техническими документами (технические регламенты, ГОСТы, СанПиНы и др.).

Продукция одного и того же назначения по своим потребительским свойствам может быть различного уровня качества, ориентированного на разные уровни платежеспособного спроса, а также разные потребности, вытекающие из спроса на рынке (демографические, возрастные и иные особенности). При этом:

- покупателю должна быть доступна полная информация о качестве товара для осознанного его выбора;
- реальное качество товара должно полностью соответствовать качеству, заявленному в информации о товаре и в нормативной документации.

Исходя из этого, под недоброкачественной продукцией необходимо понимать ту продукцию, качество которой не соответствует обязательным требованиям к ней и/или не соответствует качеству, заявленному в информации о товаре и нормативно-технической документации на него.

2. Основные принципы формирования механизма защиты потребительского рынка от недоброкачественной и фальсифицированной продукции.

Они включают:

- минимизация риска представления недоброкачественного товара потребителю непосредственно на рынке;
- экономическая целесообразность при условии соблюдения интересов производителей, потребителей и государства;
- сбалансированное введение в действие государственных и общественных рычагов защиты рынка на всем пути движения товара от изготовителя к потребителю. При этом состав и содержание форм может быть различным

применительно к конкретным видам товаров с учетом их сложности, потенциальной опасности и т.д.;

- тенденция в отношении применения тех или иных форм защиты должна смещаться в сторону предупредительных мер. Этот подход отвечает современным тенденциям и мировой практике в области управления, которые ориентируют органы управления на профилактику (предотвращение) несоответствий (дефектов), а не на их выявление - чем раньше выявлена недоброкачественная или фальсифицированная продукция, тем дешевле это обойдется для экономики.

3. Основные направления защиты потребительского рынка от недоброкачественной и фальсифицированной продукции.

3.1. Неотвратимость ответственности изготовителя, а также той организации в цепи «изготовитель-потребитель», по вине которой произошла порча продукции или искажение информации о ее фактических характеристиках.

Изготовителем является та организация, которая проставляет на товаре свое имя, товарный знак, свою марку или иную аналогичную информацию. Изготовителем также считается импортер продукции, а также продавец, в случае, если производитель продукции не может быть идентифицирован.

По отношению к потребителю должна действовать презумпция невиновности, выражающаяся в следующем:

- бремя доказательства, что потребителю была реализована доброкачественная продукция, лежит на изготовителе;
- потребитель должен доказать только величину ущерба, наличие дефекта и связь между дефектом и ущербом;
- если дефект продукции, нанесший ущерб потребителю, возник не по вине последнего, а изготовитель или продавец не могут быть идентифицированы вследствие их исчезновения, то обязательства по возмещению ущерба несет государство.

Неотвратимость ответственности изготовителя за безопасность и качество и передача этой ответственности организации, виновной в порче продукции, будет постоянно побуждать все организации, стоящие в цепочке изготовитель-продавец-потребитель, устанавливать устойчивые связи с надежными поставщиками, требовать доказательств доброкачественности продукции и обеспечивать ее сохранность для передачи на следующий этап. Это положение также направлено на изъятие из оборота недоброкачественной продукции, обнаруженной контролирующими органами.

3.2. Формы защиты потребительского рынка.

Допуск к производству на основе проверки способности организации производить доброкачественную продукцию (не допускать порчу продукции).

Эта мера направлена на предотвращение попадания на рынок особо опасной продукции и на предотвращение порчи продукции при ее обращении (транспортировании, хранении и др.).

Одной из форм его реализации может быть применение на предприятиях-производителях продукции, а также осуществляющих транспортирование, хранение

ние и продажу продукции, эффективных систем качества. Для предприятий пищевой продукции внедрение системы ХАССП, о которой говорилось ранее.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ПРОФИЛАКТИКА ПОПАДАНИЯ НА РЫНОК НЕДОБРОКАЧЕСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ.

Реализация этого положения направлена на снижение риска попадания на рынок недоброкачественной продукции. Она особенно важна по отношению к продукции, контроль которой требует больших затрат времени и средств, а также в тех случаях, когда дефекты могут обнаружиться только в эксплуатации.

Методами предотвращения попадания на рынок недоброкачественной продукции являются:

- обязательное подтверждение соответствия с маркированием знаком допуска на рынок (для продукции, представляющей потенциальную опасность). Обязательное подтверждение соответствия вводится законодательно и является формой государственного регулирования. Область и способы обязательного подтверждения соответствия должны поэтапно сближаться с принятыми в международной практике и отвечать требованиям Всемирной торговой организации. В части малоопасной продукции должно применяться декларирование безопасности изготовителем. В стране должна быть создана единая система аккредитации органов по подтверждению соответствия, обеспечивающая объективность и компетентность их деятельности;
- добровольная сертификация для подтверждения соответствия продукции заявленному качеству. Добровольная сертификация осуществляется по желанию заявителей (изготовители, продавцы и др.) и является рыночным механизмом;
- идентификация и учет движения соответствующей документации и товаров в сфере обращения.

Разделение полномочий между органами исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль и надзор за продукцией, усиление их ответственности за нарушение правил контроля и надзора, а также за ненадлежащее проведение контроля и надзора.

Должна быть организована скоординированная система государственного и общественного контроля и надзора, позволяющая своевременно выявлять недоброкачественную и фальсифицированную продукцию. Ее действенность должна быть обеспечена эффективной системой взаимодействия контролирующих, правоохранительных и судебно-исполнительных органов, а также оперативной, лишенной бюрократизма, процедурой рассмотрения жалоб потребителей.

3.3. Формирование условий саморегулирования в среде хозяйствующих субъектов на рынке.

Эта деятельность должна быть направлена на организацию профессиональных сообществ (ассоциаций, промышленных групп, гильдий и т.п.), одна из задач которых заключается в создании режима добропорядочности в профессиональной среде и поддержании престижа торговой марки.

Важным направлением в этой работе является также содействие государства деятельности торгово-промышленных палат и обществ потребителей.

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ: КАК ПОСТРОИТЬ ИНФРАСТРУКТУРУ^{1*}

«Стандарты и качество» № 4, 2008 г.

Практически во всех странах мира государство берет на себя функцию защиты общества и своих граждан от продукции, потенциально опасной для жизни, здоровья, имущества и окружающей среды. С этой целью принимаются соответствующие законы, устанавливаются обязательные требования к продукции, формируется инфраструктура органов по сертификации (ОС) и испытательных лабораторий (ИЛ) для подтверждения соответствия этим обязательным требованиям

Российской Федерации вся эта деятельность регламентируется Конституцией РФ и Федеральным законом «О техническом регулировании» (далее — ФЗ). Согласно Конституции, государство несет ответственность перед обществом за обеспечение защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений. Закон же определяет порядок установления обязательных требований к продукции и организацию подтверждения соответствия этим требованиям.

В процессе подготовки ФЗ началась дискуссия (продолжающаяся до сих пор) по поводу того, какой должна быть инфраструктура для обязательного подтверждения соответствия и как ее формировать. Закон определил, что инфраструктура обязательного подтверждения соответствия формируется через механизм аккредитации. Об этом говорит ст. 26, в которой, в частности, сказано: «Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Орган по сертификации привлекает на договорной основе для проведения исследований (испытаний) и измерений испытательные лаборатории (центры), аккредитованные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации». Исходя из определения, данного в ст. 2, аккредитация — это «официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия».

Таким образом, ст. 2 и 26 ФЗ в совокупности наделяют аккредитацию двумя функциями: определять компетентность органа по сертификации и придавать ему статус,

^{1*} В соавторстве

т.е. давать разрешение на работу в обязательной сфере подтверждения соответствия.

В международной практике инфраструктура в сфере обязательного подтверждения соответствия формируется иным образом. Как правило, реализуется административно-вертикальная схема, при которой органы обязательного подтверждения соответствия назначаются (уполномочиваются) федеральными органами исполнительной власти, отвечающими за определенную сферу деятельности. При этом результаты аккредитации могут использоваться, но жесткой обязательной связи между уполномочиванием и аккредитацией нет, т.е. аккредитация органа подтверждения соответствия не влечет за собой придания статуса допуска к работе в обязательной сфере. Такая схема формирования инфраструктуры обеспечивает большую управляемость системы, дает возможность регулировать инфраструктуру как по качеству, так и по численности органов, а также обеспечивает баланс между ответственностью органов власти и их правом выбирать компетентные и надежные органы подтверждения соответствия, а следовательно и жестко управлять системой. Примерами таких подходов могут служить страны Европейского союза, Япония, США, ЮАР и др.

Международная практика уполномочивания органов по подтверждению соответствия нашла отражение в международном стандарте ИСО/МЭК 17000, где термин «уполномочивание» (назначение) определен как «наделение правительством органа по оценке соответствия правом выполнения определенной деятельности по оценке соответствия».

Ниже показана «вертикаль», соответствующая директивам «нового» и «глобального» подходов, принятая в ЕС (Постановление Совета ЕС от 22.07.93 № 93/465/ЕЭС).

Возвращаясь к российской действительности, напомним, что, по нашему законодательству, аккредитация не только оценивает компетентность, но и допускает к деятельности по обязательному подтверждению соответствия.

Поскольку по ФЗ порядок аккредитации должен определяться Правительством Российской Федерации, в настоящее время готовятся проекты соответствующих постановлений, и одна из точек зрения тех, кто готовит эти проекты, заключается в том, чтобы наделить федеральные органы исполнительной власти функциями органов по аккредитации с закреплением за каждым из федеральных органов определенной области аккредитации.

Казалось бы, определенная государственная вертикаль в этом случае выстраивается, и тем не менее, на наш взгляд, есть ряд проблем, которые остаются нерешенными.

Проблема 1. Обязательные требования задаются техническими регламентами и гармонизированными с ними национальными стандартами. Предприятия могут применять эти стандарты, но могут и не применять, а использовать свои технические разработки. В последнем случае в Европе анализ документации, по которой производится продукция, необходимые исследования и испытания, а также принятие под свою ответственность вывода о соответствии продукции общим требованиям технического регламента проводит уполномоченный орган.

Правовая проблема в данном случае в нашей стране заключается в том, что органы по сертификации ни законодательно, ни через процедуру аккредитации не наде-

ляются полномочиями проводить анализ документации предприятия, содержащей техническое решение по продукции, и делать заключение о соответствии этого технического решения существенным (не конкретным) требованиям технического регламента. Проблема также состоит и в том, что процедура аккредитации не проверяет способность аккредитуемого органа проводить соответствующие исследования и анализы.

Проблема 2. Ошибки в работе аккредитованных органов по сертификации и лабораторий возможны, но они чреваты для бизнеса потерями, иногда большими, поскольку за неправильным подтверждением соответствия могут следовать запрет реализации продукции, отзыв продукции с рынка, возмещение причиненного потребителям ущерба.

В международной практике уполномоченные органы в обязательном порядке страхуют свою ответственность от ошибок подобного рода. Поскольку у нас страхование ответственности не включается в число обязательных при аккредитации, аккредитующие органы не вправе использовать его в качестве критерия аккредитации.

Комиссия ЕС	— принятие директивы ЕС
Страна-член ЕС	— принятие закона на основе директивы ЕС
Правительство страны-члена ЕС	— назначение под ответственность страны министерства (ведомства), отвечающего за реализацию директивы в стране
Министерство (ведомство)	— уполномочивание под ответственность страны органов по подтверждению соответствия директиве и уведомление об этом Комиссии ЕС (уполномочивание рекомендуется проводить из числа аккредитованных ОС и ИЛ, но не обязательно)
Уполномоченный орган	— подтверждение соответствия директиве

Проблема 3. Проведение государственной политики в вопросах обеспечения безопасности продукции требует, как уже отмечалось, наличия у соответствующего федерального органа исполнительной власти (ФОИВ) полномочий формировать инфраструктуру, состоящую из ОС и ИЛ, с учетом их качества, количества и места расположения, что позволит эффективно управлять этой системой и нести ответственность за ее деятельность.

Вместе с тем принципы аккредитации, изложенные в ст. 31 ФЗ, которыми обязаны руководствоваться все органы по аккредитации, делают систему допуска в инфраструктуру обязательного подтверждения соответствия открытой для всех, кто может доказать свою компетентность. Имеются серьезные пробелы в нашем праве, не позволяющие лишать аккредитованные органы аттестатов аккредитации даже в тех случаях, когда эти органы работают ненадлежащим образом. В условиях неограниченного допуска в инфраструктуру обязательного подтверждения соответствия туда может попасть организация, контролируемая иностранным капиталом, даже в тех случаях, когда это противоречит интересам национальной безопасности.

Таким образом, в рамках действующего законодательства механизм аккредитации не позволяет ФОИВ формировать необходимую инфраструктуру и управлять ею адекватно своей ответственности.

Проблема 4. Результатом обязательного подтверждения соответствия требованиям технического регламента является право заявителя маркировать продукцию знаком обращения на рынке. Это означает, что один орган должен иметь возможность и право подтвердить соответствие всем требованиям технического регламента (такая норма действует, например, в ЕС, где орган по подтверждению соответствия уполномочивается на всю без исключения директиву ЕС). Вместе с тем в принципах аккредитации такое условие не содержится, соответственно аккредитация органов по сертификации может проводиться на часть требований технического регламента.

Проблема 5 — следствие предыдущих четырех и затрагивает вопрос взаимного признания результатов подтверждения соответствия в обязательной сфере, проводимого в России и других странах (ЕС, например, имеет такого рода соглашения с Японией, США, Канадой, Австралией, Швейцарией и др.). В условиях интеграции российской экономики в мировую и вступления России в ВТО это приобретает особую важность.

В соответствии со ст. 30 ФЗ признание Россией зарубежных результатов подтверждения соответствия может быть только на основе международных договоров Российской Федерации. В таких договорах страна должна выступить гарантом, а это возможно только при полной управляемости процесса со стороны государства. Партнеры по переговорам могут просто не пойти на подписание договора, если они не будут убеждены, что такая управляемость обеспечивается.

Исходя из сказанного, на суд читателей выносится следующий подход к организации обязательного подтверждения соответствия, который потребует и некоторых законодательных изменений, в частности введения института уполномочивания органов по обязательному подтверждению соответствия.

1. Административная вертикаль управления в сфере обязательного подтверждения соответствия строится по следующей схеме:

Законодательная власть	— принятие технических регламентов
	определение ФОИВ, ответственного за
Правительство РФ	— организацию реализации технического регламента
ФОИВ, ответственный за технический регламент	— уполномочивание ОС и ИЛ из числа ранее аккредитованных на компетентность; контроль за их деятельностью
Уполномоченные органы	— подтверждение соответствия требованиям технического регламента

Такая схема обеспечивает управляемость деятельностью по подтверждению соответствия и сбалансированность ответственности каждого звена с правами органи-

зовывать и контролировать работу нижнего уровня. Необходимые численность и географическая расположенность ОС и ИЛ определяется ФОИВ. Для большей уверенности в компетентности уполномочиваемых организаций они выбираются из числа аккредитованных ОС и ИЛ.

2. Формируется институт уполномоченных органов для подтверждения соответствия требованиям технического регламента после его принятия и публикации, причем процесс формирования ведется поэтапно.

Первый этап — оценка компетентности и аккредитация заявителей органом по аккредитации. При этом орган по аккредитации:

- заключает соглашение о взаимодействии с ФОИВ, ответственным за организацию соблюдения регламента;
- оценивает компетентность заявителя, претендующего быть уполномоченным органом, в части подтверждения соответствия требованиям технического регламента, в том числе и в случаях, когда изготовитель не использует стандарты, являющиеся доказательной базой для этого технического регламента;
- в случаях, когда заявитель планирует часть работ выполнять с помощью субподрядных организаций, оценивает области аккредитации органов и лабораторий, с которыми заявитель заключает субподрядные договора на проведение работ по подтверждению соответствия требованиям технического регламента, и удостоверяет то, что область аккредитации обеспечивает возможность выполнения работ, предусмотренных субподрядным договором;
- анализирует совокупную компетентность непосредственно аккредитуемого органа и субподрядных организаций для определения возможности проверки соответствия всем требованиям технического регламента;
- осуществляет периодический инспекционный контроль компетентности аккредитованного органа.

Второй этап — уполномочивание органов по подтверждению соответствия.

При этом ФОИВ, ответственный за организацию соблюдения регламента, заключает соглашение с органом, аккредитованным на компетентность. Заключение соглашения может рассматриваться как акция уполномочивания. Соглашение не предусматривает хозяйственных отношений.

В соглашении оговариваются обязанности и права сторон, включая:

- обязанность органа выполнять работы по подтверждению соответствия компетентно, непредвзято и независимо от любых воздействий, которые могли бы повлиять на его решения;
- обязанность органа застраховать гражданскую ответственность своей деятельности от риска неправильного подтверждения соответствия;
- право и обязанность органа отчитываться перед ФОИВ и предоставлять необходимую информацию в части, касающейся деятельности органа в рамках соглашения;
- право и обязанность органа проводить анализ и давать заключение о соответствии продукции требованиям технического регламента в случаях,

когда изготовитель не использует национальные стандарты, являющиеся доказательной базой для этого технического регламента;

- ответственность органа за несоблюдение условий договора, некомпетентную или недобросовестную работу;
- право сторон расторгнуть договор и условия расторжения договора.

ФОИВ анализирует субподрядные договора уполномоченного органа с точки зрения предусмотренной ответственности субподрядных организаций за выполнение работ по подтверждению соответствия требованиям технического регламента и наличия у субподрядных организаций страхования гражданской ответственности за выполнение работ по подтверждению соответствия.

ФОИВ также:

- осуществляет мониторинг деятельности уполномоченных органов, в том числе и с точки зрения недопущения недобросовестной конкуренции;
- обеспечивает рациональность инфраструктуры уполномоченных органов и ее достаточность для обеспечения подтверждения соответствия требованиям технического регламента.

Авторы уверены, что такая организация позволит успешно проводить государственную политику в области безопасности продукции и реализации технических регламентов.

МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ РЕЗЕРВЫ

«Стандарты и качество» № 9, 2009 г.

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о том, что развитие малого и среднего бизнеса — это важнейший рычаг для решения экономических и социальных проблем. Действия российских властей в этом направлении можно только приветствовать. Однако анализ развернутой дискуссии о путях решения указанной проблемы, на мой взгляд, требует корректировки. Обсуждаются и реализуются на практике в основном меры по его поддержке. Делается здесь действительно немало. Вместе с тем представляется, что настало время посмотреть на эту проблему и с другой стороны: как сам малый и средний бизнес работает над повышением эффективности своей деятельности. Затрону два аспекта.

Первый аспект связан с областью технического регулирования, конкретнее — с подтверждением соответствия (обязательной сертификацией и декларированием соответствия) выпускаемой продукции. Здесь важно рассмотреть, как эти предприятия позиционируют себя в отношении предлагаемых Федеральным законом «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) форм подтверждения соответствия, справедливо связывая это с устранением административных барьеров. Барьеры надо снимать, но подход должен быть взвешенным, так как за этим могут стоять безопасность продукции и в конечном счете безопасность потребителя, имущества, нашей среды обитания, общества в целом, а также, естественно, и собственные интересы предприятия. Приняв, например, декларацию соответствия без должных доказательств, что, к сожалению, сегодня во многих случаях и происходит, руководитель может поставить предприятие, по сути, в нелегитимное положение, так как при этом возможен выпуск опасной продукции, не отвечающей требованиям технического регламента. А это уже не просто барьер, а шлабаум, и последствия для предприятия будут значительно серьезней, вплоть до остановки производства.

Второй аспект — это внедрение в практику своей работы современных методов менеджмента. Рассмотреть его необходимо исходя из простой логики: низкий уровень менеджмента перечеркнет все представленные предприятиям экономические и организационные льготы. Итак, о подтверждении соответствия. Согласно ФЗ, объектом проверки является соблюдение предприятиями обязательных требований, к которым относятся прежде всего требования безопасности. Рыночный механизм не

может эффективно регулировать соблюдение этих требований. Согласитесь, мало утешения семье, потерявшей кормильца из-за пользования опасной продукцией, от сознания того, что предприятие понесет наказание. Государство обязано предупредить, не допустить, а точнее, максимально возможно минимизировать такие случаи. Для этого применяются методы оценки соответствия. Среди основных из них можно назвать государственный надзор (контроль) и обязательное подтверждение соответствия (декларирование и сертификация) на дорыночной стадии для того, чтобы предупредить попадание на рынок опасной продукции.

В условиях кризиса объективно возникает потребность в дополнительном анализе складывающегося сегодня в этой сфере распределения полномочий между ключевыми субъектами технического регулирования — государством и бизнесом. Объектом анализа при этом должны стать два взаимосвязанных процесса: меры по обеспечению безопасности продукции и меры по снятию административных барьеров для бизнеса.

Для наглядности рассмотрим две диаметрально противоположные точки зрения по этому вопросу. Если обобщить высказывания одной группы лиц, то их позиция сводится к необходимости полного устранения государства из этой сферы. При этом происходит подмена понятий: борьба с бюрократией выражается дерегулированием деятельности по допуску продукции на рынок.

Другая позиция сводится к тому, что под флагом защиты потребителя от опасной продукции, предлагается вне зависимости от уровня ее потенциальной опасности применять весь состав форм оценки соответствия, тем самым вводятся необоснованные административные барьеры.

Как всегда, истина находится где-то посередине. Действительно, абсолютной безопасности не бывает, а ее уровень в соответствии с международными критериями определяется уровнем социально-экономического развития страны. Это — с одной стороны. А с другой — административные барьеры, которые были и будут, все дело в их качестве и количестве.

Главная проблема здесь — найти золотую середину, определить разумный баланс. Именно это, по большому счету, и является главной задачей применения инструментов оценки соответствия в международной практике.

Представляется, что и в условиях кризиса точка равновесия принимаемых мер в вышеназванном балансе не должна смещаться в сторону снижения безопасности. При возрастании нагрузки на экономическую и социальную систему будут расти риски, связанные с использованием потенциально опасной продукции. Действительно, сегодня на предприятиях увольняют технических специалистов и служащих в первую очередь из служб стандартизации, качества, надежности и др. Далее ограниченность денежных средств резко сокращает возможности предприятий не только для поддержания в надлежащем состоянии основных фондов, технологических процессов, но и для обеспечения производства качественными оборотными фондами (сырьем, материалами, комплектующими и т.д.). Естественно, что все это отрицательно может сказаться на уровне безопасности и качестве продукции. Кроме того, снижение платежеспособного спроса основной части населения (прежде всего, на товары повседневного спроса) вынуждает его снижать требования к качеству и безопасности.

В этой связи целесообразно рассмотреть возможные типы поведения производителя и продавца на рынке. На практике наблюдаются в основном два вида их поведения: действия, когда исходя из своих индивидуальных интересов на рынок поставляют опасную продукцию, обеспечивающую при этом определенную прибыль поставщику, и действия с учетом общественных предпочтений, когда на рынок поставляется продукция, уровень риска которой не превышает допустимый.

Исследователи рынка полагают, что первый тип поведения связан с человеческой природой, значит, этот аспект следует учитывать в системе регулирования, в том числе и технического. Игнорирование этого факта и идеализация человеческого поведения могут нанести вред обществу. Здесь напрашивается вывод о том, что достаточно резкое ухудшение безопасности товаров на рынке в 2008—2009 гг. (о чем сегодня говорит много публикаций в СМИ) обусловлено именно этим. Поэтому при выборе мер регулирования рынка надо исходить, как уже было отмечено, из поиска разумного компромисса при выборе форм подтверждения соответствия.

Специального обсуждения в связи с этим требует позиция определенной группы лиц в отношении обязательной сертификации. По их мнению, именно она — самый серьезный административный барьер, она самая дорогая и чрезмерно обременительна для малого предпринимательства. Да, у сертификации много проблем, в том числе связанных с объективностью оценок и недобросовестностью отдельных ее представителей, но такая ее критика несправедлива. Сравнение ее с другими разрешительными документами для выхода с продукцией на рынок, например санитарно-эпидемиологическим заключением или разрешением на применение продукции машиностроения, показывает, что в среднем она проводится по крайней мере не дольше, а стоит дешевле. Сертификация более открыта, чем любая другая разрешительная система, и у заявителей всегда есть возможность выбора органа по сертификации и испытательной лаборатории. И если спросить, например, предпринимателя, в том числе и зарубежного, что ему больше всего создает проблем при выходе с продукцией на рынок, то он в большинстве случаев назовет получение не сертификата, а других разрешительных документов.

Что же касается чрезмерной обременительности сертификации для малого предпринимательства и необходимости ее замены декларированием соответствия, то для доказательства этого приводятся два основных аргумента. Первый опять сводится к тому, что она слишком дорога. Называются ничем не подтвержденные заоблачные цифры, как например, 50 или даже 80 млрд р. в год. По расчетам экономистов, занимающихся проблемами технического регулирования, эти оценки завышены по крайней мере на порядок. Кстати, любые заинтересованные лица в любое время могут ознакомиться с этими расчетами.

Второй аргумент — применение декларации позволит снизить издержки предприятий. Сразу скажем при этом, что если декларацию соответствия воспринимать как не подкрепленную никакими доказательствами бумагу, то это так. Однако европейская и мировая практика, наш ФЗ говорят о том, что за этим документом должна стоять убедительная доказательная база. И в этой ситуации точка зрения о том, что декларирование соответствия требует меньших усилий и затрат для предприятий, чем обязательная сертификация, не подкрепляется экономическим анализом.

Основные издержки при сертификации соответствия у заявителя связаны с оплатой работ органа по сертификации и испытательной лаборатории.

При декларировании соответствия по первой, самой простой схеме, установленной ФЗ, издержки заявителя связаны с формированием собственных доказательств и регистрацией декларации в органе по сертификации.

Федеральным законом «О техническом регулировании» в качестве доказательства предусмотрено представление необходимой технической документации, результатов собственных измерений, испытаний (исследований) и других материалов, являющихся мотивированным основанием для подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. Отсюда следует, что в качестве доказательства могут использоваться не любые данные из имеющихся в наличии на предприятии, а только те, которые действительно подтверждают это соответствие. Их надо специально готовить, проводить необходимые мероприятия, связанные, например, с дооснащением заводской лаборатории оборудованием (если она есть, в противном случае — аренда) и т.д. Кроме того, для обеспечения необходимого объема доказательств может возникнуть необходимость привлечения метрологов, технологов и других специалистов.

В затраты заявителя при принятии декларации должна включаться также, как уже говорилось, оплата услуг органа по сертификации по ее регистрации.

В связи с этим можно констатировать, что затраты на принятие декларации о соответствии по затратам сопоставимы с затратами на проведение обязательной сертификации и при принятии решения о выборе формы подтверждения соответствия затраты не являются определяющим критерием. Главное здесь — потенциальная опасность продукции.

Второй важный вывод, о котором сегодня также забывают: принятие декларации соответствия — это персонализированная ответственность руководителя за безопасность продукции. В совокупности с необходимостью готовить доказательную базу (что в условиях малого предпринимательства, как уже говорилось, не так просто), принятие декларации — это дополнительные риски для руководителя. Как показывает практика, уже сегодня они начинают задавать себе вопрос: зачем нужно было вводить их в заблуждение о легкости принятия декларации, создавать им дополнительные проблемы?

Чиновников еще можно понять: они могут не знать этих нюансов. Удивляет, что пропагандистами сплошного перехода на декларирование нередко выступают и научные работники, считающие себя специалистами в области технического регулирования. Кроме конъюнктуры здесь ничего нет.

Теперь о менеджменте. Речь идет о слабой востребованности со стороны малого предпринимательства потенциала современных методов менеджмента, направленных на обеспечение безопасности и улучшение качества выпускаемой продукции, на повышение конкурентоспособности. Прежде всего, это касается таких инструментов, как внедрение системы менеджмента качества (СМК) на основе международных стандартов, а также участие в конкурсе на соискание премии Правительства Российской Федерации в области качества.

В малом предпринимательстве создана жесткая конкурентная среда — сотни тысяч малых и средних предприятий, достаточное количество предприятий с однород-

ными объектами деятельности. В этих условиях — если речь, конечно, идет о добросовестной конкуренции — все вышеупомянутые инструменты должны пользоваться успехом. Однако реальная картина иная.

К настоящему времени в мире сертифицировали СМК на соответствие требованиям стандартов ИСО серии 9000 более миллиона предприятий. Доля России в их числе крайне незначительна: по состоянию на 2008 г., сертификаты на соответствие требованиям стандартов ИСО серии 9000 версии 2000 г. выданы не многим более 14 тыс. предприятий (предварительная оценка — прим. ред.). И дело здесь даже не в сертификации. Известно, что внедрение СМК способствует повышению конкурентоспособности предприятия благодаря улучшению качества продукции, обеспечению ее безопасности, снижению издержек, улучшению дисциплины труда. В системе, как одна из важнейших, предусмотрена функция мониторинга и реагирования на изменение бизнес-среды, направленная на создание инновационной продукции.

Учитывая количество малых и средних предприятий, можно сделать вывод, что с их стороны интерес к внедрению и сертификации систем менеджмента крайне низок.

То же самое можно сказать и об интересе представителей малого предпринимательства к такой эффективной форме повышения конкурентоспособности, как участие в конкурсе на соискание премии Правительства Российской Федерации в области качества. Помимо имиджевой стороны, есть и чисто прагматический аспект. Основным инструментом, применяемым при отборе кандидатов на эту премию, является методика самооценки, которая позволяет по различным критериям объективно оценить слабые и сильные стороны менеджмента на предприятии и осуществить необходимые корректирующие действия. Один из важных критериев — это определение и поддержка руководством перемен в организации, что непосредственно связано как с внедрением современных технологий, так и с созданием новой продукции.

Надо отметить, что самооценку в рамках конкурса сотрудники предприятий проводят совместно с квалифицированными экспертами, специально привлекаемыми для этих целей. Тем не менее, и в данном случае большой заинтересованности у них в освоении этого эффективного инструмента не видно. Это подтверждается и степенью их участия в конкурсе этого года: всего заявителями на участие в нем было лишь 18 предприятий малого и среднего бизнеса.

Таким образом, у малого предпринимательства в этой сфере есть большие неиспользованные резервы, и на их реализацию надо нацеливать сегодня предприятия, нацеливать и помогать.

В заключение, возвращаясь к подтверждению соответствия, считаю необходимым отметить, что было бы целесообразно предоставить предприятиям возможность применять сертификацию для той продукции, которая должна идти под декларирование. В соответствии с нормативными документами сейчас этого делать нельзя.

Это особенно важно для новой, инновационной продукции, когда нет полной ясности о ее свойствах, отсутствуют отработанная нормативная и испытательная базы. Здравый смысл говорит, что в этой ситуации более надежно для предприятия пройти подтверждение соответствия у профессионалов, в испытательных лабораториях и в органах по сертификации, аккредитованных на эту деятельность.

ЭФФЕКТИВНЫЕ СЕРТИФИКАЦИЯ И НАДЗОР – ВАЖНЕЙШИЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ РАЗВИТИЯ ЦИВИЛИЗОВАННОГО БИЗНЕСА

Статья-обращение к коллегам

«Стандарты и качество» № 1, 2011 г.

Специалисты в области сертификации и надзора неоднократно высказывали, отнюдь не по причинам меркантильного характера, свою озабоченность событиями, происходящими в сфере защиты граждан от опасной продукции. Ситуация с безопасностью становится все тревожнее. Заметно ухудшаются потребительские свойства товаров, о чем регулярно сообщают пресса и телевидение. Усугубляется и положение с контрафактными и просроченными товарами. Магазины и рынки завалены ими. «Московский комсомолец» сообщает: «В Москве треть продающихся товаров — контрафакт ... в регионах ситуация еще хуже» (№ 31 от 28.09.2010). «Коммерсантъ» добавляет: «В результате принятых либеральных для бизнеса законодательных поправок произошло ослабление роли правоохранительных органов...» (№ 177 от 24.09.2010). К этому можно только добавить и ослабление роли органов по сертификации и надзору.

В этой связи, коллеги, считаю, что нам надо попытаться привлечь внимание властей к данной проблеме¹. Как показывает мировая и европейская практика, сертификация (доруночный контроль) и надзор (рыночный контроль) — это два разных, но взаимосвязанных механизма обеспечения безопасности товаров. Совместно мы сможем реально содействовать принятию объективных решений в этой сфере.

Происходящие у нас события — катастрофы, пожары и чрезвычайные происшествия в местах массового скопления людей, травматизм, пищевые отравления — вовсе не случайности, а системный дефект в политике экономического развития, главный вектор которой — бизнес любой ценой, количество, а не качество его ведения и результата. С середины 90-х гг. XX в. под флагом защиты бизнеса от административных барьеров проводится политика по необоснованному сокращению интенсивности и объемов контрольно-надзорной деятельности. Так происходило с технологическим

¹ В статье частично использованы мои материалы, ранее опубликованные в журнале. — *Прим. авт.*

надзором, надзором в лесном хозяйстве, пожарным надзором, надзором за соблюдением требований стандартов и средств измерений, а также с сертификацией.

В статье «Моральное кредо», опубликованной в «Российской газете» от 13.10.2010, корреспондент так прокомментировал результаты встречи Председателя Правительства РФ В.В. Путина с предпринимателями, представлявшими «деловую Россию»: «Таким образом, бизнесу нужно сохранять и постоянно улучшать стандарты предпринимательской деятельности, ведь только в этом случае правительство пойдет на снижение административных барьеров...» Лучше, как говорится, не скажешь. Однако на практике все происходит ровно наоборот. Так, например, ситуация с качеством пищевой продукции ухудшается, тем не менее уже приняты решения об отмене здесь обязательной сертификации и ослаблении государственного надзора.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН ОТ ОПАСНОЙ ПРОДУКЦИИ И ОПАСНЫХ СИТУАЦИЙ

Безусловно, административные барьеры надо снимать, но не ценой ухудшения здоровья людей и окружающей среды. Главный принцип принятия решений в этой сфере, выработанный мировым сообществом, — соблюдение баланса интересов между безопасностью товара и свободой его перемещения на рынке, т.е. свободой бизнеса от административных барьеров. И то и другое гарантируется нашей Конституцией. Проблема состоит в том, что эти два требования находятся в определенном противоречии.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что ухудшающаяся у нас обстановка с безопасностью товаров — следствие недооценки важности соблюдения данного принципа в процессе развития предпринимательства. Необоснованное сокращение контрольно-надзорной деятельности приводит к тому, что граждане оказываются не защищенными от опасных товаров и опасных ситуаций. Бесконтрольность приносит вред и самому бизнесу, тормозит его цивилизованное развитие, порождает безответственность и вседозволенность, недобросовестную конкуренцию на рынке. У такого бизнеса нет перспектив, ему не нужны будут модернизация и инновации, он не будет ставить себе цель создать конкурентоспособную продукцию. Особенно тяжелые и необратимые последствия оставит такой бизнес в умах тех предпринимателей, которые только начинают свою жизнь в бизнесе: не утруждая себя затратами на обеспечение безопасности продукции, зарабатывая безнаказанно неправедные деньги, они вряд ли смогут легко от них отказаться. Ни им, ни стране ничего хорошего это не принесет.

Сегодня обсуждается вопрос о том, считать ли мошенничеством неисполнение предпринимателем обязательств по охране труда, окружающей среде и безопасности товаров вследствие неосторожности? При этом определенные круги лоббируют точку зрения, что назвать это мошенничеством нельзя. Думаю, со мной многие согласятся, что применительно к безопасности подобный подход недопустим, так как слишком тяжелы последствия такой ошибки. Предприниматель, нарушающий требования в сфере безопасности, должен понимать, что такие действия — именно мошенничество и что по этой статье его будут судить.

Процесс принятия решения при реализации данного принципа крайне сложен и требует привлечения мнений экспертного сообщества, сбалансированного по инте-

ресам, однако спланировать и организовать это не удалось, так как принимались во внимание интересы только одной стороны — бизнеса — мнение потребителей практически не учитывалось.

Сегодня специалисты из сферы контрольно-надзорной деятельности оказались во многих случаях не востребованы, подорван в общественном мнении престиж этих уникальных профессий. Большая их часть стала искать работу в других сферах. Между тем их знания и опыт, базирующиеся на исследованиях и испытаниях, технической диагностике, анализе технической документации и нормативной базы, крайне актуальны именно для решения проблем безопасности товаров и качества в целом.

Бизнес не может развиваться изолированно, без гармоничной связи со всеми остальными составляющими развития общества, в том числе без надлежащего контроля и надзора. Рождаемое при этом предпринимательство — мыльный пузырь и извращенное представление о бизнесе, культуре его ведения. Более того, думаю, что это — одна из причин таких негативных явлений развития нашего общества, как криминал и коррупция, правовой нигилизм.

Существует еще один фундаментальный принцип, выработанный за долгие годы мировой практикой в решении проблем безопасности, — профилактика, предупредительные действия в этой сфере. После того как происходит чрезвычайное событие, следует оперативная реакция: наказываются виновные, разрабатываются мероприятия по устранению недостатков и др. Но, к сожалению, не выявляются и не устраняются коренные причины происходящего.

В соответствии с названным принципом, главное должно заключаться в профилактических мероприятиях. Не следует дожидаться чрезвычайных ситуаций, чтобы потом со всей энергией устранять их последствия.

Сейчас часто слышим рассуждения о том, как в будущем надо действовать в случае повторения событий, аналогичных жару лета 2010 г. Ответ звучит примерно так: надо всем ветвям власти выступать согласованно и уметь быстро реагировать на них. Все так, но не сказано главное: надо быть готовыми к ним, уметь их предупреждать, своевременно блокировать возможные последствия. Объективной основой для принятия такого рода решений является, как показывает мировая практика, информация о результатах деятельности органов по сертификации и надзору.

О СЕРТИФИКАЦИИ

Сертификация как часть технического регулирования сегодня, как уже говорилось, последовательно разваливается. Вокруг нее создана нездоровая обстановка. Главный аргумент ее критиков заключается в том, что сертификация ничего не дает для обеспечения безопасности поставляемых на рынок товаров. Во всем мире она дает, а у нас нет, хотя создавалась она в соответствии с принципами, выработанными международным сообществом. Почему?

А причина проста. Весь мировой опыт свидетельствует, что сертификация — это эффективный рыночный инструмент, обеспечивающий заслон для поставки на рынок опасной продукции. Однако тот же опыт подтверждает и другое: одна сертификация не может решить все проблемы по защите рынка от опасной продукции, так как это только дорыночный контроль, задача которого состоит в профилактике попадания на

него опасной продукции. Должен работать надзор на рынке, должен быть также установлен необходимый уровень ответственности бизнеса в этой сфере. Ничего этого у нас нет. Кроме того, сертификацию компрометирует и бездействие органов внутренних дел: рынок завален фальшивыми сертификатами, но для привлечения махинаторов к ответственности практически ничего не предпринимается. Тем самым создаются условия для недобросовестной конкуренции на рынке сертификационных услуг.

Еще одним аргументом критиков является заявление о том, что сертификация — большая финансовая нагрузка на бизнес. Здесь так же тенденциозно приводятся ни на чем не основанные цифры, завышенные по крайней мере на порядок, по сравнению с рыночной стоимостью сертификации. Кстати, существуют расчеты, с которыми при желании можно всегда ознакомиться. Однако они не интересуют лиц, сознательно нагнетающих обстановку вокруг сертификации. Кроме того, мнение о том, что сертификация приводит к повышению цен, — тоже миф. Отменили сертификацию пищевой продукции, но что-то цены не снизились ни до пожаров ни уж тем более после них.

Конечно, у сертификации есть и свои внутренние нерешенные проблемы, которые подрывают к ней доверие. Прежде всего, это в ряде случаев недобросовестность в работе занятых в ней специалистов. Все так. Но не надо преподносить упомянутые недостатки как присущие только сертификации. Она в этом смысле не хуже других видов деятельности в нашей стране. Имеются недостатки и в аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий, что приводит к потере эффективности их деятельности. Безусловно, порядок в этой работе надо наводить. Необходимо также усилить ответственность за нарушение правил по сертификации.

Таким образом, подводя некоторый итог, можно сказать, что несмотря на имеющиеся недостатки в деятельности по сертификации, она в нелегкие времена — начиная с 1992 г. — в самый тяжелый период становления нашего рынка, в условиях ослабленного надзора и ответственности бизнеса, практически в одиночестве взяла на себя ответственность за недопущение на рынок опасных товаров. И если вспомнить, что творилось на нашем молодом рынке, куда подобная продукция хлынула со всех сторон, в том числе и из-за рубежа, — это было непросто. Но она много сделала, чтобы остановить этот вал опасной продукции, заработав тем самым себе немало врагов.

Нельзя забывать и то, что в значительной степени именно сертификация в те годы на фоне развала научных исследований и испытаний позволила сохранить испытательную базу, включая уникальных специалистов-испытателей. Если бы этого не произошло, то для ее восстановления необходимо было бы сегодня затратить колоссальные средства.

Действия по отмене обязательной сертификации проводятся под флагом, как обычно, снятия административных барьеров у бизнеса, прежде всего малого и среднего. Однако, как показывает практика, добросовестные предприниматели, пришедшие на рынок надолго и желающие занять достойное место, сами обращаются к специалистам для независимой оценки безопасности своей продукции. Больше всего она мешает тем предпринимателям в кавычках, которые занимаются бизнесом не для честной торговли качественным товаром, а для получения легких денег. Объ-

ективная оценка их продукции им не нужна, как и построение системы менеджмента качества в соответствии со стандартами ИСО серии 9000. Они не участвуют в конкурсе на соискание премий Правительства в области качества. Им ничего не нужно, снимите только сертификацию и надзор, и все у них будет в порядке.

Необоснованная отмена обязательной сертификации вдвойне опасна в условиях ослабления надзора, который в соответствии с законодательством о защите бизнеса может проводиться только один раз в три года. Здесь уместно будет рассмотреть ситуацию с надзором в Германии, т.е. в стране со сложившимся цивилизованным рынком. Информация о надзоре за 2006—2008 гг. позволяет сделать вывод о том, что число проверок там со временем не уменьшается. Более того, на основе германского закона о безопасности оборудования и продуктов сформирована концепция надзора на рынке, предусматривающая расширение надзорных мероприятий. Что касается малых предприятий, то число их проверок значительно больше, чем на крупных. Объясняется это тем, что малые предприятия не обладают столь же высокой культурой производства, как крупные, кроме того, имеют еще одну неприятную особенность — пропадать с рынка. Возникает естественный вопрос: почему в Германии, других развитых существует такой порядок, а у нас все наоборот? Где же логика?

Таким образом, в целом можно констатировать, что у нас грубо нарушены базовые принципы обеспечения безопасности. Нельзя одновременно ослаблять дорыночный контроль и надзор на рынке, последствия могут быть самыми тяжелыми. Проявляются они не сразу, а по истечении определенного времени, что предъявляет особые требования к принятию решений в этой сфере.

В феврале 2010 г. была отменена сертификация пищевой продукции, ее заменили декларированием. Решение принято, и его надо выполнять. Пока неясны результаты, хотя настораживающая информация, как уже говорилось, в прессе и на телевидении отмечается. Однако, с подачи так называемых специалистов, имеющих поверхностное представление о европейском подходе и о процедурах принятия европейской декларации, где регистрации деклараций действительно нет, рассматривается вопрос об отмене регистрации деклараций и у нас. Не хочу вдаваться в подробности, но здесь нет никакой логики. Да, в Европе декларация не регистрируется, но только по той причине, что там результатом процесса подтверждения соответствия является маркировка знаком CE, эффективно работает надзор и высока ответственность бизнеса за нарушение требований безопасности. Таким образом, из всей системы мер по обеспечению безопасности в Европе выдергивается один элемент и на этой основе предлагается принимать решение в такой сложнейшей сфере, как оценка соответствия.

Как события будут развиваться дальше, трудно сказать. Остается только надеяться, что будут приняты меры по усилению надзора на рынке и ответственности бизнеса за безопасность.

В заключение хочу предложить вам, коллеги, рассмотреть возникающие в нашей работе проблемы и пути их решения. Думаю, было бы правильным сделать это совместно со специалистами, работающими в сфере надзора и защиты прав потребителей.

По моему мнению, нам надо сосредоточить внимание на следующих направлениях работы:

- содействие властям в развитии предпринимательской деятельности, обеспечивающей защиту потребителей от опасной продукции;
- повышение престижа деятельности в сфере сертификации за счет объективной и добросовестной работы занятых в ней специалистов;
- содействие властям в деле создания на рынке сертификационных услуг добросовестной конкуренции;
- оказание помощи предпринимателям в применении современных методов обеспечения безопасности и качества в целом выпускаемой продукции, включая внедрение современных систем менеджмента.

Специально хочу подчеркнуть необходимость развития добровольной сертификации, именно того, что сегодня крайне необходимо потребителям. Они должны иметь объективную информацию не только о безопасности товара, но и о его потребительских свойствах.

Большое значение для получения устойчивого положения на рынке, обеспечения доверия потребителей имеет оценка продукции авторитетным органом по сертификации. Это важнейшая функция добровольной сертификации, и, как показывает зарубежная практика, она все более востребована бизнесом при размещении продукции на рынке.

Наибольшим авторитетом у потребителей пользуются системы добровольной сертификации, создаваемые национальными органами по стандартизации и подтверждающие соответствие продукции требованиям национальных стандартов, включая как потребительские свойства, так и характеристики безопасности. Например, во Франции — это система сертификации, созданная французской ассоциацией по стандартизации (АФНОР), с простановкой логотипа NF, если продукция соответствует требуемым характеристикам. При определенной поддержке Росстандарта такая система могла бы быть создана и у нас, например на базе Росиспытаний.

ВНИИС и ВОК готовы обсудить данную ситуацию и рассмотреть предложения по ее улучшению на страницах журналов «Стандарты и качество» и «Сертификация».

ПОТРЕБИТЕЛИ — ЭТО РЕАЛЬНАЯ СИЛА, СПОСОБНАЯ СОДЕЙСТВОВАТЬ ЦИВИЛИЗОВАННОМУ РАЗВИТИЮ БИЗНЕСА

«Промышленная политика в РФ» № 4–6, 2011 г.

Сразу постараюсь ввести читателя в суть проблемы. В этих целях приведу выдержку из статьи Л. Млечина «Торгашеский дух или высокая духовность. Что лучше», опубликованной в «Московском комсомольце» от 21.02.2011 г. «Только что я вернулся из короткой командировки в Латвию. Попал там на выставку народных промыслов и наелся от пуза черного хлеба – у нас такого разнообразия сортов просто нет. Раньше из Риги бальзам возили, теперь впору – черный хлеб. Я удивлялся: отчего в Латвии везде – от хорошего ресторана до станционного буфета – кормят дешево (по московским меркам) и очень вкусно. Рижские коллеги объяснили:

– У нас нет такого количества людей, которых можно беспрепятственно обманывать. Страна-то маленькая. Сегодня кого-то надуешь – завтра не придут. А других клиентов нет. Россия же большая».

Думаю, что в этой выдержке в простой и доступной форме отражена крайне важная для всех нас обычных российских граждан-потребителей мысль. Как говорится, ни бог, ни царь нам не помогут. Не защитят нас от недоброкачественной продукции ни чиновники и работающие под их заказ «специалисты», ни тем более сам бизнес. Они этого делать не будут, да и не способны. Сделать это может сегодня только организованный потребитель. Рассмотрим эту проблему.

Прежде всего, во всех из них однозначно подтверждается то, что проблема с низким качеством и безопасностью товаров, поступающих на потребительский рынок, реально существует. Более того, она обостряется. В дополнение к той информации, которая давалась в обсуждаемой статье, приведу свежий пример. Во втором номере журнала «Стандарты и качество» за 2011 год представители общественных организаций потребителей Санкт-Петербурга приводят данные, говорящие о выходе из-под контроля ситуации с качеством и безопасностью товаров – до 70% мясной продукции не соответствует требованиям нормативных документов, среди молочных продуктов таких больше половины. Дальше, как говорится, ехать некуда. В связи с этим они обращаются к Д.А. Медведеву с просьбой «рассмотреть вопрос о введении государственного института, уполномоченного по правам потребителей, а также увеличить штрафы за реализацию продуктов, не соответствующих обязательным требованиям».

Телевидение и пресса продолжают приводить много фактов нарушения прав потребителей на безопасную и отвечающую заявленным характеристикам продукцию, как со стороны производителей, так и торговли. К сожалению, разговорами здесь всё и заканчивается. Не говорится ничего о том, кто и как за это наказывается, нет практических действий по исправлению ситуации. Ослаблен надзор за производством и реализацией товаров, недооценена роль сертификации, как важнейшей формы рыночного контроля продукции. Переход на повсеместное декларирование в условиях отсутствия реальной ответственности бизнеса за выпуск недоброкачественной продукции только усложнит ситуацию на рынке. Потребитель разрознен и не может оказать реального воздействия на недобросовестных производителей. У него создается ощущение полной бесперспективности, что что-то изменится в лучшую сторону.

Создана атмосфера, при которой действия, направленные на привлечение бизнеса к порядку, исходя из интересов безопасности граждан, грозят для тех, кто это иницирует, обвинениями в вымогательстве. Трудно в этой ситуации быть принципиальным. Властным структурам это надо учитывать в процессе выявления причин и принятия мер по устранению возможных происшествий.

Чтобы не быть голословным, приведу некоторые выдержки из откликов на эту тему:

«В какие тепличные условия поставлено сегодня предпринимательство! Первую контрольно-надзорную проверку (по линии Госстандарта) можно проводить не ранее, чем через три года с момента открытия предприятия. Этот срок вполне достаточен для того, чтобы отхватить приличный куш и предприятие закрыть или перерегистрировать. Так поступать можно до бесконечности, и это ни для кого не секрет. Не могут не расслаблять периодичность (максимум раз в три года) и условия проверок. Существующие законодательные рамки проведения проверок и действующие санкции в отношении нарушителей полностью девальвируют саму идею государственного надзора, а процедуру проверки превращают в фарс».

«Недобросовестный производитель должен нести такие материальные издержки по линии надзора, которые сделали бы невозможной его дальнейшую деятельность. Известно, что соответствующие изменения в Кодексе об административных правонарушениях готовятся. Казалось бы, наконец-то справедливость восторжествует, но... Наше государство так активно заботится о свободе бизнеса от административных барьеров, что, честно говоря, в эффект от усиления санкций верится с трудом».

«В свое время на краевом уровне я добивался создания механизма опубликования в средствах массовой информации реестра недобросовестных производителей. Но бюрократия это предложение замылила. Не совершенство нашего законодательства, в т.ч. и налогового дает возможность производителям, допускающих нарушения и получившим запрет на реализацию продукции, быстро перерегистрировать предприятие на другое ЧП и ИП и продолжать деятельность».

Хотя я убежден, что как раз коррупция является порождением такого отношения со стороны высшего звена государства к проблемам защиты населения от пагубных последствий на потребительском рынке».

Во всех развитых странах такой бизнес называется нецивилизованным, безответственным. Не качество его ведения и результат, а количество – бизнес любой ценой. Наибольший вред это приносит развитию малого и среднего предпринимательства. В отличие от крупных фирм и, прежде всего, тех, кто выходит на внешние рынки, где культура производства еще достаточно высока, на многих предприятиях малого и среднего бизнеса она вообще отсутствует. Когда нет внешнего контроля за тем, какого качества товары производятся и нет реального давления потребителей, отсутствует мотивация для технического роста, соблюдения требований нормативно-технической и технологической документации, организации эффективного внутрипроизводственного контроля. Цепочку последствий можно продолжать и дальше вплоть до того, что отсутствует потребность в инженерно-технических работниках и квалифицированных рабочих. К сожалению, в реальности так и происходит.

В связи с этим уместно будет привести выдержку из одного отклика. «Ситуация действительно непростая. В вышеизложенной статье справедливо указано, что такая политика государства расхолаживает бизнес. За год работы моей фирмы (консалтинг в сфере оценки соответствия и управления качеством) в одном из регионов России набралась печальная статистика. У производителей численностью до 100 человек адекватный отдел технического контроля (ОТК, ОКК, испытательная лаборатория) можно встретить у пяти из сотни. Думаю, в Москве и области ситуация выглядит более обнадеживающе, но в регионах так. То есть производственного контроля «либо нет вообще, либо он не отвечает современным требованиям. Удивительно, на основании чего производитель принимает декларацию о соответствии. Собственных доказательств никаких, «третья сторона» (АИЛ) порой далеко территориально, о СМК никто и не слышал.

Качество продукции обеспечивается на самом деле только удачно принятой технологией производства, что в настоящее время так же встречается не часто. А если руководство практикует политику экономии на технологии (аналоговое сырье, сокращение временных интервалов процесса производства, дешевая рабочая сила и т.д.), то результат на выходе предугадать нетрудно. Квалификация технических служб производителя также оставляет желать лучшего».

Очевидно, что у такого бизнеса нет перспектив, нет будущего. Делать на него ставку в развитии нашей экономики, тем более в модернизационном и инновационном развитии нельзя. Думаю, что это ясно для всех.

Здесь уместно привести цитату из отчетного доклада Е.М. Примакова на съезде Торгово-Промышленной Палаты России. Основной «осью зла», препятствующей модернизации является – «трояственный союз криминала, продажного чиновничества и нецивилизованного бизнеса». Точнее не скажешь. Я бы только добавил, что криминал и нецивилизованный бизнес это две стороны одной медали, они прорастают друг от друга.

Что же дальше? Попробуем разобраться в причинах того, почему развитие бизнеса у нас идет по такому пути.

Во главу угла в процессе подготовки и принятия решений по регулированию бизнеса сегодня стоит задача снятия административных барьеров. Решается она непродуманно, волевым порядком без анализа последствий. Безусловно, необоснованные барьеры надо снимать. Те же из них, которые регулируют бизнес, обеспечивая инте-

рессы потребителей, делают его цивилизованным, должны остаться.

Вот в этом-то и вся загвоздка. Искусство принятия решений здесь именно в том и состоит, что необходимо уметь отличать необоснованные барьеры от необходимых. Нужен поиск консенсуса между заинтересованными сторонами и, прежде всего, между бизнесом и потребителями.

Маховик борьбы с административными барьерами раскручен. Главное теперь не выплеснуть вместе с водой ребенка и оставить потребителя один на один с бизнесом, который, к сожалению, ведет себя не всегда добросовестно. Опасность здесь заключается в том, что в принятии решений по вопросам надзора, сертификации и другим регулирующим мерам, на мой взгляд, практически не учитывается мнение важнейшей стороны – потребителя. Они не организованы и их мнение не востребовано.

Данная проблема в Европе решается на базе продуманного участия экспертного сообщества. Серьезное влияние на выработку решений оказывают общественные организации потребителей. Ведется постоянный мониторинг состояния потребительского рынка на базе специально созданной системы учета и анализа несчастных случаев.

Ничего подобного у нас нет. В качестве экспертов привлекаются только те, кто отстаивает интересы бизнеса.

Специалистов в области надзорной деятельности, сертифицированных просто не слышат. О каком балансе мнений можно говорить, если интересы бизнеса лоббируются такими мощными и разветвленными структурами как РСПП, «Опора», «Деловая Россия», а потребителям противопоставить нечего. Консолидированное их мнение сформировать некому.

Созданные сегодня общества защиты прав потребителей, как в стране в целом, так и в регионах, откровенно слабы. Они решают отдельные частные задачи, практически не имеют необходимой весомости в принятии решений по развитию экономики и социальной среды. Их к решению таких проблем и не привлекают. На заседании президиума правительства поставлена задача при участии экспертов за год оптимизировать «Стратегию-2020». Говорится, что будут привлекаться представители органов власти, бизнес-сообщества, ведущих специалистов-аналитиков и зарубежных экспертов. О потребителях – ни слова. Это, тем более, непонятно: ведь при актуализации программы особое внимание будет уделяться качественным параметрам роста. Конкретно, говорится о росте качества жизни, что, естественно, предполагает обеспечение граждан качественными и безопасными товарами.

В соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» должна быть создана в РФ система учета и анализа случаев несоблюдения требований технических регламентов. До сих пор она не создана. Формируемая сегодня различными федеральными органами информация о качестве и безопасности товаров на потребительском рынке фрагментарна, не систематизирована и не дает возможности в динамике объективно оценивать его фактическое состояние.

Таким образом, можно констатировать, что для решения сложной задачи регулирования бизнеса в этих сферах, у нас нет ни условий, ни, судя по всему, и желания ее решать у тех, кто призван это делать. Как следствие этого, бесконтрольность биз-

неса и соответственно возможность повторения тяжелых последствий, с которыми страна столкнулась в последние годы. Я имею в виду аварию на Саяно-Шушенской ГЭС, которая произошла, в том числе, и вследствие ослабления технического надзора, лесные пожары, которые также в определенной степени произошли вследствие ослабления надзора в лесном хозяйстве, и ряд других известных происшествий и пищевых отравлений, также связанных с ослаблением контрольно-надзорной деятельности.

Определенное влияние на необоснованное сокращение у нас надзорной деятельности и сертификации оказывают зарубежные поставщики. От них было много обращений к нам по поводу снятия барьера в виде обязательной сертификации. Сняли – и что же? Много фактов говорит о том, что они используют это в своих корыстных целях. В статье «Кто пытается накормить нас «отравой?» опубликованной в «АиФ» № 11 за 2011 г. говорится «...Россиян чуть не накормили 130 тыс. т «отравы». Именно столько недоброкачественной продовольственной продукции выявил за год Россельхознадзор. Что же мы могли съесть опасного? Молоко, мясо, яйца. Из-за нарушения норм безопасности 176 зарубежным предприятиям, производящим эту продукцию, были введены ограничения на поставку продуктов питания. Откуда они могли попасть в нашу страну? Более 40% недоброкачественной продукции, которая была возвращена поставщикам, отправилось в страны Евросоюза. «В рамках мероприятий по выявлению и пресечению незаконного ввоза и оборота мяса и мясной продукции выявлено 6014 правонарушений», – рассказал нам Алексей Алексеенко, пресс-секретарь Россельхознадзора. Это значит, что мясные пираты пытаются набить свой карман за счет тех, кто по их милости может оказаться на кладбище».

Обращаю внимание читателя на то, что опасный товар уже пришел на наш рынок. Возникает вопрос – весь ли удалось его выловить, сколько уже реализовано потребителям? Неизвестно.

Возможной причиной описанной ситуации может являться то, что за рубежом и, в частности, в Европе, контроль безопасности, поставляемых на рынок товаров и, прежде всего, пищевых, ужесточается. Как следствие этого, растут объемы опасной продукции, на которую устанавливается запрет поставки. У нас же эта деятельность сворачивается. Нетрудно догадаться, куда мог быть развернут поток этого опасного товара.

Зарубежные предприниматели оказались умнее или хитрее нас. Попытки наших производителей, выпускающих добротную продукцию, выйти на их рынки, как правило, оказываются безуспешными. Барьеры установлены жесточайшие. Рынок Европы практически закрыт для нас. Вот вам и добросовестная конкуренция.

Практически во всех откликах на статью говорится со ссылкой на зарубежный опыт о важной роли потребителей в деле цивилизованного развития бизнеса. Критически анализируется ситуация в этой сфере у нас. Как уже говорилось, сегодня они практически не могут оказать влияние на нерадивых производителей.

Тем не менее, очевидно, без формирования консолидированного мнения потребителей в сложившихся условиях повысить культуру бизнеса, его качество не удастся. Именно они могут стать реальной силой, способной воздействовать на бизнес, остановить его нецивилизованное развитие.

Об этом говорит и международная практика, уделяющая громадное внимание развитию потребительского движения. В рамках ИСО (Международная организация по стандартизации) создан специальный комитет по стандартизации в сфере обеспечения интересов потребителей «КОПОЛКО».

Мне бы не хотелось сейчас снова говорить об изменении отношения к надзору и сертификации. Все-таки это вторично по отношению к необходимости корректировки стратегии развития бизнеса, повышения его культуры, где главным критерием качества его ведения, как показывает опыт развитых стран, является уровень обеспечения интересов потребителей. В связи с этим важнейшая задача сегодня – это развитие потребительского движения, как в регионах, так и в России в целом.

Развитие потребительского движения, придание ему весомости в принятии экономических и социальных решений во многом зависит от государства. И если здесь будет проявлена воля – это неизбежно скажется на бизнесе, заставит его думать не только о прибыли любой ценой, но и о комфорте для тех, на кого он работает и от кого зависит его благополучие. В связи с этим возрастет потребность в эффективных надзоре и сертификации, усилении ответственности бизнеса за качество и безопасность продукции и услуг.

Все разговоры о росте качества жизни без наведения порядка в этой сфере – пустые слова. Пока не будет осознана необходимость перехода от количественных показателей развития бизнеса к его качеству, культуре ведения, ситуацию изменить не удастся. В начале 90-х годов с этим еще можно было как-то мириться: отсутствовал опыт работы в рыночных условиях, нужно было менять психологию людей. Сегодня же этого нельзя допускать. В обществе будет накапливаться раздражение, неудовлетворенность. Другими словами бесконтрольный, нецивилизованный бизнес приносит не только большой физический и материальный вред гражданам, но и моральный. Наибольший ущерб несут малоимущие граждане, так как их возможности выбора безопасного и качественного товара ограничены. Тем самым еще больше усиливается расслоение по уровню качества жизни между ними и богатым слоем населения и это, естественно, не идет на пользу стабильности общества.

Странно, что властные структуры недооценивают опасности этой ситуации. Потребители, а это мы все, ежедневно сталкиваясь с недоброкачественным, опасным товаром делают неутешительные выводы – о нас никто не думает. Не нам, а бизнесу во всем отдается приоритет. Хочу в связи с этим напомнить, что важнейшим направлением деятельности бывшего президента США Дж. Кеннеди было обеспечение интересов потребителей. Одним из первых его решений стало принятие основных принципов защиты их прав. Потребители, а это население всей страны, одновременно являются и избирателями. Их благополучие – главный критерий оценки уровня экономического и социального развития страны, ее стабильности.

Хочу обратить внимание еще на один чисто экономический аспект рассматриваемой проблемы, отмеченный в откликах, и на его последствия. Ослабление контроля на определенном секторе потребительского рынка приводит к недобросовестной конкуренции. Действительно, себестоимость продукции, изготовленной с нарушением требований нормативно-технической документации и технологии, ниже, чем у добросовестного производителя. Естественно, что при этом срабатывает меха-

низм рыночного регулирования, который вытесняет с данного сектора рынка добросовестных производителей. Конкурировать между собой начинают недобросовестные производители, что еще более усугубляет ситуацию на рынке. В этих условиях даже самый отчаянный инвестор тысячу раз отмерит, прежде чем выходить на него. К сожалению, именно это сегодня в ряде случаев и происходит.

В заключение приведу еще одну выдержку из откликов. «Как потребитель целиком и полностью поддерживаю обеспокоенность специалистов по данному вопросу... из собственного опыта как потребителя, хочу отметить, что даже при большом желании купить качественную продукцию (стоимость как фактор в данном случае не рассматривается), можно приобрести продукт, мягко говоря, не соответствующий заявленному уровню качества. По признанию знакомых производителей не составляет большой проблемы заказать упаковку продукции, на которой заявлено соответствие требованиям ГОСТов и далее реализовывать товар без опаски вскрытия данного факта (проверок никто не производит). Вывод: можно написать все что угодно, ответственности за обман покупателя никто не несет. Думаю, что пока не будет установлена жесткая ответственность (уголовная) за такой «бизнес», ситуация не улучшится.

Предлагаю расширить аудиторию для обсуждения этого вопроса и привлечь к дискуссии широкие массы потребителей (организовать ссылки на данный сайт с других сайтов). Мне кажется, что данная проблема найдет отклик у большого числа сограждан как в виде поддержки необходимости принятия действенных мер по защите потребителей от наплыва некачественных товаров на рынок (может служить весомым аргументом против лобби отмены контроля), так и в виде предложений для включения в программу реализации улучшений».

Обращаю внимание читателей на последний абзац. Здесь справедливо говорится о необходимости расширения аудитории для обсуждения этого вопроса. Надо думать нам всем, как это сделать. Пока в России, как сказано в одном из откликов, не станет для всех правило: «утром ты производитель, вечером потребитель» ситуацию с места не сдвинуть.

Учитывая масштаб и актуальность проблемы, было бы целесообразно, как уже это предлагали в своем обращении к Д.А. Медведеву общественные объединения потребителей Санкт-Петербурга, создать институт уполномоченного по проблемам потребителей при Президенте. Нужна и политическая сила, которая отражала бы интересы потребителей.

В заключение отмечу следующее. Я отдаю себе отчет в том, что повышение культуры бизнеса требует реализации комплекса мер, начиная с воспитания будущих предпринимателей, пропаганды в средствах массовой информации лучших образцов его ведения, совершенствования налоговой политики, обеспечения добросовестной конкуренции на рынке и много другого. Тем не менее, введение обоснованных регулирующих мер, направленных на выпуск качественных и безопасных товаров и услуг, потребует от предпринимателей соблюдать требования технических регламентов, стандартов, других нормативно-технических документов и технологической дисциплины. В свою очередь, это вызовет потребность в привлечении к производству ученых и инженеров, квалифицированных рабочих. А это и есть культура производства, как важнейшая составляющая культуры бизнеса в целом.

БЕЗОПАСНОСТЬ, НАДЗОР И СЕРТИФИКАЦИЯ.

Продолжение темы

«Промышленная политика в РФ» № 1–3, 2012 г.

Регулярно происходящие у нас происшествия – это, отнюдь, не случайность, а системный дефект в развитии предпринимательства. Бизнес сегодня во многих случаях бесконтролен в своих действиях, и без кардинального изменения отношения в стране к надзорной, контрольной и сертификационной деятельности, конечно, эффективной организованной, этот вал происшествий не остановить.

Основной принцип принятия решений в этой сфере, выработанный мировым сообществом, это профилактика, предупредительные действия. В соответствии с этим принципом главное должно заключаться в том, чтобы не ждать, когда что-то произойдет, а потом устранять последствия, а реализовывать комплекс предупредительных мер. Объективной основой для принятия такого рода решений, как показывает зарубежная практика, является информация о результатах надзора и сертификации. Именно ее анализ и обобщение дает возможность выявлять негативные тенденции и выработать предупреждающие действия. Необходимо изменить сложившееся сегодня отношение к нормотворчеству. В настоящее время введены в действие ряд технических регламентов. Как показывает практика, их требования и, в частности, требования технического регламента «О безопасности молока и молочных продуктов» не соблюдаются. Ответственность за это никто не несет, т.к. по существу надзор не действует, а обязательной сертификации нет. Должен быть повышен авторитет стандартов и технических регламентов, воспитано уважение к ним и главное обеспечен надлежащий контроль за соблюдением их требований. Отдельными мероприятиями эту проблему не решить. Нужны постоянные, скоординированные действия в рамках социально-экономической и промышленной политики страны.

Под влиянием известных событий, в общественном сознании населения начинает формироваться понимание важности надзорной и сертификационной деятельности для создания нормальных условий жизни. В 2011 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (№ 242 –ФЗ от 18.07.2011). Этот шаг давно назрел. Усилена надзорная деятельность по более чем пятидесяти направлениям жизни страны. Все резонансные трагедии, аварии произошли на транспорте, в промышленности, на гидростан-

циях, в лесном хозяйстве. Под их воздействием в законе изменен режим надзора в этих сферах. Проверки, наряду с требованиями Федерального закона № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дополнены другими важными требованиями. В частности, допускается возможность проводить при острой необходимости внеплановые проверки.

Специалистам, практикам предстоит разобраться в эффективности предложенных мер. Даже при первом ознакомлении с их содержанием можно сделать некоторые неутешительные выводы. Законодатель не смог отойти от сложившихся представлений рассматривать надзор только как административный барьер. Все то, что касается непосредственно здоровья и безопасности людей в повседневной жизни, осталось без изменения. Прежний режим надзора оставлен, например, при соблюдении требований качества и безопасности пищевой продукции и санитарно-эпидемиологических требований. Ситуация с качеством и безопасностью пищевой продукции на потребительском рынке выходит из под контроля. Официальные сводные данные об этом отсутствуют. Однако есть некоторые статистические данные, косвенно подтверждающие это. Так, например, по данным Росстандарта в 2011 г. в стране росла смертность от инфекционных и паразитарных болезней, в том числе, от кишечных инфекций смертность возросла в первом полугодии на 50% по сравнению с тем же периодом прошлого года.

В условиях, когда практически нет ни надзора, ни обязательной сертификации, складывается крайне опасная ситуация. Об этом сегодня предупреждают власть ученые и специалисты. Так, известный ученый – генетик из Института биологии развития РАН Александр Баранов в одном из своих интервью предупреждает, что в условиях отмены контроля и обязательной сертификации качество и безопасность продуктов падают. У производителей развязаны руки и надо крайне осторожно подходить к выбору продуктов. Он рекомендует покупать их только на рынке у проверенных людей. Здесь возникает задача – определить их. Но не у всех потребителей есть возможность выбора.

Прежний режим надзора остался и в сфере защиты прав потребителей. В прошедшие годы была создана атмосфера, при которой контрольно-надзорным органам привлечь к ответственности недобросовестный бизнес, нарушающий требования безопасности, было невозможно. Это расценивалось как создание административного барьера и следовало обвинение в создании трудностей для бизнеса и в вымогательстве. Многие специалисты вынуждены были уйти из этой сферы.

Профессионалы в области надзора и сертификации – это «штучный товар». Здесь всё: знания, интуиция, опыт и многое другое, что приобретается годами. Данный вид деятельности был объявлен недобросовестным, коррупционным, хотя очевидно, что подавляющее число специалистов в этой сфере работают ответственно и честно.

Надзорная деятельность – это важнейшая составляющая развития экономики и социальной сферы, восстановить этот потенциал будет не просто. Таких специалистов готовить сложно. Отсюда и ряд проблем, которые придётся решать, возрождая эту деятельность во многом заново. Череда событий последнего времени со взрывами газовых баллонов говорит о том, что трудностей на этом пути будет много.

Последовательно разваливается сегодня и сертификация. Вместо того, чтобы создать условия для добросовестной конкуренции на этом рынке и на этой основе ставить задачу совершенствования этой функции, происходит её дискредитация, специалисты, начинают уходить из этой сферы. Руку к этому приложили махинаторы: рынок наполнен фальшивыми сертификатами, а также сертификатами, которые выдаются без испытаний и вообще без проверок в течение одного дня. Факты есть, а сделать ничего с ними нельзя. Рано или поздно, но сертификация, как объективный механизм дорыночного контроля, будет востребована. Декларирование, в том виде, как оно сегодня организуется – это фикция. Оно не может во всех случаях рассматриваться как альтернатива сертификации. Нигде такого в мире нет. Уйдут специалисты, тогда и здесь придется заново восстанавливать созданный с большим трудом научно-технический и кадровый потенциал.

Все публикации по проблемам качества и безопасности товаров на потребительском рынке, так или иначе, делают акцент на необходимости развития потребительского движения, рассматривая его как способ оказания давления на нерадивых предпринимателей и на изменение в лучшую сторону ситуации с надзором и сертификацией.

В прошлом году по линии Росстандарта России была активизирована разработка национальных стандартов в области защиты интересов потребителей. Так, в частности, был проанализирован порядок маркирования пищевых товаров. Он сегодня установлен в интересах производителей и рядовому потребителю, особенно если у него слабое зрение, трудно прочитать размещенную на этикетке информацию о составе продукта, требованиях безопасности, сроке годности. Здесь мы значительно отстаем от практики, принятой во многих странах, где при маркировании товаров используется крупный шрифт, а требования безопасности выделяются цветом. Попытки взять этот опыт на вооружение в свое время блокировались нашими изготовителями и торговлей. В настоящее время на базе Руководства ИСО/МЭК 14:2003 «Информация о продукции и услугах, предназначенных для потребителей» разработан проект соответствующего документа ГОСТ Р. Однако можно предвидеть, что его ждет трудная судьба, так как стандарты имеют добровольный статус.

В заключение, остановимся на двух принципиальных вопросах. Главная беда нашего бизнеса – это нецивилизованный путь его развития – бизнес любой ценой, количество, а не качество его ведения и результата. Сегодня во многих случаях бизнес в силу бесконтрольности, а также пропагандируемой в обществе нормы поведения, предусматривающей удовлетворение своих потребностей и интересов, готов идти на всё, лишь бы получить прибыль. И пока это будет сохраняться, проблему безопасности граждан и защиты прав потребителей в целом не решить.

Определенные надежды на совершенствование деятельности в сфере государственного надзора и сертификации, технического регулирования в целом я и мои единомышленники связываем с созданием Таможенного союза и с нашим вступлением во Всемирную торговую организацию. И в мировой, и в региональной торговле нельзя произвольно менять формы оценки соответствия и требования безопасности. Необходимо будет выполнять и договоренности о соблюдении требований технических регламентов. В противном случае неизбежны тяжелые последствия

для экономики и социальной сферы каждой из стран. Ослабление, например, дорыночного контроля товаров (подтверждения соответствия) и надзора на рынке может превратить страну в свалку недоброкачественных, опасных товаров. Справедливо, конечно, и обратное, когда выбираются неадекватные реальной опасности формы оценки соответствия продукции и завышенные требования безопасности к ней, что приводит к созданию барьеров в торговле.

Проблема инвестиций. Надзор и сертификация были свернуты, предполагая, что этим будут созданы привлекательные условия для инвесторов. Однако, ситуацию этим не улучшить. Действительно, ослабление контроля в определенном секторе потребительского рынка приводит к недобросовестной конкуренции. Себестоимость продукции, изготовленной с нарушением требований нормативно-технической документации и технологии, ниже, чем у добросовестного производителя. Естественно, что при этом срабатывает механизм рыночного регулирования, который вытесняет из данного сектора добросовестных производителей. Конкурировать между собой начинают недобросовестные производители, что еще более усугубляет ситуацию. В этих условиях инвестор задумается, прежде чем выходить на рынок. К сожалению, именно это сегодня и происходит.

В России еще не сложилась добросовестная конкурентная среда – такая, как в Европе и США, которая формирует на рынке современный уровень качества и безопасности товаров и услуг. Существующий сегодня конфликт между бизнесом и потребителями во многом определяется несовершенством законодательства и созданных институтов. Не создав подобные институты, государство оставляет бизнесу и чиновникам место для злоупотребления и коррупции.

БИЗНЕС, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ТОЛЬКО НА ПРИБЫЛЬ, ОПАСЕН

«Промышленник России» №10 2012

Прежде всего хочу констатировать, что ситуация с безопасностью и качеством продуктов и предоставляемых услуг у нас в стране продолжает ухудшаться. Об этом сегодня говорят все СМИ, это реально ощущают на себе граждане. Приводятся конкретные факты. Но ситуация не меняется.

Чтобы не быть голословным, приведу недавнее высказывание на эту тему руководителя Роспотребнадзора Геннадия Онищенко о том, что главная причина ухудшения качества продукции в несовершенстве законодательства: «всему виной 294-й федеральный закон о защите предпринимателей, предусматривающий уведомительный характер проверки не чаще, чем раз в 3 года. К тому же мы не имеем доступа даже к объектам общественного питания – самым уязвимым объектам. Необходимо хотя бы разрешать внеплановые проверки».

Все говорит о том, что нарушения в этой сфере – отравления, обман потребителей, как и регулярно повторяющиеся аварии и катастрофы, – стали нормой нашей жизни. Главный применяемый сегодня способ борьбы с этим злом – это поиск в каждом отдельном случае виновных и их наказание. Выясняются причины этих происшествий. Как правило, это следствие позиции недобросовестных предпринимателей, не желающих в погоне за прибылью тратить средства на безопасность, низкого уровня ответственности некоторых администраторов и менеджеров. Разрабатываются мероприятия по устранению этих причин, которые как бы должны предотвратить повторение подобных случаев.

Однако проходит короткое время, и все повторяется сначала и ровно по тем же причинам. В своих статьях (см. сайт ОАО «ВНИИС» www.vniis.ru) по проблемам безопасности и низкого качества товаров и услуг, поступающих на потребительский рынок, главной причиной сложившейся ситуации я называл чрезмерное ослабление контрольно-надзорной деятельности – этого важнейшего, проверенного мировой практикой способа выработки целенаправленных предупредительных мер по недопущению на рынок опасной и недоброкачественной продукции. И это действительно так. Как только ослаб – а на практике буквально был снят – внешний контроль, на многих предприятиях были свернуты службы технического контроля и стандартизации, стали регулярно нарушаться технологическая дисциплина и требования нормативных документов, игнорироваться современные методы менеджмента качества.

Растет безответственность со всеми вытекающими последствиями для безопасности и качества. И это не отдельные эпизоды, а устойчивая тенденция, нашедшая отражение даже в оборонной и космической отраслях.

Конечно, в России есть честные предприниматели, думающие о потребителях и их безопасности. Но вся беда в том, что им сегодня все тяжелее работать, они не могут конкурировать с теми, кто выходит на рынок с некачественной, опасной продукцией с низкой себестоимостью. Им все тяжелее бороться с постоянно возрастающим числом недобросовестных предпринимателей, для которых основное кредо – деньги любой ценой, даже ценой здоровья и жизни граждан. Не качество ведения бизнеса, а только объемы и прибыль.

К сожалению, эта модель исключила из повседневной жизни такие понятия, как порядок, доверие и ответственность. Растущий «черный» бизнес, не желающий работать в условиях добросовестной конкуренции, вводит потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств товаров. Делать что-либо качественно, выполнять требования безопасности сегодня просто невыгодно.

Это создает порочную основу для взаимодействия с чиновниками, основанного на взяточничестве, что, в свою очередь, пагубно сказывается на общем инвестиционном климате.

Настало время сформулировать идеологию оценки и поддержки предпринимательства, ориентированную на качественные показатели. Социально ответственный бизнес, выпускающий качественные товары и услуги, должен открыто пользоваться поддержкой государства. Для этого нужно сделать четыре вещи.

Во-первых, надо на всех уровнях регулирования бизнеса отработать систему взаимоувязанных количественных и качественных критериев оценки его деятельности и на этой основе строить систему государственной и общественной поддержки. Определенный опыт у нас здесь есть. Я говорю о критериях оценки деятельности предприятий в рамках премии Правительства РФ в области качества. Они гармонизированы с критериями Европейской премии по качеству. Среди них: удовлетворенность потребителей качеством продукции и услуг, социальная ориентация, финансовая устойчивость, совершенствование менеджмента и улучшение взаимодействия с потребителями и поставщиками, доля продукции, поставляемой на экспорт, и др.

Во-вторых, необходимо внести изменения в уже упоминавшийся в этой статье Федеральный закон № 294. Напомню читателям, что проверки согласно этому закону проводятся один раз в 3 года с предварительным уведомлением предпринимателя. Предусмотрена также внеплановая проверка с санкции прокурора. Однако время показало, что при такой процедуре реально установить сам факт нарушения требований нормативных документов и применить санкции невозможно. Как показывает практика, ничего полезного для развития цивилизованного бизнеса этот закон не принес. Каждый раз после резонансных аварий на транспорте, гидротехнических сооружениях и других объектах в него вносятся локальные изменения. Но они ничего не дают, так как не меняется сама суть контрольно-надзорной деятельности, не меняется и отношение к ней только как к административному барьеру.

Предоставление бизнесу свободы не должно идти во вред общественным интересам. Существенная корректировка этого закона или даже отмена будет важным ша-

гом в борьбе государства с «черным» бизнесом и в обеспечении безопасности граждан, в снижении коррупции. Например, в мировой практике под понятием «адекватные формы подтверждения соответствия и контроля/надзора на рынке» понимается соблюдение баланса между уровнем безопасности товара и свободой его перемещения на рынке, то есть свободой бизнеса от излишних административных барьеров.

Проблема состоит в том, что эти два требования находятся в определенном противоречии. Освобождая бизнес от административных барьеров (а это, безусловно, надо делать), необходимо отдавать себе отчет в том, что при этом мы неизбежно снижаем уровень безопасности для потребителей. Вот тут-то и необходим поиск баланса посредством включения в процесс принятия решения всех участников рынка, включая экспертное сообщество. Этого в России пока не наблюдается.

В-третьих, очевидно, что проблема качества и безопасности продукции и услуг не может быть решена только усилением контроля. Требуется создание на предприятиях условий для выпуска качественного продукта – вот что сегодня главное! Мировая практика накопила огромный арсенал современных моделей менеджмента и инструментов решения этой проблемы. Наши же предприятия используют их не в полной мере. Между тем в тех странах, где предприятиям в этой работе оказывается серьезная государственная поддержка, успехи очевидны. В 2000-2001 гг. по поручению Правительства РФ у нас был разработан и представлен проект Концепции национальной политики в области качества продукции и услуг. Эту работу совместно выполняли Госстандарт России, Минэкономразвития России и Минпромнауки России с участием других министерств, ведомств и рядом общественных организаций. Однако работа эта не была доведена до конца. Сегодня, в условиях вступления в ВТО, когда стоит вопрос повышения конкурентоспособности наших предприятий, необходимо возобновить эту работу и принять национальную политику в области качества.

И наконец, четвертая мера – это разработка и введение в действие независимой, объективной системы оценки регулирующих воздействий. Сегодня она в ряде случаев носит конъюнктурный характер – базируется на административных и не всегда обоснованных решениях. При этом игнорируются мнения заинтересованных сторон, не анализируются возможные последствия принятия регуляторных решений. Так, принятие решения об отмене обязательной сертификации пищевой продукции без соответствующего публичного обсуждения привело к тому, что ее качество и безопасность, по мнению многих экспертов, ухудшились на порядок, резко возросло количество фальсифицированной и контрафактной продукции.

Конечно, этим не исчерпываются меры, которые надо будет реализовать в целях настройки действующей модели развития бизнеса на качественные параметры. Предстоит работа по развитию законодательства в этой сфере, созданию эффективно действующих систем технического регулирования и стандартизации, формированию соответствующих институтов и мн.др. Необходима также широкая разъяснительная работа по повышению имиджа социально ориентированного цивилизованного бизнеса. Главное – эту работу надо начинать сейчас!

**ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОДУКТ.
ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ КАК МЕХАНИЗМ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ
В СОЗДАНИИ И ПРОДВИЖЕНИИ
НА РЫНОК^{1*}**

«Сертификация» №3 2012

Уровень инновационной деятельности отечественных предприятий напрямую влияет на их конкурентоспособность. Сегодня это особенно актуально в связи со вступлением страны во Всемирную торговую организацию. Поэтому важно, что именно вкладывается в понятие «инновация».

Бытует мнение, что инновации – это только создание новой продукции или продукции с улучшенными характеристиками. Согласиться здесь можно лишь отчасти, так как подобная трактовка не отражает все стороны инновационной деятельности. С нашей точки зрения, наиболее точное определение содержит закон «О науке и государственной научно-технической политике» (№ 127-ФЗ), где дана такая формулировка: «инновации – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях».

Очевидно, что вся бизнес-цепочка создания инновационного продукта сопряжена с высокими рисками. Среди наиболее острых проблем – продвижение на рынок и доведение до пользователей создаваемой инновационной продукции. Как это сделать без снижения ее потребительских свойств и требований безопасности, установленных в концепции продукции и техническом задании? Этот вопрос – один из первостепенных. Заметим, что чем более раннюю стадию создания объекта мы рассматриваем, тем меньше имеем объективной информации о нем, а значит, возрастает риск получить в итоге не то, что предполагалось.

С учетом вышесказанного, сосредоточимся на механизмах экспертизы и подтверждения соответствия инновационной продукции с целью снижения рисков в рассматриваемой области.

^{1*} В соавторстве

ВИДЫ РИСКОВ ПРИ СОЗДАНИИ И ПРОДВИЖЕНИИ НА РЫНОК ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ

Можно выделить несколько видов рисков для заинтересованных сторон – инвестора, разработчика, производителя и дистрибьютора – с привязкой их к этапам жизненного цикла инновационной продукции (рис. 1):

несоответствие КП/ТЗ предлагаемого продукта ожиданиям потенциальных потребителей с точки зрения его полезности, рыночной привлекательности, безопасности и т.д.;

несоответствие выходных характеристик проекта продукции КП/ТЗ;

несоответствие характеристик продукции, поставленной на производство, характеристикам, заявленным в проекте;

недоверие потенциальных потребителей к продукции и ее производителям.

Кроме указанных, существуют и риски недопуска инновационной продукции на рынок из-за нарушения требований безопасности.

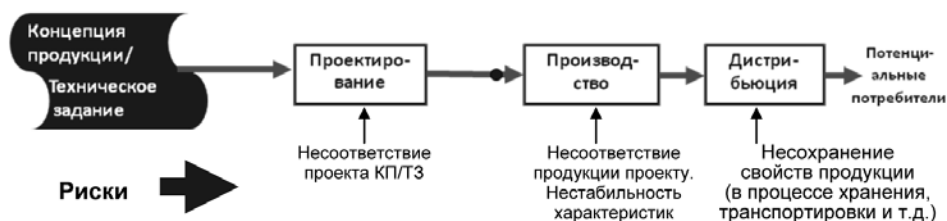


Рис. 1. Основные этапы жизненного цикла продукции и соответствующие им риски.

МЕХАНИЗМЫ ПОДТВЕРЖДЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ

Перечисленные выше риски в зависимости от методов их снижения можно разделить на две группы.

Первая группа – это риски, связанные с несоответствием продукции КП/ТЗ. Это важно в первую очередь для инвесторов, так как им для принятия решений об инвестициях нужна объективная (независимая от изготовителя) оценка соответствия, ведь риски инвесторов в денежном выражении могут быть весьма велики. В таблице как пример даны восемь наиболее дорогих стартапов^{2*} Силиконовой долины за прошлый год. (Данные по отечественным проектам, к сожалению, отсутствуют.)

^{2*} От англ. start-up – запускать. Иногда так называют отдельный венчурный проект в рамках компании.

Самые дорогие стартапы Силиконовой долины за 2011 год

Проект	Объем инвестиций, долл. США	Инвесторы
Spotify's – музыкальный интернет-сервис	100 млн	Компании DST, Kleiner Perkins, Accel
Square – система мобильных интернет-платежей	100 млн	Компания Kleiner Perkins
Airbnb – сервис онлайн-бронирования апартаментов	112 млн	Группа частных инвесторов
Gift Groupe – глобальный интернет-магазин предметов роскоши	138 млн	Группа частных инвесторов
Dropbox – интернет-сервис хранения пользовательских файлов	200-300 млн	Группа частных инвесторов
Storm8 – компьютерная игра для мобильных устройств	300 млн	Компании Accel, Technology Crossover Ventures
Angry Birds – компьютерная игра для мобильных устройств	200-300 млн	Группа частных инвесторов
Vente Privee – сайт дисконтных продаж продукции высокой моды	3 млрд	Группа частных инвесторов

Данный пример показывает, что риски могут быть не просто высокими, но огромными.

Результаты независимой оценки могут быть полезны и для производителя инновационного продукта, например, чтобы убедить инвестора, что тот на правильном пути.

В качестве механизма оценки соответствия для данной группы рисков эффективна добровольная сертификация.

Вторая группа – риски, связанные с недоверием потенциальных потребителей к продукции и ее производителям. При этом если потребители увидят в системе добровольной сертификации, к услугам которой прибег изготовитель, надежную защиту от некачественного товара, это будет положительно влиять на их выбор.

Таким образом, при создании системы добровольной сертификации инновационной продукции необходимо обеспечить, с одной стороны, уверенность инвесторов и изготовителей в объективности результатов подтверждения соответствия, с другой – доверие со стороны потребителей. Тогда выданный в рамках такой системы сертификат будет доказательством стабильного соответствия продукции заявленным свойствам и станет брендом, авторитетным как для инвесторов, так и для потенциальных потребителей.

Очевидно, что для каждого этапа жизненного цикла продукции может быть предложен свой механизм добровольной сертификации. При этом необходимо учитывать влияние особенностей инновационной продукции на процессы ее создания и производства. Выделим наиболее общие из таких особенностей:

- недостаточность информации о свойствах инновационных материалов и создаваемой продукции; их малоизученность;
- опасности (биологическая, химическая и др.), которые может нести в себе новая продукция;

- отсутствие знаний и опыта в области нормирования требований к инновационным материалам и создаваемой продукции;
- возможная повышенная чувствительность продукции и технологических процессов к параметрам внешней и производственной среды;
- вероятная сложность мониторинга и измерений характеристик инновационных материалов и создаваемой продукции.

Из вышесказанного следует, что необходимы специальные процедуры сертификации, обеспечивающие максимальную объективность оценки характеристик инновационной продукции. Это же относится и к процессам ее проектирования и производства. Изучение зарубежной и отечественной практики дало возможность выработать ряд предложений относительно таких процедур для каждого этапа жизненного цикла продукции (рис. 2):

- этап создания концепции продукции (технического задания) – независимая экспертиза новизны и полезности предлагаемой продукции;
- этап проектирования – сертификация системы менеджмента качества и сертификация типа (испытание опытного образца);
- этап производства – сертификация выпускаемой продукции и системы менеджмента качества;
- этап дистрибуции – сертификация системы менеджмента качества.



Рис.2. Добровольная сертификация на разных этапах жизненного цикла продукции

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ДОБРОВОЛЬНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ

Основные требования к системе добровольной сертификации – объективность оценок и доверие к сертификату со стороны потребителей продукции. Как же реализовать их на практике?

В отношении объективности оценок мировой опыт свидетельствует, что существуют разные пути решения проблемы. При всем разнообразии добровольных систем сертификации наибольшим авторитетом пользуются те, которые неукоснительно следуют международным документам, устанавливающим требования к органам по сертификации (ОС). Основные из них – Руководство ИСО/МЭК 65:1996 «Общие требования к органам по сертификации продукции» и стандарт ИСО 17021:2011 «Оценка соответствия. Требования к органам, проводящим аудит и сертификацию систем менеджмента».

Однако на практике существуют риски необъективных оценок из-за низкой компетентности персонала, а если присутствует коммерческая заинтересованность – то и из-за его недобросовестности.

Объективно устойчивость системы добровольной сертификации обеспечивают два фактора: во-первых, важность для учредителя системы конечного результата – удовлетворенности потребителя продукцией тех предприятий, где прошла сертификация, и во-вторых, наличие обратной связи – когда учредитель своевременно получает информацию от потребителя, неудовлетворенного качеством продукции (рис. 3).

Как показывает практика, если подобная структура не создана, это приводит к дискредитации работы ОС и даже его уходу с рынка.

Теперь об обеспечении доверия к сертификату у потенциальных потребителей. Практика – и отечественная, и зарубежная – показывает, что здесь существуют два основных пути. Первый – эволюционный, когда многолетняя безупречная работа ОС обеспечивает полное доверие к результатам оценки (такие сертификационные компании, как ТЮФ, Регистр Ллойда, СЖС, Бюро Веритас и др. потратили на это десятки лет). Второй путь – интенсивный: аккредитация ОС в признанной, имеющей высокую репутацию системе аккредитации, совместная работа с органами, уже имеющими авторитет на рынке сертификационных услуг.

Для завоевания доверия потребителей более привлекателен эволюционный путь. Правда, он требует времени, а значит, на российском несовершенном рынке, в условиях недобросовестной конкуренции результата можно и не достичь. Интенсивный путь тоже непрост. Во-первых, он предполагает выбор для аккредитации ОС признанной системы аккредитации (желательно из числа входящих в Международный форум по аккредитации и потому пользующихся доверием у бизнеса). Во-вторых, создаваемый ОС должен работать по требованиям упоминавшихся международных документов – Руководства ИСО/МЭК 65 и стандарта ИСО 17021, а также требованиям Международного форума по аккредитации. Для этого следует провести анализ соответствия этим требованиям и выполнить мероприятия по обеспечению такого соответствия.

Кроме того, статус аккредитованного органа нужно поддерживать, для чего необходимо постоянно отслеживать изменения международных требований к ОС и про-



Рис.3. Механизм обеспечения объективности сертификации

цедурам сертификации и адаптировать свою деятельность к этим изменениям.

Выбирая интенсивный путь, ОС должен прогнозировать экономические последствия: размер затрат на аккредитацию и их окупаемость с учетом объема предстоящих работ на период аккредитации.

Обратимся к практике. Так, ОАО «ВНИИС» имеет опыт аккредитации в зарубежном аккредитационном органе. Наши затраты были такими: стоимость аккредитации по одному стандарту на четыре области экономической деятельности составила 4 млн руб. плюс стоимость работ по инспекционному контролю за трехлетний период аккредитации – 3 млн руб. Чтобы окупить эти затраты за один цикл (от аккредитации до переаккредитации), необходимо проводить ежегодно не менее 30 процедур сертификации (при стоимости одной примерно 300 тыс. руб.), а также работы по инспекционному контролю (около 200 тыс. руб. за каждую проверку). При этом рентабельность не должна быть ниже 15 %.

Есть и иной интенсивный путь формирования авторитета ОС – работа, так сказать, «под зонтиком», то есть в содружестве с авторитетной сертификационной организацией.

Совместная работа нашего ОС с авторитетным зарубежным органом базируется на соглашении, которое предусматривает выдачу двух сертификатов на основе оценки заявителя нашим органом. Подобная схема привлекательна для всех сторон – заявителя, российского ОС и зарубежного органа-партнера. В частности, ОАО «ВНИИС» сотрудничает на основе соглашений с крупными сертификационными компаниями СЖС и ТЮФ Рейнланд. Главное здесь – соблюдение требований международных стандартов и взаимное доверие.

Мы развивали это направление не один год. Наши эксперты прошли обучение в системах СЖС и ТЮФ Рейнланд. Зарубежные партнеры тщательно изучали деятельность института, проводили наблюдательные аудиты. И заключали соглашения только тогда, когда приходили к выводу, что Орган по сертификации ОАО «ВНИИС» функционирует на основе тех же принципов, по которым работают они.

Кроме того, учитывая важность добровольного подтверждения соответствия инновационных объектов, ОАО «ВНИИС» в 2011 году зарегистрировал Систему добровольной сертификации инновационных объектов «Инносерт-ВНИИС», а в 2012 году в рамках этой системы уже были выданы три сертификата.

ДОПУСК НА РЫНОК ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ НА ОСНОВЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПОДТВЕРЖДЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ

Если продукция произведена в соответствии с требованиями национальных стандартов, являющихся доказательной базой технических регламентов, то и подтверждение соответствия в отношении нее осуществляется согласно этим стандартам. То есть, налицо так называемая презумпция соответствия.

Иное дело – инновационная продукция. Она по определению выпускается не по стандартам, а по документам, разработанным самой организацией. И поскольку презумпция соответствия в этой ситуации не работает, то задача лежит в иной плоскости: сначала следует подтвердить, что документы организации отвечают требованиям технического регламента. Обычно ОС подобную работу не выполняет.

Сегодня, в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», для отечественной продукции, впервые поступающей на рынок, действует следующая схема: принятие изготовителем декларации о соответствии продукции на базе собственных доказательств плюс специальная маркировка этой продукции. Декларация регистрируется в уведомительном порядке. Согласно такой схеме, все отдается на откуп изготовителю. И это в отношении инновационной продукции, где неопределенность максимальна, а риски наиболее высоки!

За рубежом принят принципиально иной подход. Так, в Европе схемы подтверждения соответствия предусматривают обязательное участие третьей стороны – уполномоченного органа. Он должен проанализировать документацию изготовителя, провести испытания продукции, в том числе исследовательские, проверить состояние производства, а при необходимости – выполнить другие виды оценки соответствия. При этом используют модуль, куда входят: анализ документации заявителя, испытание типового образца и выдача сертификата типа. Завершающий этап – выдача заявителю декларации о соответствии.

Подтверждение соответствия инновационной продукции в обязательном порядке предусматривает оценку качества проектирования и стабильности производственных процессов. Стабильность – один из признаков того, что установленным требованиям отвечает вся продукция, а не только отобранные для испытаний образцы. Это, как уже говорилось, особенно важно именно для инновационной продукции, обладающей целым рядом особенностей и требующей дополнительных усилий для обеспечения стабильного качества при реализации процессов жизненного цикла.



Рис. 4. Предлагаемая схема обязательного подтверждения соответствия инновационной продукции

Как известно, общие требования к системам менеджмента установлены в стандартах ИСО 9001, ИСО 14001, OHSAS 18001. При этом для продукции, характеризующейся наиболее высокими рисками, базовые требования этих стандартов усилены специальными стандартами отраслевого применения – ИСО/ТУ 16949 (автомобилестроение), IRIS (железнодорожная промышленность), AS 9000 (аэрокосмическая отрасль), TL 9000 (телекоммуникации) и др.

Продолжая эту тенденцию, ОАО «ВНИИС» в рамках федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 – 2010 гг.», разработал и подготовил к утверждению национальные стандарты «Системы менеджмента качества на предприятиях, выпускающих нанопродукцию. Требования», «Системы менеджмента охраны труда в организациях, выпускающих нанопродукцию. Требования» и «Системы экологического менеджмента в организациях, выпускающих нанопродукцию. Требования». Сейчас на их базе разрабатываются стандарты требований применительно к инновационной продукции в целом.

Мы полагаем, что обязательное подтверждение соответствия инновационной продукции в силу ее новизны и неопределенности должно осуществляться по наиболее жесткой схеме с участием третьей стороны (рис. 4). Это позволит, по нашему мнению, защитить рынок от проникновения потенциально опасной инновационной продукции.

Все вышесказанное можно рассматривать как рекомендацию разработчикам технических регламентов Таможенного союза, которые должны содержать в том числе и схемы подтверждения соответствия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Инновационный менеджмент / А.Е. Абрамшин, Т.П. Воронина, О.П. Молчанова, Е.А. Тихонова, Ю.В. Шленов; под ред. О.П. Молчановой. – М.: Вита-Пресс, 2001.
2. Рогова Е.М., Ткаченко Е.А., Фияксаль Э.А. Венчурный менеджмент. – М.: Издательский дом ГУ – ВШЭ, 2011.
3. Глушенко И.И. Оценка эффективности системы управления инновационными проектами // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 3.
4. Гусев Б., Покатов А. Качество – основа инновационного развития российской экономики, импортозамещения промышленной и аграрной продукции // Стандарты и качество. – 2012. – № 5.
5. Левина Л.А. Стандарты – механизм обеспечения устойчивого инновационного развития. – М.: ИНВЭЛ, 2011.

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ»

«Стандарты и качество» №5, 2003 г.

Федеральный закон «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) кардинально меняет действующие сегодня подходы к стандартизации и оценке соответствия. Понимание объективной необходимости этого является важнейшим условием достижения целей, поставленных ФЗ. А они масштабны и имеют длительную перспективу. В данной статье хотелось бы остановиться на ряде вопросов, острота решения которых для реализации ФЗ крайне велика.

Проблема технического регулирования носит комплексный, системный характер. Как сложная организационно-техническая и экономическая система для каждого конкретного периода времени она требует постановки и реализации наиболее актуальных целей и задач.

Представляется, что сегодня важнейшей целью введения ФЗ является наведение порядка в нормативной базе, устанавливающей требования безопасности. Переход к техническим регламентам на настоящем этапе не должен предполагать существенного ужесточения требований к продукции по отношению к выпускаемой, а направлен должен быть, в первую очередь, на формирование адекватных требований по отношению к риску, связанному с нанесением ущерба. Необходимо на этой основе устранить избыточность в обязательных требованиях, убрать необоснованные барьеры для развития бизнеса, сочетая это с обеспечением приемлемого уровня безопасности продукции.

В настоящее время Госстандарт России решает ряд крупных методических и организационных вопросов, которые являются фундаментом для достижения целей, поставленных ФЗ. Разрабатываются структурные решения по созданию национальных органов по стандартизации и аккредитации, главная цель которых организовать эту работу более эффективно, гармонизировать ее с международными требованиями и практикой и добиться на этой основе признания нашей деятельности в области технического регулирования за рубежом.

Организована и интенсивно осуществляется работа по приведению в соответствие с требованиями ФЗ законодательной и нормативно-правовой базы технического регулирования. Выполняются и другие работы в соответствии с планом основных мероприятий Госстандарта России по реализации ФЗ.

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА

В той или иной плоскости вопросы реализации ФЗ поднимались в процессе обсуждения проблем технического регулирования в Госкомитете. Вместе с тем общая точка зрения по их реализации еще не выработана. Не нашли они отражения и в рекомендациях по разработке технических регламентов.

Их обсуждение становится еще более актуальным в связи с тем, что в течение семи лет, а именно они определяют предельный срок переходного периода, предстоит работать параллельно в двух системах технического регулирования: старой и новой. Новые процедуры только формируются. В этой ситуации уже сейчас крайне важно понять, какие организационные изменения произойдут в деятельности по установлению требований по безопасности, стандартизации, подтверждению соответствия и других аспектах технического регулирования.

Рассматриваемые здесь вопросы являются развитием проблем технического регулирования, высказанных в работе «Регулирование рынка: баланс интересов производителей и потребителей» (Стандарты и качество, 2002, № 7).

1. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РИСКА

Прежде всего рассмотрим проблему, от качества разработки и реализации которой в значительной степени будет зависеть достижение целей технического регулирования. Речь пойдет об оценке риска причинения вреда от эксплуатации (потребления) продукции. Руководством ИСО/МЭК 51:1999 риск определяется как сочетание вероятности нанесения ущерба и тяжести этого ущерба.

В соответствии с ФЗ все принципиальные решения по разработке технических регламентов, включая установление минимально необходимых требований, выбор форм и схем подтверждения соответствия, принимаются с учетом степени риска причинения вреда продукцией. Жесткость мер по техническому регулированию и устанавливаемые при этом барьеры, препятствующие осуществлению предпринимательской деятельности, непосредственно зависят от качества решения этой проблемы. От этого же, безусловно, будет зависеть и обоснованность программы разработки технических регламентов, и эффективность работы экспертных комиссий.

Надо сказать, что актуальность этой проблемы не ограничивается только интересами собственно технического регулирования. В ст. 38 п. 2 ФЗ установлено, что изготовитель, в случае получения информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов, обязан принять необходимые меры по предотвращению причин вреда при обращении продукции и согласовать их с органами государственного контроля (надзора). Содержание этих мер должно обеспечивать снижение уровня опасности продукции и опираться на анализ и оценку риска ее эксплуатации (применения).

Таким образом, деятельность по анализу и оценке риска является важнейшей составляющей в работе по защите потребителей от опасной продукции и снятию обоснованных административных барьеров. Исходя из того, что, по существу, все субъекты — участники реализации Федерального закона «О техническом регулировании» в процессе принятия решений должны опираться на оценку риска, целесообразно рассмотреть подходы к ее проведению на основных этапах реализации ФЗ.

Попытаемся вначале определиться, где мы, собственно, находимся сегодня с решением этой проблемы в научно-методическом и организационном плане. Если говорить об организации этого дела в масштабах страны, то, учитывая разностороннюю потребность и значимость проблемы, необходимо коренное улучшение этой ситуации. Крупные организации и предприятия решают ее, опираясь на собственные силы. Предприятиям же малого бизнеса справиться с этой проблемой будет трудно. Объективно появляется потребность в специализированных по видам продукции организациях, развивающих бизнес в этой сфере. Заказчиками здесь могут быть как предприятия и организации, так и органы власти, участвующие в техническом регулировании, включая органы государственного контроля (надзора).

Отечественный и зарубежный опыт в этой области, включающий аспекты безопасности, принципы и методы анализа и оценки риска (в основном для машинотехнической продукции), обобщен в ряде государственных стандартов. Применительно к проблеме технического регулирования эти материалы можно рассматривать как базовые для принятия решений на всех этапах реализации ФЗ.

К сожалению, в этих материалах недостаточно полно рассмотрены практические вопросы принятия решений на базе сравнения фактического уровня риска с допустимым, что является главным в процессе технического регулирования. Ключевой вопрос здесь — определение критериев допустимого риска.

Наиболее привлекательным методом определения допустимого риска является подход, основанный на экономическом анализе безопасности. Согласно ему критерием допустимого риска является соотношение между необходимыми затратами на обеспечение безопасности и возможным ущербом, обусловленным возникающим при этом риске. Данный метод не нашел широкого практического применения из-за трудности количественного выражения ожидаемого ущерба и риска, которое отражало бы экономические, социальные, технологические, технические, медико-биологические и другие аспекты, связанные с производством и применением конкретной продукции.

Поэтому на данном этапе все большее значение приобретает подход к оценке допустимого риска, опирающийся на применение экспертных методов и, чаще, на качественные оценки. В ряде случаев удается выйти и на количественные характеристики. При таком подходе предполагается, что приемлемое значение допустимого риска является производным от уровня социально-экономического развития страны. Чем выше уровень социально-экономического развития, тем выше уровень предъявляемых обществом требований к безопасности и ниже значения допустимого риска.

С точки зрения реализации ФЗ, организация работ по определению допустимого уровня риска является крайне важной задачей. Причем напрямую — это не вопрос бизнеса, который непосредственно в решении этой проблемы не заинтересован, а это задача государственная, связанная с обеспечением надлежащего уровня безопасности для населения и окружающей среды.

Рассмотрим, в связи с изложенным, возможные подходы к формированию проекта программы разработки технических регламентов.

2. ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЕКТА ПРОГРАММЫ

Цель данного этапа — определение тех технических регламентов, которые должны быть разработаны в установленный период времени. ФЗ ставит в этой связи задачу формирования программы разработки технических регламентов. Общий подход состоит в том, что должны быть разработаны те технические регламенты, которые отвечают интересам развития нашей экономики и обеспечивают приемлемую защиту населения и окружающей среды от опасной продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее — продукция). Крайне важно, чтобы они не были обременительными для развития бизнеса, отвечали целям внешней торговли, были признаваемыми за рубежом и вместе с тем отвечали возможностям нашей промышленности. Исходя из целей технических регламентов, очевиден вывод о том, что программа разработки технических регламентов, ее приоритеты, сроки и финансирование должны определяться планами социально-экономического развития страны, в том числе задачами, которые стоят сегодня в области развития внешней торговли.

На этом этапе основным вопросом является обоснование необходимости разработки технических регламентов применительно к выбранной группе продукции, которая определяется по критерию однородности, выражающему в данном случае общность требований безопасности. За основу могут при этом быть взяты однородные группы продукции, на которые распространяются действующие стандарты вида: требований безопасности, общих технических требований, общих технических условий.

Применительно к выбранной группе экспертным методом определяется ориентировочный риск, включающий причины возможного возникновения ущерба, его тяжесть и масштабы. На основе этой информации готовятся предварительные предложения по составу общих и специальных технических регламентов.

Для принятия решений в процессе формирования программы должен быть организован сбор и анализ данных о случаях причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде и имуществу. Эта информация, наряду с изучением отечественной и зарубежной нормативной базы, должна использоваться при определении критериев допустимого риска и принятии решения по включению конкретного технического регламента в программу.

Для выполнения этой работы необходимо создавать специальные экспертные группы. Целесообразно рассмотреть вопрос о выполнении этой работы экспертными комиссиями, создаваемыми в соответствии с законом.

В целях обеспечения экспертных групп необходимой информацией целесообразно решением Правительства Российской Федерации создать Центр по сбору и анализу случаев причинения вреда от эксплуатации и применения продукции, возложив на него подготовку предложений по группам продукции, на которые необходимо разрабатывать технические регламенты, и критериям допустимого риска. На этот же Центр логично было бы возложить и выполнение задачи по учету и анализу всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов, определенной ст. 7 и 12 ФЗ.

Решение данных вопросов требует научно-методической и организационной про-

работки. Целесообразно ее в основном завершить в 2003 г. и уже на этой основе сформировать программу на 2004 г. Что же касается 2003 г., то наиболее правильным в этот период было бы организовать разработку ряда технических регламентов, по которым имеются соответствующие директивы ЕС или международные стандарты, например, по средствам индивидуальной защиты, игрушкам и т.п. При этом представится возможность отработать методические вопросы и получить практический опыт по анализу и оценке риска.

3. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА

3.1. Установление обязательных требований

Этот этап включает ряд последовательных действий. Вначале уточняется область распространения технического регламента на основе более детальной оценки риска видов продукции, включенных в группу. При необходимости устанавливаются виды продукции, на которые данный технический регламент не распространяется. Здесь же могут приниматься решения по разработке специальных регламентов. В результате устанавливается перечень продукции, на которую распространяется данный технический регламент.

Далее предстоит сформировать комплекс требований к продукции, определяющих безопасность зафиксированной группы продукции. Сложность проблемы состоит в том, что в большинстве случаев технические регламенты будут устанавливать требования к группам продукции, и здесь неизбежны обобщения. В европейской практике для таких случаев применяется понятие «существенные требования», которое вполне корреспондируется с понятием «минимально необходимые требования безопасности», предусмотренные ФЗ (п. 1 ст. 7).

Существенные требования могут предусматривать как качественное описание мер, снижающих до допустимого предела риск нанесения ущерба, так и численные значения показателей, если их можно установить для группы продукции, например, допустимое содержание токсичных элементов. Желательно при описании существенных требований применять показатели безопасности, содержащиеся в стандартах системы, определяющей номенклатуру показателей качества (4-й класс государственных стандартов). Этим создается возможность более правильного использования стандартов при выполнении требований технических регламентов, о чем будет сказано ниже.

Работа по установлению существенных требований должна сопровождаться анализом риска нанесения вреда и приведением каждого требования к уровню допустимого риска. При этом следует учитывать опасность возможного непредсказуемого неправильного использования продукции, а также принимать во внимание отечественные и зарубежные нормативные документы по данной тематике.

С целью снижения риска при применении (эксплуатации) продукции, а также для предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в техническом регламенте следует также установить требования к маркировке, упаковке, сопроводительной документации. При этом следует, по возможности, представить приобретателю информацию, учитывая различный контингент пользователей (дети, инвалиды и т.п.).

Для выполнения работ на этом этапе также потребуется разработка рекомендаций как для разработчиков технических регламентов, так и членов экспертных комиссий по техническому регулированию.

3.2. Выбор форм и схем подтверждения соответствия

Основным критерием для принятия решений по выбору форм и схем является степень риска недостижения установленных в регламенте целей (п. 2 ст. 23 ФЗ). Выбор форм и схем обязательного подтверждения соответствия следует проводить с учетом рекомендаций, утвержденных Госстандартом России, а также подготовленных рекомендаций по анализу риска для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества граждан при исследовании продукции с целью отнесения ее к объектам обязательного подтверждения установленным требованиям.

Для определения форм и схем подтверждения соответствия продукции требованиям технического регламента могут быть использованы методы анализа риска с учетом следующего принципа: соответствие более опасной продукции должно обеспечиваться более «жесткими» формами и схемами подтверждения (большей доказательной базой соответствия), соответствие менее опасной продукции обеспечивается меньшей доказательной базой. Методы анализа должны обеспечить качественное ранжирование видов продукции, входящих в группу, на которую распространяется технический регламент, по степени опасности: очень опасные; среднеопасные; малоопасные.

Кроме того, необходимо учитывать чувствительность устанавливаемых техническим регламентом показателей безопасности к изменению производственных или эксплуатационных факторов. Чем больше их разброс, тем более жесткие формы и схемы должны быть применены.

В техническом регламенте, кроме описания форм и схем обязательного подтверждения соответствия применительно к определенным видам продукции, могут даваться дополнительные требования для обеспечения объективности результатов подтверждения соответствия. Например, в схеме декларирования с представлением сертификата на систему качества могут устанавливаться требования к органу по сертификации, сертификаты которого будут учитываться в качестве одного из доказательств соответствия. Это необходимо для создания уверенности в достоверности оценки системы качества.

Кроме того, следует установить круг заявителей (изготовители, монтажники, продавцы), которые вправе использовать ту или иную форму и схему подтверждения соответствия.

4. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВВЕДЕНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ В ДЕЙСТВИЕ

4.1. Соотношение технических регламентов и национальных стандартов

Введение в действие Федерального закона «О техническом регулировании» требует четкой координации деятельности по разработке технических регламентов и национальных стандартов.

Ранее уже говорилось о том, что технические регламенты не устанавливают требований к конструкции и исполнению. Как следствие этого, перед производителями всегда будет стоять задача при изготовлении конкретных изделий иметь такой доку-

мент для выпуска продукции, который обеспечивал бы, наряду с созданием продукции с заданными потребительскими свойствами, выполнение требований технических регламентов. Способов действия в этой ситуации два. Первый — разработать такой документ самостоятельно, что далеко не каждому производителю будет под силу. Второй — применить национальный стандарт, если, конечно, он есть. Надо сказать, что первый способ чреват и тем, что производителю надо будет доказывать, что его документ обеспечивает выполнение требований технических регламентов.

Вывод здесь очевиден, второй способ — это серьезная поддержка наших производителей. Для оказания такой помощи производителям необходимо в максимально возможной степени при разработке национальных стандартов закладывать в них решения, которые обеспечивали бы выполнение требований технических регламентов.

Основным условием выполнения требований может служить реализация принципа «презумпции соответствия», принятого в ЕС. В российских условиях это означает, что применение производителями на добровольной основе национальных стандартов, гармонизированных с данным техническим регламентом (п. 9 ст. 16 ФЗ), считается выполнением его требований. Для большей определенности перечень гармонизированных стандартов, включаемый в приложение к техническому регламенту, целесообразно давать с указанием его пунктов или разделов стандартов, раскрывающих существенные требования регламента.

В организационном плане это означает, что после разработки и принятия технического регламента должна быть организована работа по пересмотру действующих или разработке новых гармонизированных с ним национальных стандартов на продукцию, охватываемую этим регламентом. Учитывая, что процесс гармонизации носит итеративный характер, эта работа может быть организована параллельно.

Такая тесная взаимосвязь между техническими регламентами и стандартами еще раз ставит вопрос о том, что основными разработчиками технических регламентов должны быть технические комитеты по стандартизации. Именно они являются наиболее подготовленными в этой области, включают в себя широкий круг квалифицированных специалистов, обладающих большим опытом в конкретной сфере стандартизации.

4.2. Уполномоченный орган

Важная проблема, которую надо рассмотреть и принять по ней необходимое организационное решение, состоит в следующем. Исходя из того, что технические регламенты, как уже говорилось, будут разрабатываться на группы продукции, возникает проблема трактовки их существенных требований применительно к конкретным видам изделий. При этом производители должны будут иметь такие документы на продукцию (стандарты, технические условия и т.п.), выполнение которых при ее изготовлении должно обеспечивать достижение целей технических регламентов.

Сложность заключается в том, что в большинстве случаев номенклатура и значения показателей в документе на продукцию различных производителей могут существенно отличаться. В этой ситуации должна быть квалифицированная независимая оценка, выполняемая на базе исследований и испытаний, того, что конкретный документ на продукцию обеспечивает соответствие требованиям регламента. Именно это и будет объективной основой для того, чтобы вести диалог с производителями,

главная цель которого будет состоять в выполнении требований технических регламентов и обеспечении уверенности у производителя в том, что его продукция будет легитимна на рынке. Учитывая, что здесь могут возникать конфликтные ситуации, заключения уполномоченных органов должны иметь юридическую силу.

Эта проблема не может быть решена органами по сертификации в процессе подтверждения соответствия. Здесь другая задача. По каждому техническому регламенту должен быть определен компетентный уполномоченный орган, ответственный за научно-техническое сопровождение технического регламента при его введении в действие. Его основная функция будет состоять в подготовке заключений о том, что тот или иной применяемый документ на продукцию обеспечивает достижение цели технического регламента. От объективности работы таких уполномоченных органов будет зависеть реализация на практике требований технического регламента. Это в первую очередь относится к случаям, когда на данную продукцию нет однозначных значений показателей безопасности, а изготовитель не может или не хочет использовать добровольный национальный стандарт.

Институт уполномоченных органов действует в ЕС, и к ним в Европейских директивах на продукцию устанавливаются требования.

Необходимо и нам в организационном плане определиться с правовым статусом уполномоченных органов, разработать Положение о них и механизм уполномочивания. Целесообразно определять их из числа аккредитованных органов по сертификации. Дополнительным требованием должна быть установлена необходимость вхождения в эти органы специалистов по стандартизации конкретных видов продукции.

Уполномоченным может быть определен также федеральный орган исполнительной власти, если он обеспечивает выполнение изложенных выше требований.

4.3. Технический регламент как новая форма документа, устанавливающего требования безопасности

В соответствии с ФЗ «технический регламент — это документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или Указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации...» Принципиальным здесь является то, что технический регламент — это не только закон, указ или постановление правительства, а документ, приобретающий в дальнейшем силу закона или иного акта, которым он был принят. Разрабатывается он по собственной процедуре.

Вышеизложенное ставит вопрос о возможности и целесообразности иметь типовую структуру технического регламента, что крайне важно для практической работы по его созданию, введению в действие и контролю за соблюдением установленных в нем требований и положений.

Установленные в ФЗ требования к содержанию технического регламента должны быть сведены в типовую форму в логической последовательности. Весь отечественный и зарубежный опыт нормотворчества говорит о необходимости не допускать здесь большого разнообразия. Это важно как с точки зрения разработчиков, так и их пользователей.

В техническом регламенте в зависимости от вида продукции могут быть установлены формы и схемы подтверждения соответствия, порядок государственного контроля (надзора) за данной продукцией на рынке, порядок государственной регистрации и другие мероприятия, направленные на выполнение требований технических регламентов. Вместе с тем типовая структура не должна ограничивать разработчиков в процессе изложения положений, учитывающих специфику продукции и особенности введения в действие конкретного технического регламента.

Проект нормативного документа (федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ) должен содержать указание о принятии технического регламента, срок введения его в действие и условия внедрения.

Введение технического регламента должно предусматривать возможность подготовки к внедрению (время переходного периода), решение вопроса о заделе производства, объемах и сроках корректировки технической документации на продукцию и других аспектах разработки, производства, обращения и утилизации продукции для исключения неоправданных препятствий в предпринимательской деятельности при сохранении достаточного уровня защиты интересов потребителей.

Очевидно, что по этому и другим вышеизложенным вопросам должны быть также подготовлены соответствующие рекомендации.

4.4. Альтернативные формы регулирования

Достижение целей ФЗ должно обеспечиваться при условии того, что требования технических регламентов не будут служить препятствием осуществлению предпринимательской деятельности, свободному перемещению товаров и будут минимально необходимы. Устойчивая тенденция в этой области может быть создана только при активном развитии и введении в действие альтернативных рыночных форм регулирования: добровольной сертификации, страховании ответственности за ущерб, внедрении систем качества, обучении и информировании потребителей, создании саморегулируемых организаций и т.д. Очевидно, что и здесь нужна продуманная программа действий.

4.5. Подготовка и переподготовка специалистов

В настоящее время ведется определенная работа в этой области. Вместе с тем ситуация требует других темпов ее проведения. Действительно, если исходить из того, что ФЗ кардинально меняет подходы к деятельности по стандартизации и оценке соответствия, критерий организации этой работы должен быть один: разработку проектов технических регламентов, подтверждение соответствия, аккредитацию и государственный надзор должны выполнять только те эксперты и специалисты, которые прошли переподготовку и доказали свою способность выполнять требования ФЗ.

Проблем здесь много. Предстоит масштабная работа по подготовке и переподготовке специалистов во всех областях и на всех уровнях технического регулирования. Необходима разработка новых учебных программ, подготовка преподавателей, учебных пособий. Нужны семинары и конференции и, главным образом, в регионах, где пока еще смутны представления о ФЗ, его целях и задачах. Представляется целесообразным в 2004 г. организовать Всероссийскую конференцию по проблемам технического регулирования.

Основная тяжесть всей этой работы, конечно, ляжет на Госстандарт России, его институты и территориальные органы. Вместе с тем необходимо к ней привлекать спе-

циалистов других федеральных органов, Торгово-промышленной палаты, обществ потребителей, научную общественность. Целесообразно в научном плане и организационно возложить эту работу на учебную Академию стандартизации, метрологии и сертификации.

В заключение хотелось бы отметить, что предложенные для рассмотрения вопросы, конечно, не являются исчерпывающими и по своей значимости неравноценны. Цель данной статьи, как уже говорилось, и состоит в их обсуждении для выработки общей позиции и принятия решений.

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ — ИНСТРУМЕНТ ИННОВАЦИИ^{1*}

«Стандарты и качество» № 1, 2004 г.

Техническое регулирование является одним из ключевых факторов создания эффективных условий для формирования и реализации государственной промышленной и социально-экономической политики, включая создание активной конкурентной среды, внедрение инноваций, снятие административных барьеров, устранение барьеров во внутренней и внешней торговле, увеличение на этой основе объемов инвестиций и др.

Рассмотреть в целом механизм воздействия технического регулирования на составляющие этой политики в данной статье не представляется возможным. Попытаемся в качестве примера проанализировать процесс воздействия технического регулирования на одну из важнейших составляющих промышленной и социально-экономической политики — инновационную деятельность, так как именно нововведения в промышленности обеспечивают конкурентоспособность предприятий и, в конечном счете, — страны на внешних рынках.

Федеральный закон «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) определил основные цели системы технического регулирования в Российской Федерации, направленные на реформирование правоотношений в этой области, включая следующие элементы: нормирование обязательных и добровольных требований к продукции, стандартизация, аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий, подтверждение соответствия продукции установленным требованиям (сертификация и декларирование соответствия) и государственный контроль (надзор).

В сферу технического регулирования входят также и непосредственно направленные на повышение конкурентоспособности виды деятельности: добровольная сертификация; внедрение систем менеджмента качества; обучение и информирование потребителей; страхование ответственности за ущерб; создание саморегулируемых организаций и др.

Важным аспектом ФЗ, особенно в свете проводимой сегодня административной реформы, является то, что он предусматривает разделение полномочий и ответственности государства и бизнеса за безопасность и качество продукции на основе рационального сочетания свободного предпринимательства и государственного регулирования, гармонизации их с международной практикой. При этом госу-

^{1*} В соавторстве

дарство на основе новой категории нормативных актов — технических регламентов — берет на себя ответственность за установление приемлемых для общества требований безопасности и правил подтверждения соответствия продукции этим требованиям, определяемых на основе учета риска причинения вреда от ее применения.

Регулирование процессов повышения качества и конкурентоспособности продукции ФЗ относит к рыночной, добровольной сфере. Здесь будут действовать такие категории документов, как национальные стандарты, носящие добровольный характер, а также стандарты организаций. И те и другие, естественно, должны обеспечивать выполнение требований технических регламентов. И значит, на бизнес ложится ответственность за выполнение требований технических регламентов в процессе создания продукции и доказательство того, что эти требования фактически выполняются, путем подтверждения соответствия.

Согласно [1], инновационная деятельность заключается в привнесении новых идей на уровне рынка или производства (технологическая инновация). Структура потребительского спроса консервативна и статична, предпочтения потребителей, как правило, устойчивы, и только инновации позволяют совершить прорыв в условиях конкурентного рынка. Инновации позволяют изменить соотношение долей уже разделенного рынка в пользу создателей новой продукции. Таким же образом технологические инновации обеспечивают конкурентное преимущество перед производителями аналогичной продукции. Отсюда становится понятным влияние инноваций на конкурентоспособность предприятий.

Анализ положений ФЗ показывает, что принципы технического регулирования (ст. 3) формально не содержат положения, направленные на реализацию нововведений в промышленности, на создание новой техники. Однако, формируя новые правоотношения в социальной сфере и в экономике, ФЗ косвенно содействует развитию инноваций в стране.

Содержание технического регулирования является отражением социально-экономических отношений в стране. В 20—80-е годы XX века адекватным отражением централизованной экономики СССР была централизованная стандартизация. Государственные стандарты регламентировали все вопросы промышленной деятельности, начиная от раннего проектирования до утилизации. Во многом государственные стандарты выполняли роль промышленных уставов, по которым должны были работать отечественные предприятия. Вот поэтому несоблюдение стандарта преследовалось по закону.

Необходимо подчеркнуть, что такой подход к стандартизации нельзя оценивать в категориях «плохой» или «хороший», он был адекватен экономике СССР. Предприятия исходно были несвободны в выборе партнеров, поставщиков, в выборе материалов, почему же они должны были быть свободны в выборе способов проектирования, методов производства и т.п.? Точно так же, как Госплан СССР знал и решал, что и сколько надо производить, точно так же Госстандарт СССР знал и решал, какие требования надо предъявить к тому, что производится. И это свое решение он (Госстандарт СССР) закреплял в соответствующих государственных стандартах.

Стандарт не принимался на условиях консенсуса, т.е. компромисса между заинтересованными сторонами. Разработчик государственного стандарта выступал от

имени государства, потому что он выполнял государственный план по его разработке. При этом учитывались (или должны были учитываться) интересы государства, а не сторон.

В рамках такого подхода, когда несоблюдение стандарта было чревато отрицательными последствиями, разработчики новой продукции должны были многократно продумать свои решения, поскольку всегда существовала опасность впасть в «ересь», связанную с несоответствием стандарту. Консерватизм системы изначально препятствовал нововведениям, так как довольно легко выводил новую продукцию из контекста государственного стандарта. В такой ситуации проще было следовать стандарту, чем доказывать целесообразность новаций. Следует подчеркнуть, что, безусловно, в консерватизме имеется и здоровый элемент, тот, который реализуется в медицине и опирается на принцип «не навреди».

Чему же принципиально новому в области инноваций будет содействовать Федеральный закон «О техническом регулировании»? С нашей точки зрения, наиболее важным является формирование двухуровневой системы документов, содержащих требования к продукции: технические регламенты и национальные (не государственные!) стандарты. Технические регламенты, принятые ФЗ или постановлением Правительства Российской Федерации, должны содержать обязательные для применения и исполнения требования к продукции, обеспечивающие безопасность. Национальные же стандарты устанавливают требования к продукции в целях добровольного многократного применения.

Связь между техническими регламентами и национальными стандартами может быть прояснена следующим образом. Требования технических регламентов, как это следует из п. 2 ст. 7 ФЗ, не должны служить препятствием для осуществления предпринимательской деятельности в большей степени, чем это необходимо для обеспечения безопасности. Поэтому технические регламенты устанавливают лишь минимально необходимые требования (п. 1 ст. 7), и эти требования являются исчерпывающими (п. 3 ст. 7). Важно понять, что означают эти нормы закона, связанные с установлением требований регламента. Отдельные комментарии по этому вопросу даны в [2—4]. Здесь мы уточним нашу точку зрения. Согласно нормам русского языка [5], «исчерпывающий» означает «всесторонний, полный, законченный». Другими словами, законодатель считает, что требования к продукции в технических регламентах должны быть всесторонними, полными, законченными и при этом минимально необходимыми. Т.е., с одной стороны, они (требования) не должны ущемлять поставщиков больше, чем это вытекает из положений ст. 6, с другой — должны быть проанализированы все возможные виды опасностей, установленные в п. 1 ст. 7, и все возможные аспекты риска причинения вреда. Таким образом, разработчик проекта технического регламента по безопасности машин и оборудования вопрос, например, информационной безопасности, не должен отражать в проекте (нет в перечне п. 1 ст. 7), но обязан рассмотреть все источники механической опасности.

Второй аспект задания требований связан с тем, каким образом их определять в технических регламентах. Безусловно, соблазнительно устанавливать эти требования в виде конкретных минимально необходимых норм (характеристик), полагая, что слово «исчерпывающий» означает «конкретный». Однако, как это показано в [4],

такой подход является неэффективным, так как любые изменения международных стандартов, которые, как правило, используются в качестве основы для разработки регламентов (п. 8 ст. 7), приводят к противоречию. Более того, в силу консервативности порядка принятия технических регламентов такое противоречие может затянуться на долгие годы, учитывая положения п. 3 ст. 7.

Есть у такого подхода и другие недостатки. Например, противоречие с принципами нового и глобального подхода, принятого в ЕС, которое затруднит процесс взаимного признания результатов оценки соответствия. Таким образом, по крайней мере, для продукции, охватываемой этими принципами, требования, связанные с обеспечением безопасности, в технических регламентах целесообразно задавать в виде существенных требований.

Конкретные характеристики продукции, раскрывающие существенные требования регламентов, должны быть заданы в национальных стандартах, гармонизированных с соответствующими регламентами. Эти стандарты, применяемые на добровольной основе, обеспечивают соответствие продукции требованиям регламента (п. 9 ст. 16).

Фактически такое положение вместе с нормой п. 4 ст. 7, запрещающей устанавливать требования к конструкции и исполнению, должно содействовать инновационной деятельности в стране.

Действительно, ФЗ реализует следующее положение: изготовитель может добровольно следовать национальному стандарту, гармонизированному с соответствующим регламентом, и применять все апробированные стандартные решения. В этом случае изготовитель выполняет существенные требования регламента, но не следует ожидать от него инновационных решений.

Изготовитель может использовать принципиально новые научно-технические решения, не следуя добровольному национальному стандарту, а разработав стандарт организации. В этом случае он должен доказать соответствие своей продукции существенным (общим) требованиям технического регламента путем использования механизма сертификации, т.е. обязательно привлекая третью сторону. Следует отметить, что этот аспект не нашел прямого отражения в ФЗ, но вытекает из духа последнего. В этом и состоит важная роль сертификации — подтверждать соответствие продукции требованиям регламента в отсутствии национального стандарта, гармонизированного с техническим регламентом, или отказа от его применения. Таким образом, если изготовитель отказывается от применения стандартных решений, реализует новые технологии, он должен доказать соответствие продукции требованиям технического регламента специальным образом, так как общество заинтересовано именно в обеспечении безопасности.

При этом очень важно отметить два положения. Во-первых, учитывая, что отмеченное выше условие не отражено в ФЗ, возрастает роль рекомендаций по этому вопросу, которыми могли бы руководствоваться разработчики проектов технических регламентов и члены экспертных комиссий, проводящих их экспертизу.

Во-вторых, учитывая, что в подтверждении соответствия продукции требованиям технических регламентов (т.е. требованиям федеральных законов) путем сертификации, когда изготовитель отказывается от применения национального стандарта, заинтересовано государство и общество, следует признать, что органы по сертифи-

кации в этом случае осуществляют не коммерческую деятельность, а реализуют государственную функцию. Очевидно, что тогда одной аккредитации, проводимой негосударственной организацией, каковой является орган по аккредитации, недостаточно для реализации государственной функции защиты общества. В странах ЕС такой механизм обеспечивается государственными органами власти путем уполномочивания органов выполнять работы в рамках конкретной директивы.

Внешне ситуация выглядит таким образом, что уполномочивание противоречит одному из принципов технического регулирования (ст. 3), связанному с недопустимостью ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации. Однако такое противоречие не является принципиальным, поскольку уполномочивание не адекватно (не равносильно) аккредитации и связано с признанием полномочий выполнять работы в области оценки соответствия в рамках конкретного технического регламента. При этом такое признание осуществляется не органом по аккредитации (негосударственной организацией), который не отвечает за реализацию требований конкретного технического регламента, а органом государственной власти.

В связи с этим целесообразно при внесении изменений и дополнений в ФЗ рассмотреть возможные положения, касающиеся уполномочивания аккредитованных органов по сертификации.

Таким образом, реализация положений Федерального закона «О техническом регулировании» расширит масштабы инновационной деятельности, позволит активизировать работу в области создания новой техники.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уолл Н., Маркузе Я., Лайнз Д., Мартин Б. Экономика и бизнес. А-Я: Словарь-справочник. — М.: ФАИР-ПРЕСС, 1999.
2. Версан В.Г. Актуальные проблемы введения в действие Федерального закона «О техническом регулировании» // Стандарты и качество. — 2003. — № 5.
3. Пугачев С., Самков В. Национальный стандарт как доказательство соответствия обязательным требованиям технического регламента // Стандарты и качество. — 2003. — № 10.
4. Аронов И.З., Версан В.Г., Теркель А.Л. Основные вопросы задания требований безопасности в технических регламентах // Стандарты и качество. — 2003. — № 9.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964.

КАК ДЕЙСТВОВАТЬ ПРЕДПРИЯТИЮ В УСЛОВИЯХ ПРИНЯТИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА?^{1*}

«Стандарты и качество» №10, 2007 г.

Если ход реформы технического регулирования оценивать по числу принятых технических регламентов, вывод будет неутешительным: за четыре года, прошедшие с момента введения в действие закона, давшего старт реформированию, мы имеем только один действующий регламент. Однако если оценивать ход реформы по другим параметрам, оценка будет гораздо более благоприятной. За прошедшие годы в ходе разработки и обсуждения проектов технических регламентов, рассмотрения проблем технического регулирования на семинарах и конференциях (часто с участием зарубежных специалистов), обсуждения их на заседаниях Правительства и в Государственной Думе в процесс реформирования был вовлечен широкий круг ученых и специалистов различного профиля.

Это позволило создать серьезный информационный задел для проведения реформы, скорректировать ее ход в нужном направлении. Но, к сожалению, в стороне от этой деятельности оказалось большинство предприятий и организаций, которые могут из-за своей пассивности оказаться в крайне сложной ситуации. Ведь нормы Федерального закона «О техническом регулировании» (далее — ФЗ), определяющие обязанности изготовителя в случае несоответствия продукции требованиям технического регламента, очень жесткие, и их невыполнение может крайне негативно сказаться на сбыте продукции и экономике предприятия в целом.

Например, ст. 40 ФЗ предусматривает такую меру, как принудительный отзыв с рынка продукции, не соответствующей требованиям технического регламента. В российском законодательстве эта норма новая, однако в мировой практике она применяется давно, и известно, что только автомобильные компании ежегодно теряют на этом десятки миллионов долларов.

Вывод из сказанного может быть только один: предприятиям надо активно включаться в процесс реализации ФЗ.

В период с 2003 по 2007 г. разработано более 200 проектов технических регламентов, и предприятиям надо знать, в какой стадии рассмотрения находятся те технические регламенты, которые непосредственно касаются их деятельности.

^{1*} В соавторстве

И сейчас не поздно направить свои замечания и предложения по этим проектам, даже если они находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

Первичным источником информации о вновь разрабатываемых технических регламентах является публикуемая программа разработки технических регламентов, утверждаемая Правительством РФ в соответствии с п. 12 ст. 7 ФЗ. Поскольку технические регламенты также могут быть разработаны вне утвержденной программы, то информацию о таких технических регламентах (ТР) можно почерпнуть только из уведомлений о разработке проекта ТР. Такие уведомления публикуются в «Вестнике технического регулирования».

Указанные источники информации, по крайней мере, позволят выявить те ТР, которые связаны с продукцией данного предприятия, и отслеживать их разработку в дальнейшем. Следует иметь в виду, что некоторые ТР могут распространяться на большие группы продукции, например машины и оборудование, или касаться только отдельных свойств продукции, например электромагнитной совместимости.

Включиться в обсуждение проектов ТР целесообразно сразу после публикации уведомлений. Процедура, этапы и сроки обсуждения проектов регламентированы ст. 9 ФЗ. Текст проекта ТР можно запросить у его разработчиков.

Предприятиям рекомендуется проводить анализ проектов прежде всего в отношении требований к выпускаемой или разрабатываемой продукции, процессам ее жизненного цикла, оценки соответствия. Интерес изготовителя может проявляться, в частности, в стремлении снизить или увеличить будущий уровень требований по сравнению с действующими требованиями и уровнем, достигнутым предприятием.

Если требования к продукции заданы в проекте в виде существенных (общих) требований, следует, во-первых, оценить полноту охвата продукции, во-вторых ориентировочно оценить фонд действующих национальных стандартов и сводов правил с точки зрения возможности их добровольного применения для обеспечения соответствия требованиям технического регламента.

Применительно к оценке соответствия надо проанализировать целесообразность форм и схем оценки, в том числе форм подтверждения соответствия (декларирование или обязательная сертификация).

Результаты анализа проекта можно оформить в виде документа «Замечания к проекту технического регламента» и направить его разработчику.

Весьма полезно участвовать в работе или ознакомиться с заключением экспертной комиссии по данному проекту, которые публикуются в «Вестнике технического регулирования» или на сайте Ростехрегулирования.

Проекты федеральных законов или постановлений правительства о техническом регламенте публикуются в тех же источниках.

Процесс подготовки к внедрению технического регламента заканчивается получением его окончательного текста, который публикуется в «Российской газете» или других официальных источниках.

Таким образом, как показано выше, уже на этапе разработки предприятие имеет все возможности отразить в техническом регламенте свои интересы и принять необходимые меры для подготовки к его внедрению.

Принятие технического регламента ставит точку в предварительных дискуссиях о его содержании и не оставляет предприятиям иного выбора, кроме неукоснительно-

го соблюдения его требований. Несоблюдение же, как уже отмечалось, — это разнообразные риски предприятия и его руководителей, связанные с экономической, административной и уголовной ответственностью, предусмотренной отечественным законодательством.

МИНИМИЗАЦИЯ РИСКА В УСЛОВИЯХ СУЩЕСТВУЮЩИХ РЕСУРСОВ

Соблюдение требований технического регламента — это прежде всего соответствие этим требованиям конструкции (рецептуры) продукции, а затем бездефектное воспроизведение этой конструкции (рецептуры) в готовом изделии и в процессе доведения продукции до потребителя.

Любая продукция, даже самая простейшая, характеризуется многими показателями, а сложная тем более. В процессе производства всегда есть вероятность того, что какой-то параметр, значение показателя не будет соответствовать требованиям. Нулевой уровень дефектности по всем параметрам маловероятен или практически невероятен. Однако возможные последствия от различных дефектов различны. Есть дефекты, недопустимые с точки зрения тяжести последствий, а есть такие, влияние которых незначительно или совсем незаметно для потребителя.

Сказанное выше приводит к двум принципиальным с практической точки зрения выводам:

- если использовать одинаковые методы управления для всех параметров, то параметры, наиболее значимые и наиболее чувствительные к производственным изменениям, не получают достаточного внимания, поскольку предприятия всегда имеют ресурсные ограничения;
- для достижения оптимального соотношения цены и качества (с точки зрения безопасности и наиболее важных потребительских свойств) предпочтительно уделить наибольшее внимание нескольким значимым характеристикам, чем многим не значимым.

Исходя из изложенных соображений, отрасли, производящие продукцию, связанную с большими рисками при эксплуатации, такие как аэрокосмическая, атомная, автомобильная и т.п., в своей практической деятельности используют концепцию менеджмента качества, базирующуюся на приоритетном управлении ключевыми (специальными) характеристиками. Обобщение опыта этих отраслей позволило ВНИИС приступить к разработке рекомендаций для предприятий, направленных на реализацию требований технических регламентов.

В общем виде под ключевой характеристикой понимается параметр (продукции, компонентов продукции, технологического процесса), изменчивость которого может значительно повлиять на безопасность или значимое для потребителя свойство продукции.

Таблица 1

Номер процесса / части	Название процесса, описание операции	Станок, устройство, инструмент, оснастка	Номер	Характеристики		Обозначение ключевых характеристик
				продукции	процесса	
1	Инжекционное литье	Оборудование № 1	19	Расположение крепежных отверстий		∇
30	Развертка	В-752	26	Руль		∇

О НЕКОТОРЫХ ГЛАВНЫХ ПРИНЦИПАХ УПРАВЛЕНИЯ ПО КЛЮЧЕВЫМ ХАРАКТЕРИСТИКАМ

Поскольку технические регламенты устанавливают обязательные для соблюдения требования к безопасности продукции, эти требования сами по себе (если они выражены в виде конкретных параметров) являются ключевыми либо могут быть трансформированы в ключевые характеристики.

Менеджмент качества по ключевым характеристикам предполагает такую последовательность этапов:

1. Определение ключевых характеристик продукции
2. Развертывание ключевых характеристик продукции в ключевые характеристики компонентов (детали, узлы, материалы и др.)
3. Развертывание ключевых характеристик процессов
4. Определение планов управления ключевыми характеристиками на различных этапах жизненного цикла продукции
5. Реализация планов управления.

Рассмотрим содержание каждого этапа.

1. Как уже отмечалось, если обязательные требования к продукции выражены в техническом регламенте в виде конкретных параметров продукции, они по определению являются ключевыми характеристиками, если же эти требования изложены как существенные (не конкретные), возможны две ситуации:

- имеется национальный стандарт, являющийся доказательной базой данного технического регламента и содержащий параметры, отвечающие его существенным требованиям. Если предприятие использует этот стандарт, его параметры — основа для определения ключевых характеристик;
- если предприятие осуществляет собственную разработку продукции, не используя национальный стандарт и разрабатывая стандарт организации, технические условия или другой документ, то определение ключевых характеристик — инженерно-техническая задача персонала предприятия.

Для выявления ключевых характеристик используются экспертные или иные специальные методы. Наиболее распространенными, можно сказать, хрестоматийными, являются методы QFD — развертывание функции качества и FMEA — анализ видов и последствий отказов, которым посвящено немало публикаций в журналах «Стандарты и качество», «Методы менеджмента качества» и других специальных изданиях.

Практически любая продукция состоит из компонентов, но не все компоненты в одинаковой степени влияют на ключевые характеристики конечной продукции. Задача инженерно-технических служб предприятия — определить компоненты, влияние которых наиболее значимо для ключевых характеристик продукции. Далее выделить в этих компонентах ключевые характеристики, в наибольшей степени влияющие на конечную продукцию.

В основе развертывания ключевых характеристик процессов лежит та же логика, что изложена выше.

Не все технологические процессы в одинаковой степени влияют на ключевые характеристики компонентов, поэтому среди них выделяются наиболее значимые, а в них параметры, оказывающие наибольшее влияние на ключевые характеристики, и т.д.

4. Главный принцип организации четвертого этапа: ни одна ключевая характеристика не должна остаться без внимания. План управления каждой выбранной характеристикой должен быть таким, чтобы по возможности предотвращать появление дефекта и минимизировать вероятность его пропуска. При этом надо принимать во внимание экономическую целесообразность применяемых методов. Например, сплошной контроль, безусловно, минимизирует вероятность пропуска дефектов, но он слишком дорог для предприятия.

В практике, как известно, существует большое разнообразие методов управления характеристиками: сплошной и статистический контроль, контроль первой произведенной детали, ведение статистической контрольной карты и т.д. Все зависит от характера технологического процесса, изменчивости факторов, влияющих на процесс, применяемого оборудования и т.п.

Формат плана управления ключевой характеристикой предусматривает информацию, идентифицирующую продукцию и процесс, используемое технологическое оборудование, ключевые характеристики продукции и процесса, методы управления ключевыми характеристиками, план реагирования. Фрагмент плана управления представлен в табл. 1.

Оконч. таблицы 1

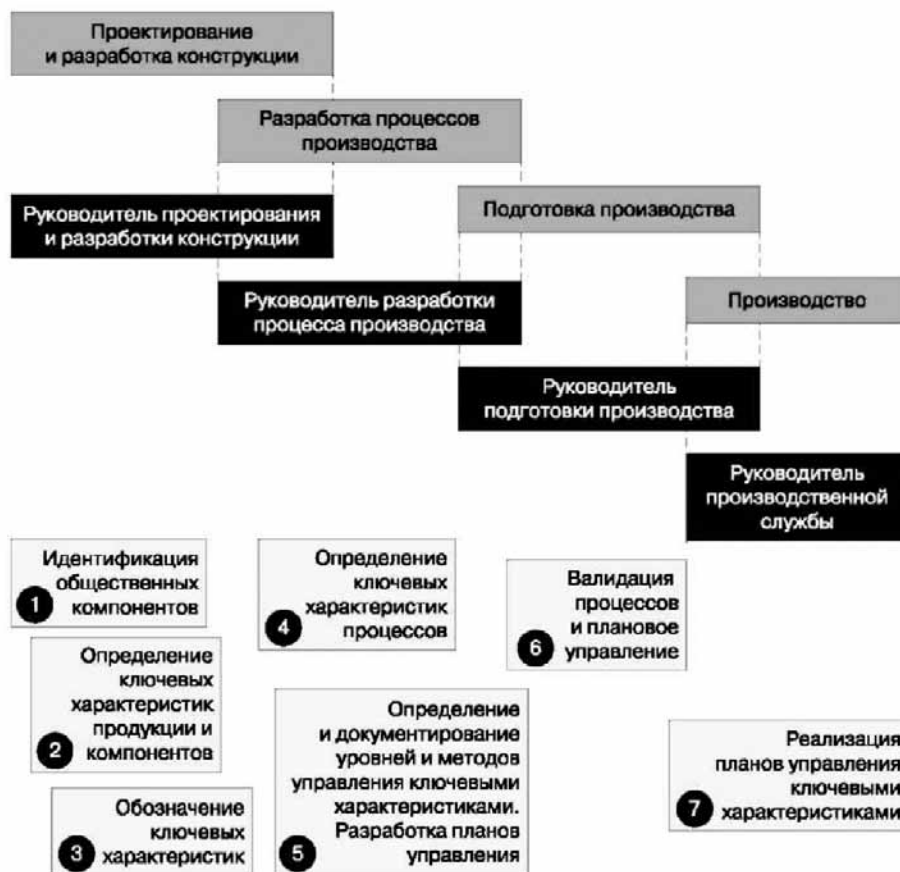
Номер процесса / части	Планы управления					
	Спецификация продукции/ процесса	Метод и средство измерения, оценки	Выборка		Метод управления	План реагирования
			Объем	Частота		
1	Положение центра отверстия, 25±1 мм	Приспособление № 10	5 шт.	1 ч	Контрольная карта	Изолировать и настроить
30	Шаблон зацепления 0,7510—0,7525	Спец. шаблон с индикатором	Второе изделие	После каждого сдвига	Проверочные листы	Заменить оснастку

На всех этапах жизненного цикла продукции должна осуществляться идентификация ключевых характеристик. Для этих целей обычно применяют специальные обозначения. Единого подхода к их выбору нет. В табл. 2 приведены примеры обозначений, применяемых в автомобильных компаниях США.

Таблица 2

Определение специальных характеристик	Компании		
	«Дженерал Моторс»	«Форд Моторс»	«Крайслер»
Ключевая характеристика, связанная с безопасностью и законодательством	<S> ⊙	<CC> ▽	<S>
Ключевая характеристика, значимая для потребителя и экономики	<F/F> ◇○	<S/C> -	<P> d

Схема



5. Как уже отмечалось выше, планы управления выбираются такими, чтобы не допускать появления дефектов и минимизировать вероятность их пропуска в случае появления.

Естественно, что методы управления выбираются исходя из теоретических предположений, предыдущей практики, аналогий, опыта специалистов. Но предложенные методы должны быть опробованы и их результативность подтверждена применительно к конкретным условиям действия технологических процессов. Процедура проверки и подтверждения результативности выбранного плана называется валидацией плана управления. После этой процедуры планы должны неукоснительно соблюдаться, что должно быть предметом особого внимания для предприятий. На схеме показаны этапы реализации концепции управления ключевыми характеристиками в привязке к этапам жизненного цикла продукции.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть: принятие технических регламентов содержит определенные риски для предприятий, связанные с вероятностью несоблюдения требований регламентов по тем или иным причинам.

Свести риски к минимуму можно, используя два пути: во-первых, включаться в процесс подготовки проекта технического регламента для защиты своих интересов и получения опережающей информации до введения регламента в действие, во-вторых, использовать концепцию менеджмента качества по ключевым характеристикам, считая такими характеристиками требования технических регламентов.

КРИЗИС И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ^{1*}

Промышленник России №3-4, 2009 г.

Многими известными экономистами признается факт, что кризис, так внезапно охвативший мир, — прежде всего системный кризис, кризис классической либеральной модели экономики, в рамках которой осуществлялась экономическая политика большинства развитых стран мира за последние четверть века. Экономика России в этом направлении развивалась в течение последних 15 лет.

Если правы те экономисты, которые полагают, что источник настоящего кризиса — это либеральная модель экономики, с присущим ей «мягчайшим» регулированием во всех сферах, и для выхода из него необходимо усилить роль государства в ее регулировании, то следует ли из этого, что аналогичная оценка должна быть сделана и в отношении технического регулирования?

В статье мы изложим свою точку зрения на эту проблему. Но наряду с этим нам представляется также крайне важным рассмотреть еще ряд вопросов реализации Федерального закона «О техническом регулировании», актуальность которых определилась сложившейся в настоящее время практикой разработки и введения в действие технических регламентов.

Итак, по порядку.

В условиях кризиса, по нашему мнению, объективно возникает потребность в корректировке роли государства в достижении цели в области обеспечения безопасности, поставленной Федеральным законом «О техническом регулировании». Прежде всего необходимо рассмотреть проблему распределения полномочий между ключевыми субъектами технического регулирования — государством и бизнесом, особенно в законодательно регулируемой сфере. Объектом анализа должна стать важнейшая проблема технического регулирования — поиск разумного баланса между обеспечением безопасности жизни, здоровья граждан, защиты окружающей среды и снятием барьеров для бизнеса. В прессе высказываются различные и достаточно противоречивые точки зрения по этому поводу.

С одной стороны, предлагается, например, в Москве прекратить на один год все проверки малого бизнеса, а с другой, высказываются опасения, причем на самом высоком уровне, что это может привести к тяжелым социальным последствиям с

^{1*} В соавторстве

точки зрения обеспечения безопасности продукции и услуг.

Приведем довольно типичное для членов бизнес-сообщества мнение, принадлежащее Ольге Крюковой, заместителю директора Всероссийской Ассоциации приватизируемых и частных предприятий (работодателей):

«Проблемой регулирования периода до принятия ФЗ «О техническом регулировании» являлось катастрофическое неравенство государства как правоустанавливающего и правоприменяющего субъекта и предпринимателей как подконтрольных лиц, деятельность которых объективно душилась непомерно высокими требованиями. Техническое регулирование в то время доходило до абсурда: в один и тот же день могли издаваться ведомственные акты, содержащие абсолютно противоположные требования». Такая постановка вопроса логична, и с ней можно согласиться. А вот следующая цитата: «Все эти проблемы и обусловили издание в 2002 году ФЗ «О техническом регулировании». Это была отправная точка в направлении к освобождению рынка от **злоупотребляющего регулятора— государства** (выделено нами — авт.)».

Другими словами, вопрос ставится таким образом, что речь идет не об уточнении роли государства в сфере технического регулирования, а вообще о его устранении из этой сферы, или по крайней мере о существенном ослаблении его влияния. При этом происходит подмена понятий: борьба с бюрократией сводится к дерегулированию в области технического регулирования.

Практически в том же духе высказывается президент Фонда поддержки законодательных инициатив Григорий Томчин «Моя позиция — бизнес-сообщество доросло до того, чтобы стать саморегулируемым: бизнес должен регулироваться самим бизнесом» (Еженедельник промышленного роста, 22.10.2007; №35). Главная часть технического регулирования — национальная стандартизация и корпоративная стандартизация, а также вопросы подтверждения соответствия должны опираться, по его мнению, на саморегулирование.

Другая позиция по этой проблеме сводится к тому, что сегодня точка равновесия принимаемых мер в вышеназванном балансе должна смещаться в сторону обеспечения безопасности. Этого взгляда придерживаются и авторы данной статьи. И отнюдь не из-за желания возвести дополнительные административные барьеры, о чем не устают сегодня повторять наши оппоненты, часто не несущие никакой ответственности за свои «революционные» предложения, предлагающие, например, вообще убрать государственный надзор или весь дорыночный контроль. У нас есть объективные аргументы, и сводятся они к тому, что в условиях кризиса нагрузки на экономическую и социальную системы будут расти.

Основной ролью государства в деятельности по техническому регулированию является установление и обеспечение приемлемых уровней рисков, связанных с производством, обращением и использованием продукции. В связи с кризисом необходимо учитывать две тенденции.

Первая связана с тем, что в условиях кризиса риски, связанные с использованием потенциально опасной продукции, значительно возрастают. Этому есть два объяснения.

Во-первых, сегодня на предприятиях происходит увольнение технических специалистов и служащих, в первую очередь из служб стандартизации, качества, надеж-

ности и др.

Во-вторых, ограниченность денежных средств резко сокращает возможности предприятий не только для поддержания в надлежащем состоянии основных фондов, технологических процессов, но и обеспечение производства качественными оборотными фондами (сырьем, материалами, комплектующими и т.д.). Естественно, что это отрицательно может сказаться на уровне безопасности и качестве продукции.

Вторая тенденция заключается в том, что снижение платежеспособного спроса основной части населения, и прежде всего, на товары повседневного спроса вынуждает его снизить требования к качеству и безопасности.

Вышеизложенное требует учета как при установлении требований к продукции в технических регламентах, так и при выборе форм и схем оценки соответствия.

При формировании требований к продукции прежде всего необходимо обеспечить выполнение нормы ст. 7 п. 2 Федерального закона «О техническом регулировании», согласно которой требования технических регламентов **не могут** служить препятствием осуществлению деятельности в большей степени, чем это **минимально необходимо** для выполнения целей технических регламентов.

Очевидно, что изменение в экономической сфере, характеризуемое факторами, указанными выше, может привести к необходимости корректировки действующих технических регламентов.

Как известно, возможны два способа задания требований. Первый — требования технических регламентов задаются в виде конкретных численных значений. В условиях неопределенности ситуации на конкретных рынках такой способ задания требований может достаточно быстро привести к неадекватности норм технического регламента текущему экономическому положению в стране. Законодатель в Федеральном законе «О техническом регулировании» предусмотрел, что «в случае несоответствия технического регламента интересам национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам, введенным в действие в Российской Федерации в установленном порядке, Правительство РФ обязано начать процедуру внесения изменений в технический регламент или отмены технического регламента».

Сколько времени займет процедура внесения изменений в закон или в постановление правительства, сказать сложно, но пока она будет длиться, установленные в техническом регламенте нормы, призванные обеспечивать безопасность, будут действовать, и к каким последствиям это приведет, предсказать невозможно.

По нашему мнению, в условиях кризиса наиболее адекватным способом задания требований в технических регламентах остается второй способ: установление в них существенных (обобщенных) требований и применение в качестве доказательной базы выполнения требований регламентов национальных стандартов и (или) сводов правил как более гибких документов с точки зрения внесения в них необходимых изменений.

Применительно к оценке соответствия продукции требованиям технических регламентов хотелось бы отметить следующее. Кризисные явления в экономике, как было отмечено выше, могут привести к выпуску некачественной опасной продукции, и ситуация будет напоминать начало 90-х гг. прошлого столетия, когда на российский рынок хлынул поток опасной продукции.

В этой связи целесообразно рассмотреть возможные типы поведения производителя или продавца на рынке. На практике наблюдаются в основном два вида их поведения: действия, исходя из своих индивидуальных интересов, когда на рынок может поставляться опасная продукция, обеспечивающая при этом определенную прибыль поставщику, или действия с учетом общественных предпочтений, когда на рынок поставляется продукция, уровень риска которой не превышает допустимый.

Исследователи рынка полагают, что первый тип эгоистического поведения связан с человеческой природой, и значит, этот аспект следует учитывать в системе регулирования, в том числе и технического. Игнорирование этого факта и идеализация человеческого поведения может нанести вред как отдельному человеку, так и обществу из-за некорректно сформированной системы технического регулирования. Следовательно, государству, устанавливая здесь «правила игры», необходимо учитывать это явление.

Например, в области технического регулирования нельзя повсеместно отказываться от обязательного подтверждения соответствия продукции требованиям регламента перед размещением продукции на рынке. Необходимо также осмотрительно относиться к переходу на декларирование, постоянно сопоставляя эту меру с опасностью конкретной продукции. В противном случае в погоне за прибылью предприятия могут поставлять на рынок потенциально опасную продукцию.

Последствия игнорирования этого обстоятельства уже можно наблюдать на российском рынке. Так, в статье А. Евпланова «83 % обманутых», опубликованной в «Российской бизнес-газете» от 14 апреля 2009 г. №13 (607), базирующейся на данных опроса потребителей, проведенного Союзом потребителей, отмечается следующее: «Резко увеличилось количество жалоб от покупателей на некачественные продовольственные товары. Некачественные продукты стали причиной роста заболеваний, связанных с пищевыми отравлениями (их число возросло на 52 процента). Ужасает то, что такая тенденция становится повсеместной: некачественные продукты продают в столицах и маленьких провинциальных городах».

Нельзя не отметить, что указанная тенденция свойственна не только России, это присуще и мировому рынку. Так, например, можно вспомнить недавнюю историю с китайскими молочными продуктами, содержащими меланин.

В целом, говоря о выборе форм и схем подтверждения соответствия в технических регламентах, надо сказать, что наиболее объективной основой для этого является анализ данных о случаях причинения вреда. Об этом, в частности, говорит опыт США и ЕС, где эта деятельность поставлена на хорошую организационную основу и осуществляется регулярно. Закон «О техническом регулировании» поставил такую задачу. К сожалению, у нас она до сих пор не решена.

Иными словами, решая проблемы безопасности, исходить применительно к бизнес-сообществу исключительно из принципа презумпции добросовестности нельзя.

Это относится также и к предоставлению создаваемым в настоящее время саморегулируемым организациям значительных полномочий в части обеспечения безопасности продукции.

Напомним, что в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» (№315-ФЗ от 1 декабря 2007 г.) под саморегулируемыми организациями (СРО) по-

нимаются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Здесь надо учитывать следующее обстоятельство. В СРО объединяются субъекты предпринимательской деятельности, то есть в первую очередь они отражают интересы бизнес-сообщества. Поэтому при установлении уровня риска причинения вреда потенциально опасной продукцией баланс учета интересов между бизнес-сообществом и обществом в целом может сместиться в сторону первого. Особенно опасна эта тенденция в условиях кризиса, когда будет расти значение факторов, влияющих на безопасность продукции.

Все вышеизложенное убедительно свидетельствует, что сегодня, в условиях кризиса, подход к проблеме технического регулирования и в первую очередь подход к определению здесь роли государства, делегированию полномочий в области обеспечения безопасности бизнес-сообществу должен быть адекватен изменениям его регулирующей роли в экономике, финансовой деятельности.

Далее рассмотрим ряд проблем, актуальность которых, как уже говорилось, сегодня очевидна, исходя из сложившейся практики разработки и введения в действие технических регламентов. Их наличие не связано непосредственно с кризисом, но он крайне обострил их негативное влияние на деятельность по техническому регулированию.

Важнейшая из них заключается в том, что действующие нормы законодательства, относящиеся к проблематике технического регулирования, не всегда согласованы между собой. Это приводит к правовым коллизиям при формулировании конкретных норм технических регламентов из-за того, что разработчик регламента ссылается не на нормы Федерального закона «О техническом регулировании», а на иные законодательные акты, вступающие в противоречие с нормами указанного закона. Эта ситуация усугубляется тем, что ответственность за несоблюдение норм технических регламентов в действующем законодательстве установлена не в полном объеме.

Особенно остра эта ситуация для случая принятия федеральных законов, отдельные нормы которых противоречат положениям Федерального закона «О техническом регулировании». Дело в том, что в соответствии со ст. 76 Конституции РФ ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Подобное толкование этой нормы Конституции дано Конституционным Судом РФ. Такое положение может формировать правовые коллизии и неопределенности в сфере технического регулирования. Для исключения таких ситуаций необходимо, во-первых, проводить планомерную кодификацию федеральных законов, устраняя противоречия в действующем законодательстве, а во-вторых, — что гораздо предпочтительней, еще на стадии обсуждения законопроектов учитывать положения закона «О техническом регулировании». Системная работа по приведению в порядок законодательства в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании» до сих пор не организована.

Требуется корректировки и подход к формированию программы разработки технических регламентов. Ее наполнение, согласно ФЗ «О техническом регулировании»,

должно отвечать интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития. С учетом кризисной ситуации, связанной в том числе с сокращением государственного бюджета, содержание принятой программы должно быть пересмотрено с точки зрения включения в нее только **минимально необходимых государству, обществу и бизнесу технических регламентов.**

Все избыточные регламенты, разработка которых предполагается финансировать за счет государства, необходимо исключить. С другой стороны, государство, несмотря на кризисные явления в экономике, не снимало с себя ответственности за обеспечение безопасности для жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды. Поэтому разработка технических регламентов в целях, определенных ст. 6 Федерального закона «О техническом регулировании», должна продолжаться. Вместе с тем представляется, что в условиях кризиса было бы неоправданно расширять цели разработки и принятия технических регламентов, например, как предлагалось, включить в ст. 6 Закона цель — обеспечение национальной безопасности. Такая формулировка цели, несмотря на ее безусловную привлекательность, может порождать необходимость разработки (и, соответственно, финансирования!) ряда технических регламентов, которые, скорее, принадлежат смежным отраслям законодательства.

Федеральный закон «О техническом регулировании» оставил возможность фактического делегирования полномочий государства как инициатора разработки технических регламентов любому лицу. Это вытекает из содержания ст. ст. 7 и 9, где зафиксировано, что, во-первых, «технические регламенты могут быть разработаны вне утвержденной программы» (ст. 7 п. 12), а во-вторых, «разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо» (ст. 9 п. 2).

Документ, разработанный в инициативном порядке, скорее всего, будет содержать требования непосредственно в виде количественных показателей, а не путем ссылок на соответствующие национальные стандарты или своды правил. В противном случае трудно понять мотивы «любого лица», выступившего с подобной инициативой. Ведь разработка и вся последующая процедура принятия технического регламента требует больших затрат труда и стоит немалых денег. А в условиях финансового и экономического кризиса простая трата денег, не предполагающая их возврата, не может рассматриваться как рациональное поведение рыночного субъекта.

Поэтому естественно предположить, что, выступая с инициативой разработки технического регламента, субъект хозяйственной деятельности хочет достичь своих целей. Реализуя свои цели, он будет предлагать те требования технического регламента, а также формы и схемы оценки соответствия, которые в наибольшей степени соответствуют его интересам. А это отнюдь не требования национальных стандартов, и, соответственно, не те формы и схемы оценки соответствия, которые призваны отражать интересы всех заинтересованных сторон, включая потребителей. Разработчик при этом получает финансовые и экономические преимущества. Получает ли выгоды государство, или, точнее, общество в целом? Вопрос остается открытым. Открытым остается и вопрос о коррупционной составляющей такого технического регламента.

Таким образом, сегодня должен быть проанализирован не только состав программы разработки технических регламентов, финансируемой за счет государственно-

го бюджета, но и предлагаемые к разработке «инициативные» технические регламенты.

В отношении последних необходимо также иметь в виду, что прохождение законопроекта занимает значительное время (иногда до полутора-двух лет), и не исключена возможность того, что необходимость внесения в регламент изменений потребует уже через незначительное время после его принятия. В таком случае все расходы, связанные с пересмотром технического регламента, вынужден будет взять на себя уже федеральный бюджет. Принимая во внимание, что в условиях экономического кризиса он может быть очень напряженным, денег на пересмотр «инициативного» технического регламента может просто не оказаться со всеми вытекающими из этого последствиями.

Кроме того, разработка «инициативных» технических регламентов порождает еще одну проблему, которая связана с увязкой положений этих регламентов с требованиями «программных» технических регламентов. В Федеральном законе «О техническом регулировании» увязка базируется на процедуре публичного обсуждения, которая в нем прописана «скороговоркой». Чтобы сделать процедуру публичного обсуждения более эффективной, необходимо внести изменения в Федеральный закон «О техническом регулировании» в этой части.

Крайне остро стоит сегодня проблема оценки объективности и обоснованности требований вводимых в действие технических регламентов с точки зрения принципиальной возможности их выполнения субъектами хозяйственной деятельности.

Понятно стремление разработчиков заложить в документ нормы, соответствующие международным требованиям. Однако не следует забывать известную поговорку о том, куда могут привести благие намерения. Если после принятия решения о введении в действие технического регламента выясняется, что в установленные сроки обеспечить выполнение его требований невозможно, это вызывает ряд крайне негативных последствий.

В ст. 3 Закона «О техническом регулировании», где установлены принципы технического регулирования, прямо говорится о необходимости соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, а также уровню научно-технического развития. Установление нереальных требований означает недостаточно глубокую проработку вопроса, незнание возможностей промышленности или, что еще хуже, лоббирование чьих-то конкретных интересов, создание условий для недобросовестной конкуренции.

Типичный пример — необходимость корректировки требований технического регламента «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту». Согласно этому регламенту, с 1 января 2009 г. производители бензина должны перейти на более качественный бензин «Евро-3».

Однако анализ текущей экономической ситуации в отрасли показывает, что выполнение этих требований потребует значительных инвестиций в модернизацию нефтеперерабатывающего комплекса. По информации газеты «Коммерсант» от 8 декабря 2008 г., для выполнения требований регламента консолидированные инвестиции могут составить до 2012 г. около 1 трлн руб. Очевидно, что такие средства в условиях

кризиса обеспечить невозможно, и поэтому вынужденно требования технического регламента должны быть отложены.

К такому же результату приводит ситуация, когда в техническом регламенте усугубляются требования (может быть, и весьма перспективные), проверка которых не может быть осуществлена в связи с отсутствием соответствующих методов контроля и испытаний. Именно так произошло с техническим регламентом на молоко и молочные продукты. Его только ввели в действие, а уже по этой и многим другим причинам возникла необходимость внесения изменений в этот Закон.

Также есть серьезные недостатки в принятых технических регламентах в части установления форм и схем оценки соответствия. Например, в уже упомянутом выше техническом регламенте на молоко и молочные продукты некорректно приведены описания схем подтверждения соответствия с использованием систем менеджмента качества. Такой подход полностью противоречит идеологии международных стандартов серии 9000, где, начиная с версии 2000 г., отказались от стадийного подхода при разработке систем, а оставили единственную модель, охватывающую все стадии жизненного цикла продукции.

В связи с упомянутым регламентом хотелось бы обратить внимание еще на следующее обстоятельство. В процессе его рассмотрения ярко проявились последствия конъюнктурного подхода к обсуждаемым проблемам. По словам разработчиков регламента, в процессе обсуждения на первый план была выдвинута далеко не самая главная проблема, а именно проблема соотношения «натуральное или ненатуральное молоко». Сама суть регламента, его требования, формы и схемы подтверждения соответствия отошли на второй план. А именно они, как выяснилось уже после его принятия, и требуют существенной доработки.

К сожалению, этими примерами не исчерпываются недостатки в разрабатываемых технических регламентах, связанные с обоснованностью и объективностью усугубляемых в них норм.

Одна из важных причин, по нашему мнению, — это недостатки в организации экспертизы проектов технических регламентов, связанные как с качеством самой экспертизы, так и с отсутствием конструктивной реакции на нее у разработчиков. По поручению Ростехрегулирования ОАО «ВНИИС» и другие подведомственные организации проводили экспертизу проектов технических регламентов и, в частности, проектов регламента на молоко и молочные продукты. Предложения и замечания в большинстве случаев не были учтены разработчиками.

Нет конструктивного подхода и к учету замечаний заинтересованных сторон в процессе публичного обсуждения проектов технических регламентов. Наглядный пример этому — разработка одного из проектов технического регламента на средства индивидуальной защиты (СИЗ). Подготовленная разработчиком этого проекта технического регламента (ВНИИ охраны и экономики труда) сводка отзывов не содержала анализа практически ни одного замечания, подготовленного техническим комитетом по стандартизации СИЗ — коллективом профессионалов с многолетним опытом работы в области нормирования требований к этим изделиям.

В соответствии с Законом «О техническом регулировании» официальную экспертизу проектов технических регламентов проводят экспертные комиссии по техниче-

скому регулированию. Анализ их заключений говорит о том, что в них, как правило, отсутствуют предложения по устранению тех недостатков, которые в последующем проявляются в уже принятых технических регламентах. Вывод из этого очевиден: или заключение подготовлено неграмотно, или уже после экспертизы в регламент были внесены принципиальные изменения. И то, и другое плохо. И если это происходит, то значит, механизм экспертизы не срабатывает и требует изменения.

Необходимо законодательно повысить статус и ответственность экспертных комиссий за конечный результат, за соответствие проектов технических регламентов интересам национальной экономики. Но для этого необходимо установить порядок, при котором все последующие предложения по внесению изменений в проект должны прорабатываться не только с привлечением разработчиков, но и экспертных комиссий. Только при этих условиях они смогут выполнить предназначенную им функцию. Соответственно, должны быть повышены требования и к квалификационному составу экспертов.

За примерами далеко ходить не надо. Что такое в Европе, например, эксперты в области оценки соответствия? Это высококвалифицированные специалисты, с мнением которых считаются и Европейская комиссия, и Европейский парламент. Трудно даже представить ситуацию, когда какие-то изменения вносились бы в директиву без консультации с ними.

Серьезные недостатки существуют и в организации введения в действие технического регламента. Необходимо учитывать, что реализация его требований возможна только при наличии ряда документов, разработка которых сегодня, как правило, своевременно не организуется, да и не финансируется. С точки зрения введения регламента в действие, на практике наличие только принятого регламента без подготовки всего комплекса документов смысла не имеет.

В связи с этим условия конкурса на разработку технических регламентов должны предусматривать не только разработку собственно текста регламента, но и разработку соответствующей «обвязки» регламента: проекта перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, для последующего утверждения Правительством РФ; проекта перечня национальных стандартов и (или) сводов правил, обеспечивающих выполнение требований технического регламента, для утверждения национальным органом по стандартизации; проекта списка продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям технического регламента при ввозе на таможенную территорию РФ, для утверждения Правительством РФ и т. д.

Важным условием организации введения в действие технического регламента является своевременное формирование инфраструктуры для выполнения работ по обязательному подтверждению соответствия. Прежде всего необходимо организовать подготовку и аккредитацию органов по сертификации и испытательных лабораторий таким образом, чтобы их инфраструктура была в основном сформирована до вступления в силу соответствующего технического регламента и с учетом регионального аспекта. А это также требует определенных времени и средств.

Все вышеизложенное требует соответствующего методического обеспечения. Ранее утвержденные Минпромэнерго РФ рекомендации для разработчиков техни-

ческих регламентов практического применения не нашли. В настоящее время организациями Ростехрегулирования по поручению Минпромторга РФ разработаны и представлены развернутые план-проекты рекомендаций по всем основным вопросам технического регулирования. Работа не организована — отсутствует финансирование. В связи с этим прорабатывается вопрос финансирования этой работы из внебюджетного фонда Ростехрегулирования.

И наконец, в целях подготовки своевременного введения в действие технических регламентов на практике необходимо организовать оказание своевременной методической помощи предприятиям, производящим продукцию, подпадающую под действие принятых технических регламентов. Для этого надо предусмотреть организацию оказания консалтинговых услуг предприятиям по разработке мероприятий, связанных с внедрением технических регламентов, разработать соответствующие рекомендации для них.

Безусловно, в данной статье рассмотрен не весь комплекс накопленных проблем разработки и введения в действие технических регламентов. Но представляется, что и названных вполне достаточно для принятия кардинальных мер по изменению сложившейся ситуации, и, главное, организационных мероприятий.

Прежде всего хотелось бы сказать о том, что в настоящее время отсутствует профессионально специализированный орган исполнительной власти, ответственный за организацию в стране деятельности по техническому регулированию. По нашему мнению, назрела необходимость в таком органе. Понятным для всех его образом мог бы быть Госстандарт, который отвечал за деятельность в области нормирования и контроля требований к продукции и, соответственно, нес всю полноту ответственности за конечный ее результат перед правительством. Примером в данном случае может являться Белоруссия, где деятельностью по техническому регулированию руководит такой орган. С точки зрения проведения единой научно-технической политики, оперативности подготовки и принятия решений, сравнение не в нашу пользу. У нас же — это бесконечные согласования между различными организациями, сложная цепочка подготовки и принятия решений, размытая ответственность за конечный результат.

Сегодня в Ростехрегулировании, в подведомственных ему организациях и разветвленной сети территориальных органов сосредоточены наиболее подготовленные и имеющие большой опыт работы специалисты в области стандартизации, оценки соответствия, государственного надзора и технического регулирования в целом. Однако Ростехрегулированию сложно реализовать свой потенциал, так как агентство занято решением отдельных частных задач технического регулирования вне системного контекста.

По нашему мнению, именно на этот орган целесообразно возложить руководство деятельностью по техническому регулированию и, естественно, ответственность за ее результаты.

Представляется, что назрела необходимость и в изменении порядка разработки, обсуждения и подготовки к принятию технических регламентов. Зачем было изобретать велосипед? Применение при разработке технических регламентов проверенного мировой и отечественной практикой порядка разработки стандартов сняло бы

многие проблемы, с которыми сталкиваются сегодня разработчики технических регламентов, в том числе и в процессе согласования мнений заинтересованных сторон на основе консенсуса.

Серьезные проблемы есть сегодня и в аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий. Поставленная Законом «О техническом регулировании» задача создания единой системы аккредитации до сих пор не выполнена. Говоря об этом, мы имеем в виду то, что не создана система аккредитации, способная представлять Россию в международном форуме по аккредитации.

Еще одна «болезненная тема» — назначение органов по сертификации, выполняющих работы по подтверждению соответствия требованиям технических регламентов. С одной стороны, понятно, что одной аккредитации недостаточно, чтобы сформировать инфраструктуру подтверждения соответствия, которая могла бы эффективно функционировать в законодательно регулируемой сфере. С другой — назначение может увеличить коррупционную составляющую формирования такой инфраструктуры. Таким образом, для принятия здесь окончательного решения целесообразно взвесить все возможные риски.

Говоря о проблеме введения в действие технических регламентов, необходимо отметить, что в Федеральном законе «О техническом регулировании» установлен переходный период не менее 6 месяцев, а ограничений на его увеличение нет. Длительность этого периода надо четко увязывать с объемом работ по выполнению всех необходимых мероприятий для введения в действие технических регламентов, о которых говорилось выше, и избавляться от конъюнктурных факторов их принятия в необоснованные сроки. Помимо чисто материальных потерь, это чревато потерями моральными, причем для широких слоев населения: технический регламент принят, а выполнить его нельзя. При таком отношении к законам правовой нигилизм в стране будет только процветать.

Положительным примером тщательной подготовки и реализации необходимых мероприятий по введению в действие директив дает Европа: весь этот период в зависимости от объемов работ достигает пяти лет. Это позволяет странам ЕС избежать неподготовленного введения директив в действие, и не ставит в тяжелое положение производителей продукции.

В плане кардинального улучшения деятельности по техническому регулированию необходимо сказать и о сложившемся стереотипе отношения к деятельности по стандартизации, сертификации и государственному надзору, техническому регулированию в целом. Так повелось, что в этой деятельности многие считают себя специалистами и готовы давать рекомендации и принимать решения. Можно ли себе представить, чтобы кто-то, не являясь специалистом в ракетной технике, давал советы, как ее сконструировать? Думается, что его сочли бы за сумасшедшего. А здесь, пожалуйста, сколько угодно. А между тем, техническое регулирование — это сложная организационно-техническая система, оказывающая большое влияние на экономику и социальную сферу, и с точки зрения принятия решения, по всем теоретическим канонам — она на порядок сложнее, чем техническая система, в частности, ракета. Кроме того, эта деятельность по своей природе конфликтна, содержит массу нюансов, тонкостей, в том числе юридических, от которых зависит конечный резуль-

тат. Это примерно также как во фразе «Казнить нельзя помиловать»: от того, где поставить запятую, кардинально меняется смысл. Для того чтобы стать специалистом, экспертом в области технического регулирования, нужны специальные знания, навыки и опыт, которые нарабатываются годами. Быть просто умным здесь недостаточно.

К сожалению, недооценка этого привела к масштабным кадровым потерям. Речь идет не о количественной характеристике кадрового потенциала, а именно о наличии специалистов-профессионалов. Их становится все меньше и меньше, как в федеральных органах власти, так и в регионах.

В связи с этим крайне остро стоит вопрос подготовки специалистов в этой области. Особенно хотелось бы отметить актуальность подготовки специалистов в области технического регулирования. Стандартизация, сертификация, государственный надзор, как уже отмечалось, — это сложные виды деятельности. В техническом регулировании все они сводятся воедино и должны рассматриваться во взаимосвязи, что, естественно, усложняет процесс подготовки и принятия решений.

В российских высших учебных заведениях в настоящее время читаются курсы по дисциплине «Стандартизация и сертификация». По прошествии почти шести лет с момента вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» учебные программы до сих пор не актуализированы. Ростехрегулирование выходило с предложениями ввести такую учебную дисциплину, но решения пока нет.

В заключение мы хотели бы отметить следующее. Цель данной статьи — выявить проблемные вопросы технического регулирования и предложить возможные пути их решения. Как видим, проблем достаточно много, и может сложиться впечатление, что вообще в этой работе все плохо. Это не так. Годы, прошедшие после введения в действие Федерального закона «О техническом регулировании», не прошли даром. В работу по техническому регулированию включилось значительное количество специалистов различного профиля: не только стандартизаторов и сертифицированных, но и экономистов, юристов, работников технической сферы. Активно в эту работу вошла научно-техническая общественность.

По-видимому, настала пора сформировать и обсудить следующий блок изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании», направленных на его эффективную реализацию. При этом речь не идет о «смене вех» или изменении концепции Закона, а скорее, об уточнении тех норм, которые касаются аспектов организации, планирования, разработки, обсуждения и принятия технических регламентов, в том числе и тех, о которых говорится в данной статье.

Крайне важно, что сегодня для руководителей всех уровней управления нашей экономикой стало значительно яснее, что техническое регулирование — это важнейшая составляющая государственного механизма. Необоснованные решения в этой области чреваты серьезными негативными последствиями как для конкретного бизнеса, так и для экономики в целом, для развития социальной сферы.

К большому достижению этого периода надо отнести принятые в условиях больших идеологических дискуссий изменения к Закону «О техническом регулировании». Это был важный шаг в развитии технического регулирования. И прежде всего именно он позволил национальной стандартизации занять свое достойное место в техническом регулировании.

Обстановка с практической реализацией Закона «О техническом регулировании» остается сложной. Проблем много. Но это не та ситуация, которая была три-четыре года назад, когда, по существу, она была тупиковой. Сейчас есть ясность, что делать, накоплен практический опыт.

А о том, что кардинальные изменения в организации работ по техническому регулированию назрели, говорят уже многие. На фоне тех усилий, которые предпринимаются сегодня государством для стабилизации экономики и создания предпосылок для ее устойчивого развития, это становится все более очевидным. И обострилось понимание этого вместе с кризисом. Не было бы кризиса, его надо было бы придумать.

НЕОБХОДИМЫ КАРДИНАЛЬНЫЕ МЕРЫ!

«Стандарты и качество» № 4, 2010 г.

*Не количество,
а качество технических регламентов
и качество введения их в действие —
главное направление продвижения реформы
технического регулирования.*

ЧТО ТОРМОЗИТ ХОД РЕФОРМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ?

Назовем часть нерешенных проблем: несогласованность норм законодательства в сфере технического регулирования, отсутствие правовой ответственности за несоблюдение требований технических регламентов (ТР), низкий уровень координации хода реформы, отсутствие системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований ТР и др. Ситуация в этой сфере, на мой взгляд, с течением времени только ухудшается, качество ТР остается низким, а в глазах общества происходит дискредитация роли и значимости технического регулирования в государственном механизме. Необходимы кардинальные меры по ее изменению.

К сожалению, предложенные последними изменениями к Федеральному закону «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) меры к таковым отнести нельзя. Направленные на применение требований ТР и директив других стран, а также международных и иностранных стандартов, эти меры в принципе могли бы быть полезными, но не в сегодняшних условиях. Реформа буксует, введение в действие ТР не оказывает реального влияния ни на бизнес, ни на улучшение жизни потребителей. Требования технических регламентов во многих случаях не соблюдаются, и никто за это не отвечает. При таком, по существу, «холостом» ходе реформы не сработают и предложенные меры, появятся только новые неработающие ТР, что еще сильнее усугубит ситуацию. Сначала надо навести элементарный порядок во введении ТР в действие, повысить их качество, а уже потом пытаться поднимать планку требований ТР и стандартов к ним до уровня международных.

Для кардинального изменения хода реформы сегодня целесообразно сосредоточить внимание на двух основных направлениях.

Первое направление должно обеспечить реальное введение в действие уже принятых ТР. Требуется выполнить все необходимые для этого мероприятия, устано-

вить ответственность и отработать механизм контроля/надзора за их соблюдением. Здесь же необходимо предусмотреть меры по реализации учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований ТР, определенной п. 12 ст. 7 ФЗ, и обеспечение на этой основе заинтересованных лиц информацией о ситуации в области соблюдения требований ТР. Без такой обратной связи механизм технического регулирования эффективно работать не будет. Это наглядно продемонстрировал опыт Европы, где сформирована система RAPEX — Система быстрого оповещения относительно потребительской непродовольственной продукции.

Второе направление — это переход от количественных к качественным характеристикам проведения реформы. Каждый ТР должен быть объективно необходимым для решения проблем безопасности. Он должен разрабатываться на основании результатов учета и анализа реальных случаев причинения вреда нашей экономике и социальной сфере от применения конкретной продукции. Введение в действие ТР, а это, в сущности, «хирургическая операция», необходимо тогда, когда другие, более мягкие по отношению к бизнесу меры регулирования, например такие, как добровольная стандартизация и сертификация, создание саморегулируемых организаций, внедрение систем менеджмента и др., результатов не дали. Такова политика действия в этой сфере стран АТЭС, Европы и других развитых стран.

Необходимо также учитывать, что введение в действие ТР — это всегда нагрузка на бизнес: необходимо проводить мероприятия по выполнению установленных регламентом требований, вносить изменения в конструкцию, менять техническую документацию, совершенствовать организацию производства и технологию, готовить специалистов и др. Все это требует интеллектуальных и материальных затрат, и часто немалых. Естественно, что эти затраты будут оправданы только в том случае, если регламент отражает интересы как производителей, так и потребителей, т.е. является качественным с точки зрения интересов страны.

Введение в действие ТР — всегда административный барьер, и он должен быть обоснованным, именно поэтому в течение 25 лет в Европе разработали и ввели в действие 23 директивы нового подхода (аналог наших ТР). В связи с этим непонятно, почему у нас ставится задача ввести в ближайшее время в действие определенное число ТР (называлось даже число — 2 тыс.). При таком подходе невозможно будет добиться их необходимого качества. В результате они или не будут выполняться, или создадут новые барьеры для бизнеса.

КАЧЕСТВО ТР И КАЧЕСТВО ИХ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ

Именно это обстоятельство должно стать сегодня главным направлением проведения реформы технического регулирования. Опыт показывает, что качественной разработки ТР нельзя будет добиться, если при принятии решений по формированию требований к ним и выборе форм оценки соответствия не будет обеспечен реальный консенсус всех заинтересованных сторон, и прежде всего государства, бизнеса и потребителей. Такова международная практика в этой сфере.

В советское время принцип консенсуса также провозглашался. Однако на практике в принятии решений основная роль принадлежала государству, причем с сильной технической политикой. Мнение потребителей и консенсус практически отсут-

ствовали. Сегодня ситуация изменилась: возросла роль бизнеса и потребителей, нет доминирующей стороны в виде государства, задача принятия согласованных решений в процессе разработки и введения ТР значительно усложнилась. В этих условиях повысилось требование к реализации указанного принципа на практике, суть которых при установлении требований в ТР состоит в следующем. С одной стороны, в соответствии с ФЗ, разрабатываемые технические регламенты должны соответствовать уровню развития национальной экономики, развитию материально-технической базы и уровню научно-технического развития. С другой — ФЗ говорит о том, что, исходя из необходимости повышения конкурентоспособности нашей продукции, «международные стандарты должны применяться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов».

Разработка ТР без учета этих противоречивых критериев может привести к серьезным негативным последствиям для нашей экономики. Если установленные в регламенте требования будут завышены в такой степени, что основная масса предприятий не сможет их выполнить, то это создаст угрозу их бизнесу и экономике страны в целом. Если же они будут занижены и неадекватны риску от применения данной продукции, то, естественно, появится угроза причинения вреда ее потребителям.

Не менее сложная проблема возникает и при выборе форм оценки соответствия. Конституционная обязанность государства — защита общества, граждан, имущества физических и юридических лиц, животных и растений, окружающей среды от опасной продукции. Бизнес, в свою очередь, предъявляет жесткие требования к необоснованным барьерам, ограничивающим доступ товаров на рынок. Следовательно, механизм технического регулирования должен обеспечить, с одной стороны, безопасность жизни и здоровья граждан, а с другой — свободное перемещение товаров по территории страны. Необходимо найти баланс между этими двумя противоречивыми задачами.

Таким образом, главная проблема при формировании требований безопасности и при оценке их соответствия в ТР — поиск на базе консенсуса баланса между тем, что наиболее приемлемо с точки зрения решения наших социально-экономических задач, и тем, что может быть выполнено большинством предприятий. Именно это должно стать основной задачей разработчика ТР, и именно это он должен обосновывать в процессе его рассмотрения на всех этапах до принятия законодателем. Естественно, что степень достижения этого баланса должна стать объектом анализа для экспертных комиссий по техническому регулированию и экспертов, привлекаемых законодателем.

Нахождение указанного баланса в значительной степени зависит от готовности перечня национальных стандартов и (или) сводов правил, обеспечивающих соблюдение требований регламента, и перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений. Именно они создают объективную основу для формирования требований ТР и сегодня, как правило, определяются с большим опозданием, часто тогда, когда требования в ТР установлены, или даже после его принятия.

Причины несовершенства в области реализации принципа консенсуса и обеспечения качества ТР вызваны также и тем, что в ряде случаев органы государственной

власти игнорируют мнение разработчиков ТР и привлекаемых к обсуждению экспертов. В соответствии с ФЗ официальную экспертизу проектов ТР проводят экспертные комиссии по техническому регулированию. Сопоставительный анализ их заключений и принятых регламентов говорит о том, что в регламенты уже после экспертизы без консультаций с экспертами, а в ряде случаев и с разработчиками, вносятся принципиальные изменения, т.е. точка зрения специалистов не учитывается.

Не менее важна причина принятия несбалансированных решений в этой области — отсутствие у участников этой деятельности культуры и навыков вести дискуссию. Идет не поиск истины, а выяснение отношений, неприятие иной точки зрения.

Очевидно, что формализованного подхода к решению таких задач нет. Это аналитическая работа, требующая учета множества факторов и противоречивых критериев. На первый план выходит экспертная работа, корректный стиль ведения дискуссий, неприемлемо администрирование. Как только в процессе обсуждения применяется не сила аргументов, а сила властных полномочий, консенсус нарушается и, как следствие этого, решения по содержанию ТР не отражают сбалансировано ни национальные интересы, ни интересы всех действующих сторон. Все это мы сегодня наблюдаем в уже принятых ТР.

На данном этапе, возможно, придется идти на определенные компромиссы и отступать от принципа консенсуса. Но тогда, во-первых, об этом надо открыто говорить, а во-вторых, и это главное, необходимо начинать осваивать этот современный демократичный стиль и методы принятия решений в таком сложном и тончайшем механизме, как техническое регулирование. Именно это позволит реформе технического регулирования внести свой вклад в модернизацию страны.

В связи с этим несколько слов о роли технического регулирования в модернизации нашей экономики и в переводе ее на инновационную модель развития. Разработка нового технологического процесса, новой продукции и услуг в конечном итоге должна заканчиваться определением их новых свойств и характеристик, включая характеристики безопасности. Далее стоит задача реализации этих характеристик в производстве, что неизбежно потребует разработки технической документации, стандартов, сводов правил и технических регламентов, организации и проведения оценки соответствия. Все это, собственно, и составляет механизм технического регулирования. И если реформа технического регулирования не будет ориентирована на достижение качественных характеристик, предполагающих в том числе и ее гибкое реагирование на инновационные процессы, модернизация экономики будет тормозиться.

Таким образом, речь должна идти о модернизации самой системы технического регулирования. Более того, создание современного механизма технического регулирования является своеобразной проверкой способности государства решать задачи модернизации на базе инновационной модели развития. Понимание этого крайне важно для специалистов и руководителей всех уровней, включая высшее руководство страны. Естественно, что это потребует больших усилий как от научных работников и специалистов, занятых в этой сфере, так и от руководителей всех уровней управления экономикой, поддержки государства. К сожалению, сегодня картина иная — финансирование работ в этой сфере, включая стандартизацию, только сокращается.

Решение на современном уровне проблем технического регулирования требует специалистов, глубоко понимающих суть этих проблем и способных как аргументированно отстаивать свои позиции, так и искать компромиссные решения, — нужны специалисты-эксперты, обладающие культурой полемики и навыками ведения дискуссии. В связи с этим крайне остро стоит вопрос подготовки и переподготовки специалистов (с акцентом на сегодняшние требования). Стандартизация, аккредитация, подтверждение соответствия и государственный надзор — это сложные виды деятельности. В техническом регулировании все они сводятся воедино и должны рассматриваться во взаимосвязи, что, естественно, усложняет процесс подготовки и принятия решений.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ ТР

Определенные проблемы существуют и в организации введения в действие ТР. Реально введение ТР в действие без подготовки всего комплекса сопровождающих документов смысла не имеет. К моменту введения ТР в действие должны быть уже утверждены: перечни национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, и национальных стандартов и (или) сводов правил, обеспечивающих выполнение требований технического регламента, список продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям ТР при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации, и другие необходимые документы. Период времени, предназначенный для подготовки введения в действие регламента, должен быть достаточным для завершения этой работы в полном объеме и на качественном уровне.

Разработка ТР и формирование указанных перечней стандартов — это взаимосвязанный процесс, и он должен осуществляться параллельно. Более того, если исходить из целей ТР, может возникнуть необходимость в актуализации действующих или в разработке новых стандартов. Такая постановка вопроса требует изменения условий конкурса на его разработку. Они должны предусматривать разработку и финансирование как самого ТР, так и необходимого комплекса стандартов, что позволит организационно и методически объединить эти два процесса.

Введение в действие ТР требует своевременного формирования инфраструктуры органов по сертификации и испытательных лабораторий для выполнения работ по обязательному подтверждению соответствия. Она должна быть сформирована до вступления в силу соответствующего технического регламента и с учетом регионального аспекта, что также требует определенного времени и средств.

И наконец, введение в действие ТР требует оказания своевременной методической помощи предприятиям, производящим продукцию, подпадающую под их действие. Для этого надо предусмотреть организацию оказания консалтинговых услуг для предприятий по введению в действие технических регламентов, разработать для этого соответствующие рекомендации.

ИЗМЕНЕНИЯ К ФЗ ПРИНЯТЫ. ИХ НАДО ВЫПОЛНЯТЬ

Вместе с тем изменения к ФЗ так же, как в свое время и сам ФЗ, принимались в крайне сжатые сроки, и, как мне представляется, не все их последствия были про-

анализированы. Ими предлагается обеспечивать высокие темпы реформы за счет требований, установленных в регламентах Белоруссии и Казахстана и европейских директивах. Анализ показывает, что качество ТР этих стран не лучше наших. Европейские директивы действительно высокого уровня и проверены временем. Но даже не это является главной проблемой применения зарубежных регламентов и директив. Технические регламенты и директивы в Европе отражают национальные интересы и определяются уровнем научно-технического развития и материально-технического обеспечения стран. Будут ли они отвечать нашим интересам — вопрос, требующий глубокого анализа.

Изложенное можно отнести и к реализации предложений по применению международных и иностранных стандартов. Основной аргумент здесь сводится к тому, что это будет способствовать продвижению интересов отечественных предприятий и в целом России на международном уровне, однако существует обратная сторона «медали»: необходимо учитывать, что тем самым мы упрощаем поступление на наш рынок импортной продукции и можем поставить в сложное положение нашу промышленность. Иностранные производители получают возможность напрямую поставлять нам свои товары вне зависимости от того, отражают ли они наши потребности и не обанкротятся ли при этом наши предприятия, выпускающие аналогичные товары. Учитывая, что конкурентоспособность большинства наших товаров сегодня, как правило, ниже, последствия для предприятий и экономики страны в целом могут быть отрицательными.

Естественно, что требования этих ТР (директив) и стандартов должны быть не ниже наших национальных, иначе их применение вообще не имеет никакого смысла.

Для предупреждения возможных негативных последствий от применения ТР и директив других стран, а также международных и иностранных стандартов необходимо организовать их экспертизу с четкими критериями принятия решений, учитывающими экономические и социальные последствия. Требования по ее проведению необходимо установить на правительственном уровне.

Изменения к ФЗ предусматривают сохранение действующих в настоящее время требований, содержащихся в национальных стандартах, и, соответственно, при этом сохраняется для наших предприятий возможность выпускать по ним продукцию. Задача применения международных и иностранных стандартов поставлена, однако мотивации для этого не предусмотрено. Представляется, что такой мотивацией может быть льготное налогообложение отечественных предприятий, выпускающих инновационную продукцию, соответствующую этим стандартам.

Продвижение реформы технического регулирования требует сегодня сосредоточения основных усилий на разработке комплекса ТР ЕврАзЭС. При этом целесообразно отказаться от их разработки отдельно в каждой из стран сообщества, так как изолированная их разработка приведет (и уже приводит) к торговым барьерам. Причем с каждым новым ТР их число будет только возрастать. Естественно, что через какое-то время со всей остротой встанет проблема гармонизации этой деятельности в рамках ЕврАзЭС. Однако сделать это будет уже крайне сложно, так как под регламенты в каждой из стран будет выстроена соответствующая законодательная и нормативно-техническая база.

Разработка ТР ЕврАзЭС позволит объединенными усилиями добиться их необходимого качества и обеспечить с самого начала высокую степень гармонизации этой деятельности, рационально распорядиться научно-техническим и экономическим потенциалом в этой сфере стран, входящих в сообщество. Примером для нас может служить Европа.

В заключение остановлюсь на двух, на мой взгляд, важных аспектах совершенствования организации технического регулирования в стране. Первый заключается в том, что для успешной реализации указанных выше направлений требуются четкая координация деятельности различных ведомств, обобщение опыта подготовки и введения в действие ТР специалистами в этой сфере, проведение постоянного мониторинга и принятие оперативных мер по корректировке хода реформы. Такая работа качественно может быть выполнена профессионально специализированным органом, наделенным соответствующими полномочиями. Этого сегодня нет.

Второй аспект — это определенная несогласованность действий в сфере технического регулирования различных ветвей власти. В качестве примера можно привести ситуацию, которая сложилась сегодня, в частности, с обязательной сертификацией. На уровне федеральных законов принят ряд технических регламентов для пищевой продукции («Технический регламент на масложировую продукцию», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»). В каждом из них установлена возможность подтверждения соответствия как на основе декларирования, так и обязательной сертификации. Наряду с этим выходит постановление Правительства РФ об отмене обязательной сертификации всей пищевой продукции. Естественно, и у специалистов, и у руководителей промышленности возникает вопрос: в чем же заключается государственная политика в этой сфере? Пока ответа нет. А ответ необходим — ведь это безопасность, здоровье людей, о котором так много сегодня говорится.

Моя позиция и, как я знаю, позиция многих участников работ в области технического регулирования, подкрепленная зарубежным опытом, сводится к тому, что производителям должна быть предоставлена возможность выбора. В случае отсутствия испытательной базы (это характерно для малого и среднего бизнеса) или новизны продукции, неопределенности в ее свойствах предпринимателям будет выгоднее и с финансовой точки зрения, и с точки зрения подтверждения безопасности продукции обратиться к специалистам и пройти сертификацию.

Еще пример. Одно из изменений к Федеральному закону «О техническом регулировании» предусматривает норму, устанавливающую право принятия технических регламентов нормативно-правовым актом Федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию, функции которого возложены на Минпромторг России. Это должно в принципе упростить процедуру и сократить время принятия регламентов. Однако необходимо учитывать, что в определенной степени это возврат к ведомственному регулированию требований безопасности. В связи с этим хочу напомнить, что когда принимался Федеральный закон «О техническом регулировании», уход в этой сфере от ведомственного регулирования безопасности являлся ключевым аргументом для его принятия. В этом смысле данное изменение — это шаг назад в форме технического регулирования, что может сказаться на качестве ее проведения.

ЧТО ДЕЛАТЬ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ «О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ»?^{1*}

«Стандарты и качество» № 2, 2012 г.

*Никто не вливает вина молодого в мехи ветхие:
иначе молодое вино прорвет мехи,
и вино вытечет, и мехи пропадут:
но вино молодое надобно вливать в мехи новые.*

Евангелие от Марка, 2,22

Один из центральных вопросов российской жизни — «что делать?» — всегда является актуальным. Актуальным он остается и для сферы технического регулирования. Федеральный закон «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» № 152-ФЗ от 27 июня 2011 г. (далее — Соглашение) фактически определил, что указанное Соглашение реально (т.е. де-юре) вступает в силу на территории Таможенного союза (ТС). А учитывая, что п. 4 ст. 4 Федерального закона «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) установил примат международных договоров по отношению к действующему ФЗ, настала пора определиться с судьбой этого многострадального федерального закона.

Очевидно, что в этой ситуации российское национальное законодательство должно не только регулировать применение установленных Соглашением норм, но и затрагивать те аспекты, которые не вошли в его сферу действия.

Итак, указанное Соглашение касается только законодательно регулируемой сферы. В нем затронуты вопросы разработки, принятия и применения ТР ТС, подтверждения (оценки) соответствия требованиям этих ТР и некоторые сопутствующие аспекты, например вопросы, связанные с информационной системой и др.

Одно из центральных положений Соглашения заключается в том, что ТР ТС имеют прямое действие на всей территории ТС. Заранее определяется Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ТС. Фактически этим самым формируется перечень ТР ТС, которые подлежат разработке (ст. 3 Соглашения).

^{1*} В соавторстве

В обязательной сфере ТР ТС призваны заменить национальные ТР, что вытекает из п. 2 ст. 2, п. 4 ст. 3 и п. 3 ст. 5 Соглашения. Другими словами, предполагается, что никакие ТР на территории Российской Федерации действовать не будут. О технических регламентах ЕврАзЭС сейчас речь не идет.

Комиссия ТС утверждает перечень региональных стандартов, а при их отсутствии — национальных стандартов Сторон (государств - членов ТС), в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований ТР ТС (п. 2 ст. 6). Аналогичный перечень стандартов утверждается и на правила и методы испытаний и измерений (п. 3 ст. 6).

Продукция, подпадающая под действие ТР ТС, подлежит обязательному подтверждению соответствия. Типовые схемы подтверждения соответствия, формы документов, изображение единого знака обращения продукции утверждается Комиссией ТС (ст. 7).

Соглашение определило, что подтверждение соответствия требованиям ТР ТС должны осуществлять органы по сертификации и испытательные лаборатории, включенные в Единый реестр ТС по представлению Сторон (ст. 8).

Соглашением предусмотрено формирование информационной системы ТС как части Интегрированной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (ст. 12).

«Дельта» между общей сферой технического регулирования и сферой, регулируемой Соглашением, остается в рамках национального законодательства. В нее, в частности, входят: национальная стандартизация, государственный контроль и надзор за соблюдением требований ТР, аккредитация, ответственность за несоблюдение требований ТР и нарушение правил подтверждения соответствия. Национальным законодательством полностью регулируется добровольная сфера технического регулирования.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что наиболее принципиальные сферы технического регулирования сегодня перешли на уровень ТС. В связи с этим ФЗ в том виде, в котором он сейчас существует, потерял свою актуальность. Кроме того, такие сферы технического регулирования, как стандартизация и аккредитация, претендуют на регулирование в рамках самостоятельных законов.

В этой ситуации авторы считают целесообразным действующий ФЗ отменить. Вместо него предлагается принять законодательный акт, который должен:

- сформировать общую систематику технического регулирования в России с учетом законодательства ТС и перспективы принятия самостоятельных законов по стандартизации и аккредитации;
- регулировать вопросы государственного контроля и надзора, общие вопросы ответственности за несоблюдение требований ТР для последующей их конкретизации в гражданском, административном и уголовном праве;
- устанавливать действия с несоответствующей продукцией, информирование о случаях причинения вреда;
- определить процедурные вопросы обсуждения в РФ проектов ТР ТС и перечней стандартов на продукцию и методы испытаний и их одобрения или неодобрения;
- установить порядок формирования перечней органов по сертификации и испытательных лабораторий для внесения их в Реестр ТС.

Отсутствие регулирования перечисленных выше вопросов может приводить к проблемам, затрагивающим интересы развития нашей экономики и социальной сферы. Например, Соглашение не регулирует правила и процедуры обсуждения проектов ТР ТС внутри страны. А ФЗ устанавливает такие правила и процедуры только применительно к национальным ТР. Такое положение, безусловно, сказывается на качестве разработки ТР ТС, так как не позволяет провести глубокое обсуждение всеми заинтересованными сторонами для выработки консенсусного решения. В такой ситуации есть риски того, что ТР, принимаемые в рамках ТС, могут не отражать интересы российского бизнеса и населения страны.

Кроме того, новый закон целесообразно дополнить положениями, касающимися вопросов аккредитации и стандартизации, имея в виду при этом, что одновременно должны быть разработаны соответствующие федеральные законы в этих сферах.

Представляется, что через некоторое время применения трех законов (о техническом регулировании, стандартизации, аккредитации) на основе необходимой правоприменительной практики можно было бы ставить вопрос о кодификации, т.е. разработке технического кодекса, по аналогии, например, с налоговым кодексом, который вобрал в себя несколько законодательных актов в сфере налогообложения. Но это уже задача дня завтрашнего.

Сегодня важно принять решение относительно судьбы ФЗ. Очевидно, что очередным «косметическим ремонтом», каковой был «произведен» последними изменениями, обойтись не удастся.

В данной статье авторы не ставят задачу рассмотрения полноты Соглашения о единых принципах. Вместе с тем, считаем целесообразным отметить, что в системе технического регулирования ТС имеется много нерешенных вопросов, в частности вопрос подтверждения соответствия продукции, которая изготавливается не по стандартам, являющихся доказательной базой соблюдения требований ТР, а по собственным техническим решениям. Эта ситуация характерна для инновационной продукции. Инфраструктура подтверждения соответствия не подготовлена к решению этой задачи, поскольку при включении органов по сертификации в Единый реестр ТС этот аспект не рассматривался. Подтверждение соответствия требованиям ТР при оригинальных технических решениях требует от органов и лабораторий способности интерпретировать и трактовать существенные требования ТР и умения проводить для этих целей исследовательскую работу, что не проверяется при аккредитации. В этих целях необходимо ввести дополнительные процедуры оценки органов по сертификации и испытательных лабораторий для допуска их к этой работе. В практике многих стран такие процедуры применяются в рамках уполномочивания (назначения) органов для подтверждения соответствия требованиям, например, европейских директив нового подхода.

Не решен актуальный вопрос подтверждения соответствия продукции, подпадающей под действие нескольких ТР. В частности, должен ли быть один совокупный сертификат, дающий право маркировать продукцию единым знаком обращения на рынке, и какой орган должен его выдавать?

Выше уже отмечалась проблема, связанная с обсуждением проектов ТР в стране. Однако на уровне ТС эти вопросы также недостаточно отработаны, так как допуска-

ют, например, включение в ТР избыточных требований, для проверки которых отсутствуют методы испытаний. Кроме того, в перечни стандартов на продукцию и на методы испытаний, обеспечивающих реализацию ТР ТС, для одной и той же продукции включаются национальные стандарты государств - членов ТС, часто не гармонизированные между собой. Это создает ситуацию, когда на территории ТС будет обращаться продукция с разными характеристиками безопасности, подтвержденными разными методами испытаний. Кроме того, это делает неоднозначной процедуру сертификации соответствия, поскольку органы по сертификации одной страны не могут оценить соответствие национальным стандартам других стран в силу отсутствия необходимой аккредитации, неготовности материальной базы испытательных лабораторий (центров).

Приведенные примеры, по-видимому, не исчерпывают всех проблем технического регулирования ТС. Авторы полагают, что необходимы целевое исследование этого вопроса и разработка системы технического регулирования специалистами единого методического центра.

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ: НЕ УПУСТИТЬ ШАНС

«Стандарты и качество» № 4, 2012 г.

С начала 90-х гг. у нас в стране, а теперь и в Таможенном союзе (ТС), основное внимание уделяется обязательной сфере технического регулирования, в которой сегодня отрабатываются правила взаимоотношений между бизнесом и потребителями, уточняется роль государства в процессе движения товаров на рынках. В данной статье предпринята попытка проанализировать современное состояние технического регулирования в обязательной сфере, оценить достигнутые результаты и обсудить пути решения возникших проблем. Этим проблемам, наряду с другими, не менее важными, в журнале «Стандарты и качество» было посвящено немало материалов.

Определенные надежды на совершенствование деятельности в сфере технического регулирования а и мои коллеги связываем с созданием ТС и вступлением России в ВТО. В международной торговле нельзя произвольно менять формы оценки соответствия и требования безопасности. Это может обернуться тяжелыми последствиями для экономики и социальной сферы. Ослабленные, например, дорыночный контроль товаров (подтверждение соответствия) и надзор на рынке могут превратить страну в свалку недоброкачественных, опасных товаров. Справедливо, конечно, и обратное, когда неадекватные формы оценки соответствия товаров и завышенные требования безопасности к ним могут стать серьезными барьерами в торговле.

Уже первые принятые ТР ТС позволяют говорить о применении более адекватных риску использования продукции форм оценки соответствия. Именно благодаря взвешенной позиции белорусской стороны во многих из них установлена в качестве дорыночного контроля сертификация третьей стороной. Введен в действие первый технический регламент Таможенного союза — «О безопасности пиротехнических изделий». В ближайшее время по результатам соблюдения его требований станет ясно, насколько последовательно будут выполняться правила и процедуры технического регулирования, установленные в ТС. Будем надеяться на коллективный разум.

Отстаивание национальных интересов при принятии решений в сфере технического регулирования, базирующееся не на волевых решениях, как это часто происходит у нас в настоящее время, а на анализе реального состояния внешних и внутреннего рынков, на поиске консенсуса между всеми заинтересованными сторона-

ми, и прежде всего бизнесом и потребителями, должно являться частью нашей промышленной политики, важной составляющей социально-экономического развития.

О том, что такой подход для нас актуален, я и постараюсь показать в данной статье — некотором обобщении предыдущих статей¹ по этой теме.

СОСТОЯНИЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как показывает мировая практика, проблемы создания эффективно действующей системы технического регулирования во многом являются производными от нравственности в обществе, социальной ответственности бизнеса, добросовестности чиновников. Последние 20 лет в России с начала перестройки нарастает процесс потери ответственности личности перед обществом и государством, побеждает установка на потребительское отношение к жизни, растет коррупция. Наивно полагать, что в этих условиях можно создать систему технического регулирования, надежно защищающую наших граждан от недоброкачественной, опасной продукции. Ситуация усугубляется еще и тем, что в 90-х гг. XX в. у нас снизилась востребованность стандартизации, резко упали ее объемы, из этой среды ушло много специалистов. Теперь восстанавливать ее приходится с большим трудом. В сложном положении находятся государственный надзор и сертификация: здесь также потеряно много высококвалифицированных специалистов.

Подобное положение дел до конца не осознано ни общественностью, ни руководством страны. Перенос центра тяжести на ТС создает иллюзию позитивных перемен в техническом регулировании. Между тем, ни одна из базовых проблем, от которых зависит устойчивая и эффективная работа этой системы, не решена. За почти девять лет действия Федерального закона «О техническом регулировании» (далее — ФЗ) мы не продвинулись ни на шаг в достижении поставленных в нем целей.

Принимаемые в сфере технического регулирования решения затрагивают интересы практически всех слоев населения, причем интересы часто противоречивые, которые влекут за собой конфликты. Происходит столкновение бизнеса и потребителей. Власть должна регулировать эти взаимоотношения. Именно она должна способствовать достижению консенсуса. Конкретно это должно находить отражение в ТР как при формировании требований безопасности к продукции, так и в процессе выбора форм оценки соответствия. К сожалению, на всем протяжении действия ФЗ этого-то и не удается сделать со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для качества и безопасности. В проигрыше оказываются потребители. Обо всем этом убедительно говорят сегодня пресса и телевидение. Множество конкретных фактов приводится в публикациях ученых и специалистов. Такая информация есть и на сайте ОАО «ВНИИС» (www.vniis.ru).

Не соблюдаются требования уже принятых ТР. Например, мониторинг качества молочной продукции, проведенный Национальным союзом производителей молока, показал, что не соответствуют требованиям ТР на молоко и молочную продукцию в части содержания растительных жиров тропического происхождения более 50% образцов сливочного масла, более 60% сгущенного молока с сахаром, более 30% сметаны и творога, более 70% плавленых сыров. Замечу, это мнение представителей самого бизнеса.

¹ См.: «Стандарты и качество», 2011, № 1, 6, 10; 2012, № 2, 3. «Сертификация», 2010, № 4; 2011, № 2, Промышленник России, 2009, № 3, 4, «Промышленная политика в Российской Федерации», 2010, № 1—3.

Не продвинулись мы и в достижении цели «предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей». Не создан механизм ее реализации, так как не были организованы действенные государственный надзор и подтверждение соответствия, хотя именно эта цель направлена на то, чтобы потребительские свойства продукции соответствовали заявленным производителями. Это требование часто не соблюдается, что приводит к обману потребителей.

В связи с изложенным особенно важно обратить внимание на малый и средний бизнес, который в настоящий период находится на этапе становления. Именно он в первую очередь и нуждается в овладении навыками жить в обществе по установленным правилам и в понимании неотвратимости наказания за их нарушение. Да, эти правила у нас во многих случаях несовершенно, и их надо отрабатывать. Однако это не означает, что их можно не соблюдать, должен быть установлен контроль со стороны общества и государства. Его отсутствие, чем бы это ни оправдывалось, может привести к самым серьезным последствиям, особенно в вопросах безопасности.

В статье «Самый натуральный фальсификат», опубликованной в «Российской газете»², приводится информация о проблемах качества и безопасности продуктов питания, обсуждаемых на международной выставке «Продэкспо». В частности, дается информация о качестве продуктов питания, где львиную долю рынка занимают предприятия именно малого и среднего бизнеса. «Как подсчитали эксперты, сегодня на рынке 90% производителей продуктов питания, пользуясь неграмотностью покупателя, обманывают его, впаривая йогурты «с настоящими ягодками», а на самом деле с обыкновенными красителями, колбасу, напичканную химией, шоколадные конфеты из сои и т.д. И только около 10% производителей работают в новом тренде — качественные продукты с натуральным вкусом, без химии, без обмана». Такова реальность.

Сегодня, когда главный вектор нашего развития направлен на повышение качества жизни и обеспечение социальной справедливости, все более жесткие требования будут предъявляться к качеству и безопасности товаров, поступающих на потребительский рынок, а значит и к работе системы технического регулирования. Утверждения о том, что наш рынок насыщен разнообразными товарами и услугами, в отличие от рынка советских времен, сегодня никого не удовлетворяют. В свое время это, действительно, был сильный аргумент. Но сегодня населению нужен доброкачественный и безопасный товар, необходима более жесткая борьба с контрафактом и фальсификатом.

О том, что ситуация с безопасностью товаров на потребительском рынке, мягко говоря, неблагоприятная, говорят и последние факты. Приведу лишь один из них в отношении продукции, поступающей к нам из-за рубежа. В статье «Опасно, «Дамил»³ говорится о том, что 35 тыс. упаковок опасной для здоровья молочной смеси «Дамил»-люкс разошлись по молочным кухням, аптекам, магазинам детского питания. Далее в статье говорится: «Следить за качеством продукта должна была компания, которая принимала партию товара. Но такие проверки ведутся на уровне документации — никто не вскрывает коробки и не отправляет их содержимое на анализ... Все документы и сроки годности той злополучной партии были в полном порядке» (по существу — это декларирование по нашим правилам).

² «Российская газета» от 14.02.2012.

³ «Российская газета» от 19.01.2012.

Отмечаются случаи отравлений. Сейчас принято решение попытаться убрать этот товар с рынка, что сделать непросто. Напомню в связи с этим, что единственной формой дорыночного контроля является подтверждение соответствия. Возьму на себя смелость сказать, что если бы молочная смесь подлежала не декларированию, а сертификации, то, при всех ее реальных и мнимых недостатках, на рынок такая продукция не прошла бы.

Обобщая изложенное, можно сделать только один вывод: системы технического регулирования у нас нет, есть отдельные фрагменты — и не всегда удачные. Ее и не будет, если не принять самых решительных мер по целому ряду направлений. Необходимо менять стиль принятия решений в этой сфере, шире привлекать и слушать экспертное сообщество, в противном случае мы так и будем продолжать писать документы, а дела не будет.

Выскажу свою точку зрения по основным из этих направлений.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статья рассчитана на широкий круг читателей. Тем не менее я изложу здесь ряд специальных, на мой взгляд, базовых научных и организационно-технических проблем, решение которых имеет принципиальное значение для функционирования системы технического регулирования.

• **Прежде всего мне хотелось бы поднять тему определения в ТР требований безопасности и формирования перечня продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, а также рассмотреть проблему выбора форм оценки соответствия.** Необоснованные решения в этих областях чреваты негативными последствиями как для конкретного бизнеса, так и для экономики в целом, для развития социальной сферы. И если сегодня перед разработчиками ТР директивно ставится задача напрямую, без анализа целесообразности выполнения нашей промышленностью применять у нас европейские директивы или какие-то другие зарубежные документы, то это говорит о непонимании сути проблемы технического регулирования.

В соответствии с ФЗ требования ТР должны отражать возможности промышленности. С другой стороны, ФЗ говорит, что «международные стандарты должны использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов», а это уже конкурентоспособность нашей продукции.

Названные критерии носят противоречивый характер. Если установленные в ТР требования будут завышены так, что основная масса предприятий не сможет их выполнить, то это сможет угрожать их бизнесу и экономике страны в целом. Если же они будут занижены и будут неадекватны риску от данной продукции, то это уже — потеря конкурентоспособности и угроза причинения вреда потребителям.

Нахождение такого баланса требует организации аналитической работы. Эффективной основой для этого является анализ фонда национальных стандартов. Напомню, что основной принцип разработки стандартов — достижение консенсуса производителями и потребителями. Именно этот фонд сбалансированно харак-

теризует предъявляемые потребителями требования к продукции и возможности промышленности по ее выпуску. Практика показывает, что в уведомлениях о разработке проектов ТР и в заключениях экспертных комиссий, как правило, результаты таких анализов отсутствуют.

Важнейшим направлением решения этих проблем, а также обоснованного формирования перечня продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, и выбора форм оценки соответствия является организация работ по анализу рисков использования продукции. Сегодня эта работа во многом носит субъективный характер, отсутствует достоверная информация о фактическом уровне безопасности товаров, допускаемых на потребительский рынок. Необходимо в связи с этим создание, по опыту Европейского союза, института анализа рисков.

- Задача организации контроля за соблюдением требований ТР. Его сегодня, по существу, нет. Первопричина в том, что надзорная и сертификационная деятельности у нас рассматриваются только как административный барьер, мешающий развитию бизнеса. Весь мировой опыт свидетельствует об обратном. Без надлежащей ее организации не может быть цивилизованного развития бизнеса.

Что касается государственного надзора, то его организация у нас определяется Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

По его концепции неоднократно резко отрицательное мнение высказывали многие специалисты. Практика показывает, что он не позволяет зафиксировать сам факт нарушения требований нормативных документов: установлена одна плановая проверка в три года с разрешения прокурора и с предварительным уведомлением о проверке предпринимателя. Внеплановую провести практически невозможно даже при неоднократных нарушениях.

Под давлением известных резонансных происшествий в 2011 г. были внесены изменения в отдельные сферы его применения. Однако они оказались явно недостаточными. Так, в частности, череда последних событий со взрывами газовых баллонов убедительно говорит об этом. Не затронуты изменениями и такие важные сферы повседневной жизни граждан, как качество и безопасность пищевой продукции и защита прав потребителей.

Относительно сертификации можно сказать следующее. Вместо того чтобы создать условия для добросовестной конкуренции на этом рынке и на этой основе совершенствовать деятельность по сертификации, ее незаслуженно дискредитировали. Руку к этому приложили махинаторы: рынок наполнен фальшивыми сертификатами, а также сертификатами, которые без испытаний и проверок выдаются в течение одного дня. Факты есть, а сделать ничего нельзя.

Жизнь настоятельно требует приведения надзорной и сертификационной деятельности в соответствие с реальной безопасностью наших граждан. Необходимо менять законодательство.

- Теперь о создании в соответствии с требованием ФЗ системы учета и анализа информации о случаях нарушения требований ТР. Без этой обратной свя-

зи система технического регулирования работать не будет. Основой для ее создания является систематизированная в разрезе ТР информация о результатах госнадзора и подтверждения соответствия. На сегодня, по существу, как уже говорилось, ничего не сделано для того, чтобы такая информация была.

- За более чем 20 лет Белоруссия, Казахстан и Россия, как и другие страны СНГ, основательно разошлись в применении нормативной базы. Только в России практически наполовину обновился фонд национальных стандартов. Как следствие этого, единый подход к выполнению и проверке требований ТР может быть обеспечен только в тех случаях, когда их основу составляют межгосударственные стандарты. Сегодня их недостаточно для «закрытия» всех требований ТР, но это реальность, и ее надо признать.

В этой ситуации для того, чтобы не создавать дополнительных проблем разработчикам ТР, производителям продукции, а также органам государственного надзора и подтверждения соответствия, целесообразно формировать перечни только на базе межгосударственных стандартов.

Выполнение и проверка всех остальных требований ТР должны обеспечиваться национальными нормативными документами. Они должны быть опубликованы в рамках информационной системы в области технического регулирования ТС, постоянно актуализироваться и действовать до разработки межгосударственных стандартов. Юридические основания для установления такого порядка формирования перечней стандартов предусмотрены принятыми соглашениями ТС.

Именно такой подход стал фундаментом для формирования системы технического регулирования в Европейском союзе. Принятие этого подхода у нас, кроме упрощения действующей сегодня процедуры формирования перечней стандартов, создаст привлекательные условия для вхождения в ТС других стран СНГ.

- Следующая проблема, которая длительное время не решается под надуманным предлогом борьбы с коррупцией, состоит в необходимости введения статуса уполномоченного органа по подтверждению соответствия. Без этого система технического регулирования также не будет работать. Уполномоченные органы — это важнейшее звено в системе технического регулирования Европейского союза, так как именно они проводят государственную политику в сфере безопасности, несут юридическую ответственность за попадание опасной продукции на рынок. Их главная роль проявляется в тех случаях, когда производитель изготавливает продукцию не по национальному стандарту, а по собственному нормативному документу. Эта ситуация характерна для всей инновационной, впервые выпускаемой в обращение продукции. При этом в соответствии с законодательством не работает принцип презумпции соответствия и производитель должен доказать не только то, что продукция соответствует требованиям его нормативного документа, но и то, что сам нормативный документ обеспечивает выполнение требований ТР. Такая функция не является сертификацией в традиционном понимании этой деятельности. Ее осуществление требует проведения специальных исследований, в том числе и лабораторных, и не каждый орган по сертификации способен их выполнить. Из всего состава аккредитованных органов по сертификации выделя-

ются те, которые способны выполнить данную работу. Им даются специальные полномочия, и они под юридическую ответственность принимают решения о допуске такой продукции на рынок. Более того, именно они консультируют производителей и инвесторов в процессе разработки и организации производства инновационной продукции, снижая их риски с выходом на рынок.

У нас такого механизма нет. Вот и пришлось вводить в ФЗ норму с непонятной перспективой: «...Порядок информирования приобретателя, в том числе потребителя, о возможном вреде такой продукции и о факторах, от которых он зависит, определяется Правительством Российской Федерации».

- Теперь о судьбе ФЗ. Его, в условиях ТС и движения в сторону создания свободного экономического пространства, надо отменять. Основные правила разработки ТР ТС сформулированы в основополагающих документах ТС.

Нужен новый российский федеральный закон. Его концепция должна предусматривать формирование политики России в процессе разработки и принятия ТР ТС. Должны быть также установлены требования к правилам и процедурам в России при их разработке, обсуждении и принятии. Объектом его должны быть также требования к единству измерений, к ответственности бизнеса за несоблюдение требований ТР и нарушение правил подтверждения соответствия.

Такие сферы технического регулирования, как стандартизация, аккредитация и государственный надзор, также должны регулироваться национальным законодательством. Они, в силу своей значимости и множественности объектов и субъектов деятельности, могут претендовать на собственное законодательство. Национальное законодательство сегодня должно полностью регулировать и добровольную сферу технического регулирования.

- И последнее. Это проблемы определения сроков принятия ТР и организации их введения в действие. При определении сроков не учитывается фактическое наличие межгосударственных стандартов и нормативных документов, включаемых в перечни, не анализируется уровень их гармонизации. В ТР включаются избыточные и часто непроверяемые требования к продукции, так как отсутствуют необходимые методики испытаний, и поэтому регламенты становятся нереализуемыми. При определении сроков введения в действие ТР не проводится анализ и не учитываются готовность бизнеса к соблюдению их требований, наличие инфраструктуры оценки соответствия, отсутствует организационно-методическое обеспечение выполнения требований ТР. Планы мероприятий во многих случаях не содержат всего комплекса мер, необходимых для соблюдения их требований.

Для подготовки своевременного введения в действие ТР следует организовать оказание необходимой методической помощи предприятиям, консалтинговых услуг предприятиям по разработке и реализации мероприятий, связанных с внедрением ТР, разработать для них соответствующие рекомендации. Этого у нас сделано не было.

Второе направление должно предусматривать создание условий для ориентации бизнеса на обеспечение безопасности и качества товаров, на удовлетворение требований потребителей.

В последнее время руководство страны стало уделять внимание вопросам защиты прав потребителей. Был проведен госсовет, посвященный этой теме. Практически сразу после госсовета проходил форум «Гайдаровские чтения». И, к сожалению, ни в одном из выступлений не обсуждались проблемы ориентации бизнеса на удовлетворение требований потребителей. Рассматривалась необходимость принимать законы, которые приносят пользу государству. Это, без сомнения, правильно, но почему главным критерием оценки бизнеса выдвигался только рост оборотов и прибыли, а не качество и безопасность? И это не случайность. Это — сегодняшняя позиция бизнеса и тех, кто формирует его политику. Вопросы технического регулирования, включая установление в ТР требований безопасности и выбор форм оценки соответствия, нужно решать в контексте задач, которые общество, государство предлагают решать в перспективе, с учетом необходимых предпосылок для достижения поставленных целей. Сегодня говорится о необходимости совершить модернизационный рывок в социально-экономической и научно-технической сферах, занять достойное место в мировой экономике. Цели модернизации, а они предусматривают повышение качества жизни россиян, будут достигнуты в том случае, если важнейшими критериями оценки бизнеса будут качество и безопасность товаров, поступающих на рынки.

В принципе можно согласиться с тезисом статьи В.В. Путина «О наших экономических задачах»⁴ о том, что «новая стратегия должна основываться на «презумпции добросовестности» бизнеса — исходить из того, что создание условий для деятельности добросовестных предпринимателей важнее возможных рисков, связанных с недобросовестным поведением». Однако, на мой взгляд, это не должно относиться к поступлению на рынок опасной продукции или услуги, к безопасности граждан в целом. Это может не только навредить здоровью людей, но и привести к смертельным исходам, а как об этом неоднократно говорил сам Владимир Владимирович, ничего более ценного у нас нет! Сам собой напрашивается вывод: реальная ситуация у нас с безопасностью в настоящее время такова, что не учитывать это просто недопустимо. Не надо дожидаться чрезвычайных ситуаций, чтобы потом со всей энергией устранять их с большими потерями для экономики. Нельзя здоровье граждан делать заложником нецивилизованного бизнеса, какими бы мотивами это ни объяснялось.

Социальная ответственность бизнеса это не только благотворительность, а, как подтверждает международная практика, прежде всего — удовлетворение интересов потребителей, выход на рынок с качественными и безопасными товарами и услугами. Именно это (конечно, при создании условий для добросовестной конкуренции предпринимателей) заставит бизнес думать о модернизации и инновациях, развитии научных исследований и внедрении прогрессивных технологий и стандартов, а также активно участвовать в подготовке ученых и специалистов, квалифицированных рабочих.

Сегодня, в силу различных причин, этого нет. В статье «Путь к стране лидеров»⁵ говорится о четырех критериях оценки работы регионов: прирост частных инвестиций, привлечение прямых иностранных инвестиций, прирост производительности труда и прирост оборота малых и средних предприятий. О качестве и безопасности товаров, поступающих на потребительский рынок, не говорится ничего, а это — главное, что

⁴ «Ведомости» от 30.01.2012.

⁵ «Российская газета» от 06.02.2012.

характеризует инновационное развитие бизнеса и удовлетворение повседневных интересов населения. Количество инвестиций возрастет, а будет ли их результатом инновационная продукция? Соответствует ли она международным прогрессивным стандартам? Это руководителям регионов будет трудно понять. При таких критериях им также нелегко определить направления поддержки инвесторов, да и в целом решать в регионах задачи инновационного развития.

Не менее важна для них и информация о безопасности товаров, поступающих на потребительский рынок, о том, как в регионе соблюдаются требования ТР, права потребителей и др. Можно ли работать над повышением качества жизни, не имея этой информации? Если рынок будет насыщаться пусть даже новыми, но опасными и недоброкачественными товарами, против чего направлена система технического регулирования, то инвестирование капитала в их производство и обеспечение на этой основе потребительского спроса бессмысленно со всех точек зрения, и конечно с социальной.

Третье направление должно обеспечить повышение роли потребителей в решении проблем технического регулирования. Без формирования консолидированного мнения потребителей в сложившихся условиях повысить безопасность и качество продукции не удастся. Поэтому свое слово должны сказать потребители. Именно они могут стать реальной силой, способной воздействовать на бизнес. Об этом говорит и международная практика, уделяющая особенное внимание развитию потребительского движения и отражению в стандартах интересов потребителей. В рамках Международной организации по стандартизации (ИСО) функционирует специальный Комитет по потребительской политике (КОПОЛКО).

Наши потребители практически не могут оказать влияние на нерадивых производителей и торговую сеть. Созданные общества защиты прав потребителей решают отдельные частные задачи и практически не имеют необходимого авторитета в принятии решений в сфере технического регулирования: их к решению таких проблем и не привлекают.

Развитие потребительского движения во многом зависит от государства. И если приложить усилия, то это заставит бизнес не только стремиться к прибыли любой ценой, но и задуматься о тех, на кого он работает и от кого зависит его благополучие, т.е. о потребителях, о качестве и безопасности товаров и услуг для них.

Потребители услуг находятся сегодня в очень сложном положении. Услуги не являются объектом технического регулирования в законодательной сфере, и в связи с этим, за их безопасностью практически контроля нет. Я не ратую за контроль безопасности всех услуг, но некоторые из них опасны для потребителей. В частности, хочу обратить внимание на услуги торговли и общественного питания. Продажа просроченного товара, его подмена, нарушение технологии хранения, антисанитария и многие другие факты наблюдаются сегодня повсеместно, при этом крайне трудно привлечь к ответственности виновников.

Существующий порядок маркирования пищевых товаров установлен только в интересах производителей и торговли. Рядовому потребителю, особенно если он со слабым зрением, информацию о составе товара, требованиях безопасности, сроках годности понять практически невозможно. В этом смысле мы во многом отста-

ем от Запада, где маркирование осуществляется крупным шрифтом, а требования безопасности выделяются цветом. Попытки взять такой подход на вооружение у нас в свое время блокировались производителями и торговлей. В настоящее время международный стандарт «Информация о продукции и услугах, предназначенных для потребителей» подготовлен для введения и у нас. Однако никто не гарантирует соблюдения его требований, так как статус стандарта — добровольный, а подобного технического регламента не будет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России еще не сложилась добросовестная конкурентная среда — такая, как в Европе и США, которая формирует на рынке современный уровень качества и безопасности товаров и услуг. Существующий сегодня конфликт между бизнесом и потребителями во многом определяется несовершенством законодательства и отсутствием соответствующих институтов. Не создав подобные институты, государство оставляет бизнесу и чиновникам место для злоупотребления и коррупции. К сожалению, пока этого нет, и надо не заниматься популизмом, а искать решения. Сегодня много говорится о том, что государственный контроль и надзор, сертификация не нужны законопослушному бизнесу. Кто же с этим будет спорить, если предприниматель выполняет все установленные требования? Но реальная жизнь говорит о другом: согласно данным Роспотребнадзора, около 50% продуктов питания не соответствует заявленным требованиям. Что же делать с этим бизнесом: оставить его так же без контроля? Очевидно, что этого делать нельзя, и не только из-за интересов потребителей. Такая ситуация тормозит развитие и самого бизнеса, так как приводит к недобросовестной конкуренции предпринимателей: добросовестным из них трудно конкурировать с теми, кто пренебрегает требованиями безопасности и качества, слишком велики риски для их бизнеса. Как следствие этого, естественно, ухудшается и инвестиционный климат на нашем рынке.

В качестве альтернативы государственному надзору и сертификации предлагалось повысить ответственность бизнеса за нарушение требований ТР. В этом году она усилена. Однако в сегодняшних условиях, когда надзор осуществить практически нельзя, а обязательной сертификации нет, например, в пищевой продукции, эта мера ничего не даст: невозможно установить сам факт нарушений. А если он и будет установлен, например с помощью потребителей, то при нашем законодательстве и судебном производстве крайне трудно будет что-либо доказать. Фактор усиления ответственности в настоящий период может сработать, например, если при повторных (злостных) нарушениях требований безопасности ответственность предпринимателя, как это установлено в ряде стран, будет резко возрастать, вплоть до закрытия его бизнеса.

Конечно, и в подобной ситуации остаются вопросы к нашему законодательству и судебному производству. Данной проблемой в настоящее время специально занялся Верховный суд РФ, были сделаны особые разъяснения, как защищать клиентов и покупателей от произвола продавцов. Это, несомненно, важный шаг, но сегодня он имеет в большей степени значение для судебной практики, а не для рядового потребителя. Ему одному трудно противостоять торговой системе.

Все говорит о том, что мы, как специалисты, должны довести до органов власти свою точку зрения. Однако поодиночке нас не слышат. В частности, я неоднократно обращался в органы государственной власти и общественные организации, которые, как мне казалось, по своему статусу и уставным целям должны были включиться в решение проблем защиты граждан от опасной продукции. Никакой реакции. Вывод у меня только один: нам надо объединяться! Защита интересов потребителей — дело благородное, закрепленное в нашей Конституции. В усилении этой работы заинтересовано все население. Однако мы видим, что ее организации, сознательно или нет, оказываются сильное противодействие.

Что касается формы объединения, то у нас уже был здесь негативный опыт. Сегодня высказываются различные точки зрения: от создания ассоциации и организации общественного движения до формирования политической партии. Эта проблема требует серьезного обсуждения. Хотелось бы услышать по этому вопросу мнение коллег. Если предложения поступят на сайт ВНИИС, попробую обобщить.

На данном этапе вижу два основных направления совместных действий. Первое — это содействие повышению объективности работы органов по сертификации и испытательных лабораторий и вытеснению с рынка этих услуг тех, кто работает недобросовестно, а также повышению эффективности надзорной деятельности. Второе направление должно предусматривать выработку консолидированных предложений для органов власти, принимающих решения в сфере технического регулирования, в том числе по стандартизации, формам подтверждения соответствия, режимам государственного надзора и техническому регулированию в целом, и их продвижение в жизнь.

Возвращаясь к началу статьи, где говорится о том, что проблемы технического регулирования, как и многие другие наши проблемы, являются производными от проблем нравственности, хочу обратить внимание читателей еще на один важный аспект. Сегодня, когда власть ставит перед обществом задачи развития, главным исполнителем этих решений она определяет бизнес. Постоянно звучит: «Бизнес должен... Власть и бизнес должны.» Спрашивается, где ученые, инженеры, рабочие, работники аграрного сектора? А ведь именно они создают материальные ценности! В кино и на телевидении все сюжеты так или иначе связаны с бизнесом и, конечно, с бандитами и силовиками, а также надоевшей всем попсой. Такое впечатление, что труд ученых, специалистов и рабочих у нас вообще никому не интересен. Все это создает в стране атмосферу, когда ими у нас быть просто не престижно.

Такой пропаганды насилия и бескультурия, как на экранах наших телевизоров, нет нигде. Свою негативную лепту вносит и интернет. Каким-то образом даже в самых демократически развитых странах удается регулировать эту сферу. У нас же это считается посягательством на демократию. Мне могут сказать, что каждый волен слушать и смотреть то, что хочет. Да, по отношению к взрослому населению это так. Они, как правило, с учетом жизненного опыта могут отсеять зерна от плевел. Но что делать с молодежью — вот вопрос! Воспитывается на СМИ именно она. Какие идеалы предлагаются им, будущим инноваторам? Никого это не волнует. О какой модернизации в таких условиях можно говорить?! О каком кадровом потенциале для этих целей?! Именно в рождаемом в этой обстановке предпринимательстве в значитель-

ной степени лежат корни таких негативных явлений нашего общества, как криминал и коррупция, правовой нигилизм. Без кардинального изменения этой ситуации, без изменений в сфере культурной политики не будет полноценных ни инновационного развития, ни модернизации, не будет и улучшения качества нашей жизни.

СИСТЕМА МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ПРОДУКЦИИ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА И СИНТЕЗА ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ КАТЕГОРИЙ УПРАВЛЕНИЯ

(На примере программ повышения технического уровня и качества конкретной продукции)

«Стандарты и качество» № 6, 1985 г.

Современный этап развития народного хозяйства характеризуется углублением общественного разделения труда, ростом числа производственных связей, усилением роли кооперации. Вместе с тем, все более жесткие требования предъявляются к организации общественного производства как единой целостной системы, в которой функционирование отдельных частей и элементов должно быть подчинено общей цели. Это обстоятельство в значительной степени обуславливает необходимость совершенствования управления народным хозяйством на системной основе.

Сказанное в полной мере относится и к проблеме совершенствования систем управления качеством продукции. Сегодня, когда на первое место выдвигается задача повышения эффективности систем, принципиальное значение приобретают исследования, направленные на совершенствование механизма их действия.

Процесс познания новых, ранее не выявленных свойств системы управления качеством продукции, как и любой другой сложной системы, возможен только на основе единства анализа и синтеза.

Сущность анализа, как известно, состоит в расчленении целого на элементы, в изучении их места и роли в системе. Синтез же заключается в воссоединении элементов, рассмотрении их совокупности как динамичного целого.

Анализ и синтез системы — процесс итеративный. Каждая его ступень означает новый шаг в познании системы, выявлении ее потенциальных возможностей, позволяющих перевести систему в новое «качество».

Создание систем управления качеством продукции предполагает реализацию таких основных категорий управления общественным производством, как принципы, цели и критерии, объект и субъект, средства и функции управления, факторы и условия, управленческие отношения и т. д.

Фундаментальным понятием системного подхода является «связь». В широком смысле это не только связь между элементами системы, уровнями управления, эта-

пами жизненного цикла продукции, но и связь между категориями управления.

Каждая из категорий управления в отдельности изучена достаточно хорошо. В отечественной и зарубежной литературе этим проблемам посвящено много публикаций, охарактеризованных в [1—3].

В ряде работ, посвященных рассмотрению проблем управления, ставится вопрос о необходимости изучения парных отношений категории (цель — объект, объект — субъект и др.) и выявления причинно-следственных связей между ними. Однако методы решения этой задачи не приводятся. Проблемы же изучения отношений и взаимосвязей трех и более категорий или вообще не рассматриваются, или ставятся в самом общем виде.

Вместе с тем, модули, образуемые на основе синтеза категорий формирования, (назовем их модулями управления), имеют большое самостоятельное значение. Их теоретическое осмысление и практическая реализация в процессе управления представляются крайне перспективным направлением дальнейшего развития систем управления качеством, повышения их эффективности.

Рассмотрим методический подход к реализации модулей управления. Он основывается на логическом методе последовательного парного рассмотрения отношений в исследуемой цепочке категорий управления. Применительно к системам управления качеством продукции он открывает возможности для более глубокой теоретической проработки такой, например, проблемы, как обоснование структуры и содержания программ повышения: технического уровня и качества продукции.

Для уяснения методического подхода к реализации модулей управления покажем, каким образом формируется состав и структура программ повышения технического уровня и качества конкретного изделия как она вписывается в механизм КС УКП.

Если перед предприятием с действующей КС УКП стоит задача повысить технический уровень и качество конкретного изделия до уровня лучших мировых образцов, то для ее решения необходимо, во-первых, сформулировать цель управления качеством, во-вторых, установить необходимые для ее достижения мероприятия, в-третьих, организовать их проведение. На языке категорий управления это означает, что необходимо исследовать возникающие отношения в модуле управления «цель — объект — факторы и условия — средства» и обеспечить его реализацию в рамках КС УКП.

Рассмотрим последовательно отношения в следующих парах категорий управления: «цель — объект», «цель, объект — факторы и условия» и «цель, объект, факторы и условия — средства управления».

Цель — объект управления

При исследовании причинно-следственных связей этой пары категорий необходимо исходить из того, что в качестве объекта управления должно выступать не все изделие и не все элементы процесса его создания, а только те из них, воздействуя на которые можно достичь поставленную цель.

Предлагается два этапа реализации этой пары отношений. На первом этапе формируется цель. Она устанавливается на основе сопоставления фактического технического уровня и качества изделия с лучшими мировыми образцами, учета современных достижений науки и техники, изучения недостатков изделия, с которыми сталкиваются

потребители при его эксплуатации. Цель, как правило, выражается в задании количественных значений конкретных показателей качества улучшаемого изделия.

На втором этапе рассмотрению подвергаются:

- технологические процессы, применяемые при изготовлении изделия;
- соответствие качества применяемого сырья и материалов требованиям НТД;
- соответствие технического уровня и качества деталей, узлов, комплектующих изделий требованиям НТД;
- состояние технологического оборудования;
- уровень метрологического обеспечения;
- действующие НТД;
- уровень организации производства и управления и т.д.

Принципиальная схема анализа производственного процесса создания изделия приведена на *рис. 1*, на котором технологические процессы обозначены символами a_j ($j=1, 2, 3, \dots, n$), а различные виды ресурсов (сырье, материалы, детали, полуфабрикаты, оборудование и т.д.), необходимые для действия технологических процессов, — b_{ij} ($j=1, 2, 3, \dots, m$).

Построение схемы проводят в порядке, обратном процессу создания изделия, — от конца к началу: первоначально на схему наносят элемент, условно обозначающий изделие, затем изображают все технологические процессы и потребляемые ими ресурсы, а также зависимости и связи между ними.

Рассмотрение схемы производственного процесса создания изделия проводят в той же последовательности, что и ее построение, т.е. от конца к началу. При этом каждый элемент рассматривается с точки зрения его соответствия поставленной цели. В результате выявляются все элементы производственного процесса, состояние которых (технический уровень, качество) не отвечает поставленной цели, а именно: технологические процессы, которые следует изменить или модифицировать в целях повышения качества выпускаемой продукции; потребляемые ресурсы, как производимые на данном предприятии, так и получаемые по внешним поставкам, которые требуют замены или модернизации (повышения технического уровня и качества).

Пусть в результате анализа схемы, изображенной на *рис. 1*, было установлено, что, например, оборудование b_{12} и b_{22} , узлы b_{13} и материалы b_{21} , используемые соответственно в технологических процессах a_1 и a_2 , а также технологический процесс a_2 не обеспечивают достижения поставленной цели. Это означает, что для достижения

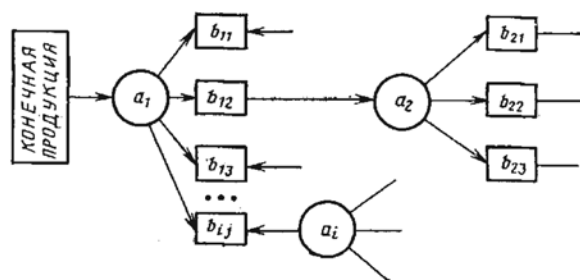


Рис. 1

цели должны быть предусмотрены меры по соответствующему улучшению именно этих составляющих производственного процесса создания изделий.

ЦЕЛЬ, ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ — ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ

Реализация этой пары категорий предусматривает определение таких факторов и условий, при которых обеспечивается достижение поставленной цели наиболее рациональным способом.

Прежде всего, устанавливаются факторы и условия, от которых зависит состояние параметров (характеристик) рассматриваемого элемента.

Если объектом анализа является, например, какая-либо деталь, то к факторам и условиям, от которых зависит качество ее изготовления, могут быть отнесены: технология обработки, применяемое оборудование и инструмент, рабочая документация, квалификация исполнителя, качество исходных материалов, состояние окружающей среды, условия хранения и транспортирования и т. д. Среди них важно выявить именно те факторы и условия, воздействуя на которые можно будет обеспечить необходимый уровень качества рассматриваемого элемента. Для удобства проведения анализа и обеспечения его комплексности рекомендуется такие выявленные факторы и условия изображать схематически (рис. 2).



Рис. 2

Затем выявляются причины неудовлетворительного состояния рассматриваемого элемента. С этой целью исследуется состояние каждого из выявленных факторов и условий. Например, при анализе фактора «квалификация исполнителя» может быть установлено, что предусмотренное технологией требование к разряду рабочего не соответствует сложности выполняемой операции.

ЦЕЛЬ, ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ, ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ — СРЕДСТВА УПРАВЛЕНИЯ

При реализации данной пары определяются необходимые средства управления, обеспечивающие достижение поставленной цели. Средства управления должны воздействовать на неудовлетворительные факторы и условия, выявленные при исследовании пары категорий «цель, объект — факторы и условия», а также обеспечить скоординированное действие всех исполнителей.

Решение этой задачи обеспечивается формированием целевой программы повышения технического уровня и качества изделия. При этом используется вся информация, полученная при реализации предыдущих пар категорий управления.

Целевая программа — это плановый документ, содержащий взаимоувязанные по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятия, направленные на повышение качества изделия.

Программа предусматривает разработку и выполнение взаимоувязанного комплекса мероприятий с охватом (если это необходимо для достижения цели программы) всех стадий жизненного цикла изделия: исследования и проектирования, изготовления, обращения и реализации, эксплуатации или потребления.

Формирование программы проводят поэтапно: сначала разрабатывают технические задания, а затем — собственно программу.

РАЗРАБОТКА ТЕХНИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ НА ПРОГРАММУ

На предприятии издается приказ о разработке технического задания и самой программы. Этим же приказом назначается руководитель программы.

Техническое задание (ТЗ) на программу должно содержать: цель программы, наименования и цели разделов программы (структуру программы), конкретные показатели по разделам программы, сроки выполнения и исполнителей разделов.

Структуру технического задания и самой программы определяет состав и количество элементов изделия, а также процессов его создания, воздействие на которые обеспечивает достижение цели программы.

Подход к формированию цели и структуры программы рассмотрен нами при анализе пары категорий «цель — объект управления».

При составлении ТЗ элементы группируются по разделам: моделирование, конструирование; материалы; детали, узлы, полуфабрикаты; комплектующие изделия; технология; оборудование; нормативно-техническая документация; организация производства и управление; трудовые ресурсы и т.д.

За каждым выявленным элементом закрепляется подразделение (исполнитель), которое должно:

- установить требования к техническому уровню и качеству каждого из элементов, исходя из цели программы;
- установить сроки выполнения работ по каждому разделу программы, исходя из срока выполнения программы в целом.

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ

Программа повышения качества должна содержать:

- наименование разделов программы (сырье, материалы, комплектующие изделия, оборудование и т.д.);
- наименования работ по повышению качества;
- основные требования к техническому уровню и качеству;
- сроки достижения целей разделов программы;
- мероприятия, обеспечивающие достижение целей;
- сроки выполнения мероприятий;
- исполнителей каждого раздела программы.

На основе технического задания исполнители разделов разрабатывают мероприятия по решению поставленных задач.

Для разработки мероприятий необходимо провести анализ каждого элемента изделия, включенного в соответствующий раздел ТЗ.

Анализ проводится с целью определения факторов и условий, влияющих на технический уровень и качество изделия, и выявления причин, препятствующих достижению намеченных целей.

Подход к выявлению причин, препятствующих достижению намеченных целей, рассмотрен нами в процессе реализации пары категорий «цель, объект управления — факторы и условия».

Для устранения причин, выявленных в ходе анализа, разрабатываются соответствующие экономически наиболее целесообразные мероприятия.

В состав мероприятий могут включаться:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- организационно-технические мероприятия по повышению технического уровня производства, проведение работ по комплексной автоматизации производства, строительству новых или реконструкции действующих производств, замена устаревшего и изношенного оборудования;
- работы по обеспечению технологичности, стабильности, надежности изделия;
- работы по обеспечению взаимосвязанных требований к качеству сырья, материалов, комплектующих изделий, используемых в производстве изделия;
- разработка и пересмотр действующих стандартов и технических условий;
- работы по совершенствованию организации хранения и транспортирования, а также по совершенствованию эксплуатации и ремонта изделия.

Таким образом, мероприятия могут охватывать все стадии жизненного цикла изделия.

На основе ТЗ, перечня мероприятий, представляемых исполнителями разделов программы, и разрабатывается программа. При этом определяется окончательный состав исполнителей отдельных разделов и заданий программы, устраняются имеющиеся разногласия по срокам и объемам выполнения конкретных мероприятий.

Все сказанное выше свидетельствует о широких возможностях предлагаемого метода синтеза категорий управления, основанного на изучении причинно-следственных связей между ними. На его основе ВНИИС разработал рекомендации «Разработка целевых программ повышения технического уровня и качества конкретной продукции».

Метод синтеза категорий управления универсален и может быть использован для исследования широкого класса проблем в области совершенствования хозяйственного механизма.

Применительно к совершенствованию механизма управления качеством продукции данный метод открывает широкие возможности для более глубокой проработки таких специальных функций управления качеством, как аттестация, технологическая подготовка производства, государственный надзор и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян А. Г., Мильнер Б. З., Попов Г. Х. Программно-целевое управление социалистическим производством. — М.: Экономка, 1980, с. 3—53.
2. Афанасьев В. Г., Гвишиани Д. М. и др. Управление социалистическим производством. Вопросы теории и практики. — М.: Экономика, 1975, с. 83—129.
3. Гличев А. В., Круглов М. И. и др. Управление качеством продукции (опыт, проблемы, перспективы). — М.: Экономика, 1971, с. 33—41.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МЕХАНИЗМА ДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ПРОДУКЦИИ (ТС УКП)
НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ

Научные труды.

*Методические основы создания, функционирования и совершенствования
территориальных систем управления качеством продукции.*

Выпуск 58, 1986

Рациональное сочетание отраслевого и территориального управления является важнейшим принципом организации социалистической экономики.

Особенное значение этот вопрос приобретает сегодня в связи с необходимостью решения важнейшей задачи «поднять качество продукции и услуг до уровня лучших отечественных и мировых достижений» [1].

Управление качеством продукции имеет сегодня две основные организационные формы: отраслевую и территориальную. В рамках отрасли формируется единая технико-экономическая политика в области качества продукции. В территориальном управлении реализуются в основном меры социально-экономического, политико-воспитательного и идеологического характера с целью рационального использования всех видов ресурсов на местах для повышения технического уровня и качества продукции, выпускаемой в регионе. Управление осуществляется территориальными органами – местными Советами, их исполкомами, территориальными органами Госстандарта, общественными органами.

Эффективной формой сочетания двух принципов управления являются территориальные системы управления качеством продукции (ТС УКП), которые в 11-й пятилетке получили широкое распространение в регионах страны. Они стали действенным механизмом взаимодействия отраслевых и территориальных органов управления для комплексного решения вопросов повышения качества выпускаемой в регионе продукции.

ТС УКП разрабатывается на уровне союзной республики, края, области, города, района.

Для обеспечения единого методического и организационного подхода к разработке и внедрению ТС УКП, ВНИИС разработал рекомендации «Территориальные системы управления качеством продукции. Рекомендации по разработке и внедрению» и «Инструкцию по регистрации и учету состояния разработки и внедрения ТС УКП».

В рекомендациях сформулированы цели и задачи ТС У КП, ее структура, органы управления, реализуемые в системе функции, порядок разработки и внедрения ТС У КП.

Инструкция регламентирует порядок согласования, регистрации и учета технического задания на разработку ТС У КП; порядок проведения экспертизы нормативно-методических документов системы, приемки, регистрации и учета внедрения ТС У КП.

В настоящее время республиканские системы разрабатываются в двух союзных республиках. Системы других уровней разрабатывают практически повсеместно.

Практика убедительно показывает, что ТС У КП обладает большими потенциальными возможностями там, где творчески подходят к ее созданию. Вместе с тем, как показывает анализ, в ряде регионов ТС У КП не обеспечивают высоких конечных результатов по повышению качества продукции, не полностью используются их возможности.

Это происходит потому, что основополагающий принцип построения ТС У КП – принцип комплексности, на практике не всегда реализуется. Системой управления не охватываются все необходимые для достижения цели мероприятия, не обеспечивается взаимодействие предприятий и организаций, не анализируются результаты их деятельности по качеству, существует разрыв между заданиями по повышению технического уровня и качества продукции и теми мероприятиями, которые разрабатываются для их выполнения, имеются недостатки в пропаганде передового опыта и др.

Таким образом, большое значение приобретают сегодня вопросы совершенствования механизма действия ТС У КП.

Прежде чем рассмотреть непосредственно вопросы совершенствования территориального управления качеством промышленной продукции, охарактеризуем некоторые аспекты организации управления народным хозяйством региона в целом.

Ведущим принципом организации управления социалистическим производством является отраслевой. Вместе с тем значительные резервы повышения эффективности производства, ускорение научно-технического прогресса, улучшения качества продукции заключены в правильной организации территориального управления.

Территориальная организация управления народным хозяйством вызывается объективной необходимостью:

- наиболее рационального размещения производства по территории страны;
- комплексного развития экономики регионов;
- координации деятельности всех народнохозяйственных объектов в регионе;
- организации рационального использования трудовых и материальных ресурсов региона;
- учета местных особенностей, традиций, сложившихся в производстве данного региона.

Проблема территориального управления может рассматриваться в широком и узком смысле.

В широком смысле территориальное управление включает деятельность центральных органов, союзных министерств и ведомств по организации хозяйства дан-

ной территории, а также деятельности местных органов. В узком смысле под территориальным управлением понимают деятельность местных органов по организации управления всем хозяйством подведомственной им территории.

В данной работе проблема рассматривается именно в узком смысле и предполагает:

- организацию управления хозяйством, непосредственно подчиненным местным территориальным органам;
- организацию управления всеми предприятиями региона, в том числе и теми, которые подчинены союзным органам или находится в двойном подчинении.

Наиболее сложным, безусловно, является второй аспект, так как именно здесь проходит граница, на которой непосредственно сталкиваются отраслевые и территориальные интересы, и именно здесь наиболее ярко проявляется народнохозяйственная необходимость их рационального сочетания. Речь в данном случае идет о четком разграничении отраслевых и территориальных аспектов управления, а применительно к проблеме, рассматриваемой в настоящей статье, – к выявлению факторов и условий территориального управления качеством, повышению эффективности их воздействия на улучшение качества продукции, выпускаемой всеми предприятиями региона.

С этой ключевой проблемой прежде всего сталкиваются разработчики ТС УКП.

К числу основных условий, характеризующих возможности региона в улучшении технического уровня и качества продукции, относятся трудовые и материальные ресурсы, организационно-технический уровень производства входящих в регион предприятий. Их наиболее полное использование и является главным критерием эффективной организации управления качеством продукции в регионе.

В ТС УКП это обеспечивается за счет следующих основных факторов:

- организации широкого взаимодействия предприятий и организаций региона различной ведомственной принадлежности, включая организацию творческих содружеств, распространение передового опыта, профессионально-техническую подготовку кадров, развитие кооперации между предприятиями в использовании оборудования, испытательных стендов, средств измерений и т.д.;
- мобилизации трудовых коллективов на достижение высоких показателей качества продукции, организации действенного социалистического соревнования между предприятиями за улучшение качества продукции, пропаганды передовых достижений в этой области;
- анализа и оценки деятельности предприятий по улучшению качества продукции, выявления на этой основе внутренних резервов и их эффективного использования.

В механизме ТС УКП эти факторы реализуются выполнением специальных функций территориального управления качеством продукции.

Местные органы управления воздействуют на народное хозяйство региона путем комплексного социально-экономического планирования его развития. Поэтому центральной функцией ТС УКП является функция планирования повышения технического уровня и качества продукции.

В годы 10-й и 11-й пятилеток эта функция проявлялась в основном в разработке и выполнении планов повышения качества продукции, оказавшихся действенным средством увеличения объемов выпуска высококачественной продукции. Однако эти планы не включали заданий по повышению конкретных показателей технического уровня и качества важнейших видов продукции, таких как производительность, надежность и др.

Эта задача сегодня весьма актуальна.

Опыт городов Москвы и Ленинграда, Горьковской и Тульской областей и других регионов показывает, что перспективным направлением совершенствования ТС У КП является внедрение программно-целевых методов планирования – разработка и реализация региональных программ «Качество». Они призваны придать работам по повышению технического уровня и качества продукции целенаправленный характер, обеспечить взаимодействие предприятий и организаций региона для достижения высоких конечных результатов.

На основе анализа и обобщения опыта создания программ «Качество» ВНИИС совместно с представителями промышленности разработаны рекомендации по разработке программ «Качество» в регионах.

Программа представляет собой плановый документ, устанавливающий задания по улучшению качества всей продукции, выпускаемой промышленностью региона, сроки их достижения, а также мероприятия, направленные на их выполнение.

Формирование региональной программы осуществляется на основе предложений предприятий и предусматривает наиболее полное использование внутренних резервов в соответствии с задачами экономического и социального развития региона.

Программа включает три раздела:

- задания по повышению технического уровня и качества важнейшей продукции;
- плановые задания региона по улучшению качества продукции;
- мероприятия, обеспечивающие реализацию заданий программы.

Целью первого раздела программы «Качество» является обеспечение в ближайшие годы выпуска промышленностью региона машин, оборудования, приборов, материалов и другой продукции, отвечающей по основным характеристикам качества высшему мировому уровню и конкурентоспособной на внешнем рынке.

В первый раздел включают продукцию машиностроения, имеющую важнейшее народнохозяйственное значение, продукцию номенклатуры Госплана СССР, а также продукцию, имеющую важное значение для экономики региона. К последней относится продукция, имеющая профилирующий характер, значительно влияющая на увеличение удельного веса продукции высшей категории качества (ВКК) в объеме товарной продукции, товары народного потребления, пользующиеся повышенным спросом у населения, и др. Задания устанавливаются по каждому изделию, включенному в раздел, в виде конкретных натуральных показателей качества, значения которых определяются на основе сопоставления фактических значений этих показателей с лучшими мировыми образцами, изучения тенденций развития соответствующих видов техники.

Обоснованный выбор цели по конкретной продукции является важной предпосылкой для достижения мирового уровня. На следующем этапе необходимо обеспечить

четкую организацию работ по выполнению этих заданий, определить состав предприятий и организаций – смежников, от совместной работы которых зависит достижение конечной цели, наметить мероприятия, установить сроки их выполнения и, наконец, обеспечить контроль и согласованные действия всех участников. Эффективной формой такой организации работ являются целевые программы повышения технического уровня и качества конкретной продукции (ППК) [2]. Они должны быть разработаны по каждому изделию, включенному в первый раздел региональной программы.

Второй раздел программы «Качество» включает плановые задания по выпуску продукции ВКК, по сортам, с индексом «Н», реализуемой по договорным ценам (с индексом «Д»), а также задания по аттестации, освоению новой продукции, снятию с производства устаревших видов продукции, поставкам на экспорт и др. Он охватывает всю номенклатуру продукции, выпускаемой в регионе.

Третий раздел программы включает наиболее важные мероприятия, планируемые предприятиями в рамках ППК, а также мероприятия, осуществляемые в масштабах региона (по организационному, материальному и научно-техническому обеспечению, обучению и подготовке кадров, пропаганде и распространению передового опыта и др.).

Практика разработки и внедрения региональных программ показывает, что принципиальным является вопрос их взаимосвязи с программами «Качество» отраслей и предприятий.

Объясняется это тем, что каждое предприятие представлено как бы в двух лицах. С одной стороны, оно имеет отраслевую принадлежность, а с другой – находится на территории конкретного региона со всеми вытекающими из этого последствиями. Поэтому крайне важно при разработке программ исключить дублирование сфер воздействия на его деятельность со стороны органов управления отраслью и регионом, т.е., по существу, речь опять идет о реализации принципа рационального сочетания отраслевых и территориальных интересов.

Отраслевые программы определяют техническую политику повышения качества профилирующей продукции. Задания отраслевых программ включаются в программы предприятий и, соответственно, в программы «Качество» регионов. Однако отраслевые задания могут не охватывать определенные виды продукции, имеющие важное значение для экономики региона. Такие виды продукции должны по инициативе органов ТС УКП включаться в региональные программы и в программы соответствующих предприятий. Кроме того, разработка региональных программ инициирует работы по созданию программ «Качество» на тех предприятиях, которые могут быть не охвачены отраслевыми программами. Таким образом, объекты, не попавшие в поле зрения отраслевого управления качеством, становятся объектами территориального управления и происходит взаимное дополнение функций отраслевого и территориального управления.

Опыт создания ТС УКП показал, что полнее всего реализуются именно те функции, которые в наибольшей степени отражают специфику территориального управления.

Прежде всего, это функция анализа и оценки деятельности предприятий и регионов по улучшению качества продукции с позиции территориальных органов. Методология складывалась в процессе разработки и внедрения ТС УКП. Здесь еще много

нерешенных проблем и много возможностей для совершенствования ТС УКП, особенно в связи с включением в их состав программ «Качество».

Именно в рамках ТС УКП найдены эффективные формы обмена передовым опытом между предприятиями разных отраслей. Поэтому функция пропаганды и распространения передового опыта является в ТС УКП одной из самых насыщенных. Это и проведение семинаров, совещаний, организация университетов качества, проведение выставок, подготовка информационных изданий, организация домов (кабинетов) качества и многое другое.

Постоянное развитие форм этой работы также является одним из направлений совершенствования ТС УКП. В частности, еще много нерешенных проблем в организации региональных домов качества (статус, финансирование, штаты и т.д.). Необходимо отработать их функции и задачи.

Говоря о совершенствовании ТС УКП, необходимо также иметь в виду, что ее устойчивое действие может быть обеспечено только при наличии органа управления, способного принимать и реализовывать решения по каждому из ее составных элементов и обеспечивающего их совместное эффективное действие.

Как показывает опыт, максимальное и правильное использование предоставленных местным советам прав положительно сказывается на выполнении плановых заданий и социалистических обязательств трудящихся. Вместе с тем, необходимость развития устойчивых связей предприятий и организаций различной отраслевой принадлежности с местными органами власти обуславливает необходимость создания специального органа по руководству этими связями.

Этот орган должен обладать достаточной полнотой власти и, вместе с тем, не ограничивать полномочий предприятий и организаций республиканского и, тем более, союзного подчинения. Он призван содействовать работе местных органов власти по осуществлению функций комплексного управления экономическим и социальным развитием на данной территории.

Изучение опыта координации на территории деятельности предприятий и организаций разных ведомств позволяет сделать вывод о том, что одной из организационных форм решения проблемы являются органы, аналогичные экономическим совещаниям при исполкомах местных советов, предложенным В.И. Лениным. Экономические совещания работали на правах комиссий исполкомов местных советов. Никакого отдельного самостоятельного аппарата они не создавали, а работали через управленческий аппарат предприятий и организаций, а также исполкомов местных советов. В их состав входили представители различных предприятий, организаций и учреждений.

Несмотря на простоту данной организационной формы она была достаточно эффективна, не требовала дополнительных затрат, освобождая партийные органы от выполнения несвойственных им функций по согласованию хозяйственной деятельности предприятий и организаций различной ведомственной подчиненности.

Сегодня наиболее широкое распространение в создаваемых ТС УКП получили общественные советы (комиссии) по качеству, на которые возлагаются функции координации всей деятельности по качеству в регионе. Создание таких органов полностью отвечает ленинскому принципу коллективности руководства. В их составе ра-

ботаю представители партийных, советских, профсоюзных и комсомольских организаций, руководители и ведущие специалисты предприятий и организаций региона. Однако в деятельность советов, а также других рабочих органов ТС УКП в связи с разработкой и реализацией программ «Качество» должны быть внесены некоторые коррективы.

Важным направлением дальнейшего совершенствования ТС УКП является повышение роли местных советов, их исполнительных органов.

Определенный интерес в этом смысле представляет опыт г. Потти, где в настоящее время проводится эксперимент по созданию Поттийского территориального межотраслевого объединения (ПТМО). В его состав входят все предприятия и организации города. ПТМО подчинено Госплану ГССР и Горисполкому Совета народных депутатов. Высшим органом является Совет руководителей предприятий и организаций. Начальник объединения является первым заместителем председателя горисполкома.

Сейчас еще рано делать окончательные выводы об эффективности этой организационной формы решения проблемы рационального сочетания отраслевого и территориального управления. Здесь еще много нерешенных экономических, правовых и других проблем, над которыми работают ученые и специалисты, в том числе и Госстандарта. Однако уже первые результаты говорят о ее больших потенциальных возможностях. Резко улучшились основные результаты деятельности практически всех предприятий и организаций города как производственной, так и непроизводственной сферы.

В заключение необходимо отметить, что в статье рассмотрены лишь некоторые актуальные проблемы совершенствования ТС УКП, связанные с внедрением в практику их работы программно-целевых методов управления. Наиболее полное использование всех их возможностей потребует существенной доработки механизма действия системы, внесения необходимых коррективов в нормативно-методические материалы, регламентирующие создание ТС УКП, отработки этих методов в практической работе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986-1990 гг. и до 2000 г. - М.: Политиздат, 1986.
2. Рекомендации по разработке и реализации целевых программ повышения технического уровня и качества продукции. - М.: Изд-во стандартов, 1986.

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СКВОЗНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ КОНЕЧНОЙ ПРОДУКЦИИ

(В порядке обсуждения)

«Стандарты и качество» №4, 1987 г.

В настоящее время одной из основных проблем перестройки хозяйственного механизма является разрешение противоречия между необходимостью, с одной стороны, обеспечивать дальнейшее укрепление централизованных начал в управлении экономикой, а с другой,— расширять хозяйственную самостоятельность предприятий и организаций. В значительной мере именно из-за того, что своевременно не были найдены эффективные формы и методы преодоления этого противоречия, не были использованы большие резервы повышения эффективности управления народным хозяйством.

Применительно к управлению качеством продукции решение рассматриваемой проблемы означает необходимость как обеспечения неукоснительного проведения в жизнь единой государственной политики в области обновляемости и повышения технического уровня изделий, так и создания благоприятных социально-экономических и организационно-технических условий для повышения творческой активности разработчиков и изготовителей новой высококачественной и конкурентоспособной продукции.

К этому следует добавить, что необходимое радикальное ускорение обновляемости продукции требует как интенсификации деятельности предприятий и организаций, участвующих в ее разработке, изготовлении и эксплуатации, так и совершенствования их взаимодействия, т.е. интенсификации работы на стыках между ними.

Для согласования экономических интересов предприятий и организаций-смежников с государственными в условиях самофинансирования необходимо внедрение полного хозяйственного расчета, охватывающего всех смежников, и установления на государственном уровне четких критериев оценки и экономического стимулирования каждого из них за вклад в достижение высокого конечного результата.

При этом для пресечения антигосударственной практики, выражающейся в нарушении требований стандартов, выпуска продукции, не пользующейся спросом, срыве договорных обязательств, приняты такие кардинальные меры, как введение государственной приемки продукции и требования о 100%-ном соблюдении договоров.

На различных стадиях жизненного цикла продукции можно выделить такие узловые моменты (назовем их «узлы»), от которых решающим образом зависят технический уровень и качество конечных изделий, а также сроки их создания. Такими «узлами» являются: утверждение государственных стандартов общих технических требований на группы однородной продукции и технических заданий на разработку продукции; проведение приемочных испытаний опытного образца; принятие решения о постановке на производство; аттестация; принятие решения об отгрузке продукции потребителю. Именно в этих «узлах» возникают конфликтные ситуации между разработчиками, изготовителями и потребителями из-за различия их интересов, проявляющегося при решении вопросов о технико-экономических показателях создаваемой продукции, качестве и стабильности ее изготовления, сроках создания и др.

Практика показывает, что принимаемые в этих «узлах» решения часто плохо согласуются как между собой, так и с государственными интересами в деле создания в кратчайшие сроки конечной продукции, отвечающей мировому уровню. Так при формировании требований в ТЗ в ряде случаев не учитывается реальное состояние или предполагаемое изменение производственной базы. Это приводит к тому, что или не обеспечиваются установленные показатели, или увеличиваются сроки освоения продукции производством. Одной из причин такого положения является, как показывает опыт, отсутствие у создателей продукции подлинной экономической заинтересованности в принятии прогрессивных решений.

Порядок работы в названных «узлах» устанавливается различными нормативными документами и постановлениями директивных органов. Сейчас ведутся работы по рационализации и упрощению этого порядка. Так, в настоящее время Госстандарт СССР ведет работу по совершенствованию Системы разработки и постановки продукции на производство (СРПП), других систем стандартов. Эта работа положительно сказывается на повышении технического уровня и качества продукции, сокращении сроков ее создания. Вместе с тем, опыт показывает, что даже самая детальная проработка организационных и методических вопросов в нормативных документах не улучшит коренным образом сложившегося положения.

И действительно, нет и не может быть единого рецепта для наилучшего разрешения возникающих в реальных условиях ситуаций. В процессе принятия решений приходится учитывать множество противоречивых факторов, обусловленных спецификой производства и продукции, преодолевать ведомственные барьеры. Поэтому решающее значение для принятия оптимальных решений имеет человеческий фактор, т.е. заинтересованность людей, их творческая активность, инициатива, которые в принципе не поддаются регламентации и в значительной степени зависят от ответственности морального и материального стимулирования.

Наиболее ярко все эти негативные явления проявляются сегодня в процессе разработки и реализации программ «Качество», так как приходится вести постоянную работу по установлению и поддержанию горизонтальных связей между организациями и предприятиями-смежниками, анализировать и устранять причины возникающих сбоев.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по коренному повышению качества продукции» и постановлением Совета Министров СССР «О совершенствовании порядка разработки и согласования технической документации

при создании и постановке на производство новой (модернизированной) продукции машиностроения» предусмотрен ряд крупных мер по ускоренному созданию продукции, отвечающей мировому уровню. Большинство из них направлено на обеспечение согласованной работы всех организаций и предприятий-смежников независимо от их ведомственной принадлежности для выпуска высококачественной конечной продукции. Тем самым сегодня созданы необходимые условия для повышения эффективности управления качеством продукции.

В настоящее время, когда возросшие масштабы производства и усложнение отраслевых и межотраслевых связей обусловили необходимость интеграции науки, производства и эксплуатации, а также концентрации ресурсов на достижение высоких конечных результатов, наиболее актуальным направлением совершенствования управления качеством продукции является формирование механизма, обеспечивающего сквозное управление процессами создания конечной продукции по критерию достижения мирового уровня и ее эффективного использования в эксплуатации. Этот механизм должен регулировать взаимоотношения между предприятиями и организациями в тех «узлах», о которых говорилось выше, обеспечивать согласованное действие в них разработчиков, изготовителей и потребителей.

Объектом управления в этом механизме должна быть продукция. Только при этом могут быть сформулированы конкретные цели в области качества, а также определены согласованные меры по повышению научного и организационно-технического потенциала предприятий и организаций, необходимого для достижения поставленных целей. Кроме того, только в этом случае могут быть организованы подлинно хозрасчетные отношения между партнерами.

Весьма важным обстоятельством является также и то, что при таком подходе представляется возможным на объективной основе совершенствовать организационные связи между предприятиями и организациями, в том числе формировать межотраслевые научно-технические комплексы (МНТК), научно-производственных объединения (НПО) и другие прогрессивные организационные формы интеграции науки и производства.

Рассмотрим основные положения по составу и структуре сквозного механизма управления качеством продукции.

1. Управление должно быть организовано на двух уровнях: управление группой однородной продукции; управление конкретным видом продукции.

2. На каждом из этих уровней должен быть обеспечен охват управлением всего жизненного цикла продукции.

Стержнем механизма при управлении качеством конкретной продукции должна стать целевая научно-техническая программа повышения качества и надежности, включающая:

- задания по доведению конкретных показателей (надежности, назначения, материалоемкости и др.) до уровня, который будет превышать мировые достижения в течение всего периода серийного изготовления, естественно, при учете сроков разработки (модернизации) и освоения продукции;
- мероприятия, обеспечивающие выполнение заданий на всех стадиях жизненного цикла продукции.

Мероприятия должны предусматривать: внедрение современных средств и методов автоматизированного проектирования; создание информационных систем для обеспечения разработчиков необходимой научно-технической информацией; развитие опытно-экспериментальной базы исследования и проектирования; реконструкцию и техническое перевооружение производства на основе применения современных технологических процессов и оборудования, прогрессивных форм организации производства и труда; внедрение современных методов статистического регулирования технологических процессов, встроенных средств технической диагностики и неразрушающего контроля; создание целевых творческих комплексных бригад, совершенствование материального стимулирования разработчиков и изготовителей за качество и сокращение сроков разработки и освоения новых изделий; подготовку и повышение квалификации кадров.

Разработаны должны быть и другие мероприятия, необходимые для достижения целей программы. При этом целесообразно исходить из результатов аттестации рабочих мест, технологических процессов и организационно-технического уровня производства в целом.

Для сокращения сроков разработки и освоения продукции в производстве программа должна предусматривать параллельное проведение работ по проектированию и технологической подготовке производства.

Разработка и реализация программы должны осуществляться под руководством генерального (главного) конструктора конечной продукции. Для обеспечения разработки продукции на мировом уровне он должен устанавливать необходимые требования к разработчикам полуфабрикатов комплектующих изделий, оценивать качество выполнения этапов и заданий программы, а также экономически и материально стимулировать их исполнителей. Поэтому он должен иметь возможность осуществлять финансирование работ по программе и перераспределять материально-технические ресурсы целевого назначения.

При организации управления качеством группы однородной продукции необходимо предусмотреть разработку специальной программы, которая должна осуществляться в процессе проведения НИР на разработку государственного стандарта общих технических требований. Она должна обеспечить достижение значений основных показателей технического уровня продукции, установленных этим стандартом.

3. Центральным звеном механизма должен стать координационный орган, задача которого — проведение единой технической политики в процессе создания и эксплуатации продукции.

Такие органы должны формироваться с учетом специфики отраслей или комплексов взаимосвязанных отраслей. Директивными органами должны быть установлены права этих организаций, позволяющие им осуществлять в выделенных «узлах», о которых говорилось выше, постоянный контроль, оценку и регулирование результатов деятельности предприятий, организаций различной ведомственной принадлежности по критерию соответствия продукции мировому уровню в течение всего периода ее серийного произведен

Наиболее подготовленным для формирования таких органов является сегодня машиностроение. В качестве координирующего органа на каждом отмеченном

выше уровне управления могут выступать соответственно межотраслевые научно-технические центры и головные организации по виду продукции или головные разработчики. Примером реальности и целесообразности такой структуры координирующих органов может служить деятельность МНТК «Ротор», являющегося головной организацией в стране по роторным автоматическим линиям, и головных организаций в министерствах по их отдельным видам.

4. Нормативно-техническую и организационную основу сквозного механизма должны составлять государственные стандарты общих технических требований на группы однородной продукции, стандарты на продукцию, системы общетехнических и организационно-методических стандартов, госнадзор, госприемка, аттестация и государственные испытания продукции.

В связи с этим крайне актуальным является вопрос повышения эффективности действия систем общетехнических и организационно-методических стандартов. Они должны, с одной стороны, обеспечить предприятиям (организациям) максимальную возможность для принятия решений по внутренним вопросам организационной, технической и экономической политики, а с другой, — рациональную организацию взаимодействия сторон в вышеназванных «узлах». Именно эти критерии и должны стать основой для их пересмотра.

Принципиальный вопрос, от решения которого в значительной степени зависит качество конечного изделия, — это практическая реализация положения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по коренному повышению качества продукции» о предоставлении разработчику конечной продукции права устанавливать обязательные для разработчиков материалов и комплектующих изделий задания по их техническому уровню и качеству.

Представляется целесообразным в этих целях устанавливать в стандартах и технических условиях согласованные требования к конечному изделию и к важнейшим параметрам используемых в нем материалов и комплектующих изделий. Разработка таких НТД требует тесного взаимодействия всех разработчиков, начиная уже с самых ранних этапов создания продукции, органического слияния процессов конструирования и стандартизации требований к продукции.

С этой же точки зрения большой практический интерес представляет использование совместных организационно-методических стандартов предприятий (организаций), утверждаемых руководителем организации-разработчика конечного изделия по согласованию со смежниками. Такие стандарты могут, например, устанавливать порядок согласования требований к разрабатываемой продукции, организации авторского надзора, контроля выполнения заданий целевой научно-технической программы повышения качества, организации сбора информации о качестве продукции и процессе ее эксплуатации.

С позиции требований рассматриваемого механизма особая роль в ориентации деятельности предприятий-смежников на достижение высокого конечного результата принадлежит сегодня государственной приемке продукции. Именно она призвана решить главный вопрос, без которого не может нормально действовать хозяйственный организм, — закрыть доступ к потребителю продукции низкого качества, не соответствующей требованиям стандартов и технических условий. При этом она не просто

ставит заслон браку, а ведет активную работу по анализу и устранению причин его появления, воздействует на поставщиков некачественных комплектующих изделий, оказывает помощь предприятию в коренном улучшении качества продукции.

5. Сквозной механизм управления качеством должен предусматривать дифференцированный подход к организации управления, исходя из того, что участники процесса создания и эксплуатации продукции могут иметь различную организационную структуру (предприятие, НИИ, КБ, НПО и т. д.).

6. Непосредственно на предприятиях и в организациях система управления качеством должна строиться на основе сочетания программно-целевого и функционального управления, хозрасчета и самофинансирования.

Организация программно-целевого управления должна предусматривать выполнение заданий целевых научно-технических программ повышения качества и надежности, разрабатываемых в рамках сквозного механизма. При этом должна быть обеспечена согласованная работа всей цепочки от конструктора до рабочего, а функциональный подход установит задачи подразделений и исполнителей.

На предприятиях должны быть созданы условия для обеспечения стабильного выпуска продукции в соответствии с требованиями НТД, предусматривающие в том числе:

- наличие на каждом рабочем месте полного комплекта проектно-конструкторской, технологической и нормативно-технической документации;
- технологическую подготовку производства, обеспечивающую требуемую точность выполнения технологических операций, а также изготовления деталей, узлов и изделий в целом;
- повышение эффективности входного, операционного и приемочного контроля на основе внедрения современных методов статистического контроля качества продукции. Организация входного контроля должна обеспечивать полное исключение возможности использования в производстве недоброкачественного сырья, материалов, полуфабрикатов и комплектующих изделий;
- тесное деловое взаимодействие технических служб и, в частности технического контроля, предприятий-изготовителей с соответствующими службами предприятий-поставщиков;
- создание условий для эффективной работы органов государственной приемки, принятие оперативных мер по устранению выявленных ими недостатков;
- создание системы сбора информации о поведении продукции в процессе ее эксплуатации или потребления, учета и анализа претензий и рекламаций, а также замечаний служб ведомственного контроля, органов государственной приемки и территориальных органов Госстандарта СССР.

Следует существенно улучшить работу по анализу причин дефектов продукции, выявленных в процессе производства и эксплуатации, и организовать оперативное их устранение и предупреждение. В каждом случае выявления дефекта должны устанавливаться причины его возникновения и виновники, а также определяться наиболее эффективные способы его устранения и предупреждения. С этой целью целесообразно на предприятии разработать классификатор видов дефектов, возможных причин их возникновения и способов устранения*.

* См.: Технология бездефектности // Стандарты и качество.— 1986.— № 5, 6.

Работа в условиях самофинансирования требует экономического обоснования принимаемых решений на основе изучения, учета и обобщения данных о влиянии дефектов продукции на технико-экономические показатели предприятия.

В целях повышения творческой активности трудящихся необходимо в цехах и на участках создать группы качества. Их деятельность следует прежде всего направить на устранение причин дефектов, а также недостатков, выявленных при аттестации рабочих мест, технологических процессов и организационно-технического уровня производства. Для этого необходимо подбирать квалифицированных и инициативных руководителей, проводить систематическое обучение членов групп качества, использовать различные формы материального и морального поощрения их активных членов, а также широко пропагандировать важность и значение этой работы.

Следует внести необходимые изменения в стандарты предприятия системы управления качеством продукции, имея в виду, что деятельность, которую они регламентируют, должна обеспечить: реализацию заданий целевых программ, объективную оценку вклада каждого подразделения-исполнителя в их эффективное стимулирование; создание и организацию творческой работы групп качества; взаимосвязь в работе подразделений предприятий госприемки; успешное выполнение других мер, направленных на коренное повышение качества продукции.

В заключение следует отметить, что изложенные выше актуальные вопросы создания сквозного механизма управления отдельными видами и группами однородной продукции должны быть проработаны с учетом требований обсуждаемого в настоящее время Закона СССР о социалистическом предприятии (объединении), а также ведущихся работ по уточнению функций центральных органов, министерств и ведомств.

ВНЕДРЕНИЕ СТАНДАРТОВ ИСО СЕРИИ 9000. НОВЫЙ ЭТАП

Стандарты и качество № 9, 1990 г.

Наиболее характерным направлением работ по внедрению стандартов ИСО серии 9000 в прошедшем периоде являлась пропаганда и разъяснение их основных положений. Это было крайне важно, так как длительная и в целом малорезультативная работа по внедрению КС УКП привела к тому, что многие руководители и специалисты просто потеряли веру в системы управления качеством. Надо было изменить их психологический настрой.

Главный акцент при этом делался на такой показ элементов системы, при котором бы четко проявлялась экономическая заинтересованность предприятий в проведении работы по их реализации. При этом разъяснялось, что и в условиях дефицитной экономики внедрение систем управления качеством на базе стандартов ИСО серии 9000 дает экономическую выгоду предприятию за счет сокращения потерь всех видов ресурсов от изготовления некачественной продукции. Подчеркивалась также прямая связь между этими стандартами и сертификацией продукции. Вместе с тем, сегодня можно констатировать, что наибольший интерес к стандартам проявили пока в основном те предприятия, которые выходят на внешний рынок.

Стандарты серии 9000 изложены, как известно, на уровне общих требований. Они не дают конкретных рецептов по проектированию элементов системы управления качеством продукции. Именно поэтому в рекомендациях Госстандарта СССР был дан примерный алгоритм действия предприятия по внедрению стандартов ИСО серии 9000 и способы реализации элементов системы с учетом отечественного положительного опыта, особенностей нашего хозяйственного механизма.

Все это позволило, как нам представляется, возбудить у отраслей и предприятий определенный интерес к этим стандартам. Большую роль здесь сыграли совместные коллегии министерств и Госстандарта СССР по их внедрению. Уже проведены коллегии в Минавтопроме СССР, Минрадиопроме СССР, Минавтосельхозмаше СССР, Минстанкопроме СССР, Минэлектротехприборе СССР и Минсудпроме СССР. Утверждены соответствующие мероприятия по активизации этой работы на предприятиях отраслей. Определены опорные предприятия. Поставлена задача сосредоточить усилия организаций министерств и Госстандарта СССР на оказании помощи именно этим предприятиям с тем, чтобы уже в ближайшее время получить зримый эффект от внедрения

стандартов. Всего на сегодняшний день внедряют стандарты более 600 предприятий.

В целом, однако, учитывая масштабы нашей страны, можно отметить, что процесс внедрения стандартов ИСО серии 9000 идет медленно. Главная причина этого, по нашему мнению, состоит в том, что идеология стандартов ИСО серии 9000 входит в противоречие с действующим у нас хозяйственным механизмом. Потенциал системы качества на базе этих стандартов раскрывается полностью только в рыночных условиях, т.е. тогда, когда предприятия самостоятельно выбирают себе партнеров по кооперации, действует оптовая торговля и т.д. Именно тогда начинают «работать» в полную силу практически все элементы петли качества, в том числе маркетинг, материально-техническое обеспечение, техническая помощь и обслуживание, создаются условия для выбора политики в области качества, эффективного применения статистических методов управления качеством, а главное — у предприятий появляется экономическая заинтересованность в постоянной работе над качеством.

Причина медленных темпов внедрения стандартов ИСО серии 9000 состоит и в их новизне для многих наших ученых и специалистов, в чем, кстати, они не всегда отдают себе отчет. Кажущаяся простота требований стандартов создает иллюзию отсутствия проблем при их внедрении. Вместе с тем анализ принципов построения стандартов ИСО серии 9000, их содержания и критериев эффективности показывает, что они содержат ряд положений, требующих глубокой перестройки работы по повышению качества.

Назову **три важнейшие** из них.

Во-первых, система управления качеством на базе стандартов ИСО серии 9000 будет эффективной только в том случае, если выпускаемая предприятием продукция отвечает запросам потребителя. Это требование системы качества на базе стандартов ИСО серии 9000 является ключевым для понимания ее жизненности в условиях рыночной экономики; оно последовательно реализуется, начиная с маркетинга, на всех этапах петли качества.

Во-вторых, стандарты ИСО серии 9000 устанавливают требование, согласно которому система обеспечения качества должна разрабатываться применительно к продукции конкретного вида. При этом цели по достижению качества, требования к изготовлению, контролю, испытаниям и т. д. формулируются в конкретных показателях и применительно к тем разработчикам, конструкторам, технологам и рабочим, к тем станкам и испытательному оборудованию, которые участвуют и используются при создании продукции данного вида. Работа по качеству, таким образом, организуется с учетом специфики продукции, особенностей ее разработки и изготовления.

Основной вывод из этого сводится к тому, что фундаментом эффективно действующей системы обеспечения качества является выполнение необходимых с точки зрения качества требований к материальному производству по всему циклу создания и эксплуатации продукции. Только после реализации этих требований определяются управленческие функции и задачи, осуществляется их закрепление за подразделениями и отдельными исполнителями.

В-третьих, в стандартах ИСО ставится ряд требований к материально-техническому обеспечению. Смогло предприятие наладить взаимодействие с поставщиками комплектующих изделий, сырья и материалов, обеспечивающих требу-

емый уровень качества, — система качества действует, в противном случае — нет. Организация материально-технического обеспечения — это дело самого предприятия. Главное здесь — умение найти нужного поставщика и заинтересовать его совместной работой, «привязать» к себе на основе экономической заинтересованности. Акцент при этом делается на то, что предприятие устанавливает тесные рабочие контакты и систему обратных связей с каждым поставщиком, оказывает ему организационную и научно-техническую помощь, вплоть до финансовой поддержки, помогает в подготовке и переподготовке кадров.

Решив внедрять стандарты ИСО серии 9000, мы должны быть последовательны и, несмотря на отсутствие пока в нашем хозяйственном механизме необходимых условий для этого, принять их идеологию. В практическом плане это требует поиска таких форм и методов ее реализации, которые отвечали бы нашим реальным условиям. Например, сегодня проблемы выбора поставщика для нас и для тех стран, в которых действует рынок, различны. Это, я думаю, ясно. Перед нами же стоит проблема не столько выбора, сколько умения организовать взаимную работу с тем поставщиком, который есть. Тут могут быть другие формы работы.

Аналогичные выводы можно сделать в отношении практически каждого этапа петли качества. В этом, собственно, и состоят сегодня наши главные трудности, и не учитывать их мы не можем. В противном случае вся эта работа может вылиться в очередную кампанию.

Опыт внедрения стандартов ИСО серии 9000 продемонстрировал крайне низкий уровень подготовки наших кадров в области современных методов и форм управления качеством. Основная масса работающих не владеет, например, простыми методами статистического анализа качества, без чего никакого управления качеством вообще быть не может; низка экономическая грамотность. Сегодня, когда предприятиям предоставляется свобода в выборе путей решения проблемы качества, без соответствующего уровня подготовки кадров успеха не добиться. И отечественная практика это убедительно доказывает. Особенно это заметно при взаимодействии с зарубежными партнерами, где в первую очередь проявляется наше неумение действовать в условиях конкуренции.

Одна из острых проблем — обеспечение стабильности производства. Многие отечественные предприятия оказались просто не подготовленными для этого не только в техническом, но и в психологическом плане. Не понят и не освоен по существу основополагающий принцип системы управления качеством на базе стандартов ИСО серии 9000 — предупреждение дефектов, на котором основано решение многих технических и экономических проблем эффективного ее действия.

Наряду с внутренними проблемами мы столкнулись и с рядом трудностей, которые проистекают из несовершенства самих стандартов ИСО серии 9000. Эйфория от этих стандартов сегодня уже прошла, накоплен определенный практический опыт. Это позволяет высказать ряд критических замечаний в их адрес.

Назову два, по нашему мнению, основных.

Прежде всего необходимо сказать, что стандарты ИСО серии 9000 приспособлены, главным образом, для проверки систем, а не для их проектирования. Основным принципом, формирующим состав и структуры системы управления, является

в них петля качества. Этапы петли качества раскрываются в виде общих требований, предъявляемых к ним с позиции обеспечения качества продукции, что, собственно, и нужно для проверки системы.

За исключением самых общих комментариев, данных в стандарте 9004, за рамки серии выходит рассмотрение путей реализации установленных в них требований. Не рассматриваются методы и формы, которые могут быть использованы при реализации этапов петли качества, организации взаимодействия органов управления, определении состава документации системы и др. Предполагается, судя по всему, что все это должно прорабатываться на каждом предприятии с учетом возможностей, особенностей структуры и организации производства. Все это так. Безусловно, предприятиям надо предоставить такую возможность и не сковывать их инициативу, как это было при внедрении КС УКП, когда им буквально все расписывалось. Однако, если мы хотим организовать внедрение стандартов в широких масштабах и в условиях в целом низкой подготовки кадров по управлению качеством, то необходимо вооружить наши предприятия методическим подходом к решению этих вопросов.

Некоторые специалисты считают, что достаточно взять на вооружение опыт функционального подхода к организации управления, используемый в КС УКП. Думаю, что они при этом просто не понимают сущности стандартов ИСО серии 9000.

Как уже говорилось, стандарты ИСО серии 9000 устанавливают требования, диктующие организацию управления качеством на предприятии применительно к конкретному виду продукции. Для этого, прежде всего, необходимо, исходя из требований стандартов ИСО серии 9000, отработать в системе горизонтальные связи по взаимодействию всех участников создания и эксплуатации конкретной продукции, включая конструкторов, технологов, производственников и других специалистов, в том числе и поставщиков сырья, материалов и комплектующих изделий. Надо установить не только требования к качеству выполнения каждого из этапов этого процесса, обеспечивающие необходимый уровень качества конечного изделия, но и способы их выполнения, порядок оценки и контроля. Как уже говорилось в стандартах ИСО серии 9000 методический подход к решению этих вопросов не разработан.

Кроме того, механизм управления качеством не может носить абстрактный характер: он должен быть привязан к продукции и конкретному времени. Объект управления всегда в движении. Действительно если посмотреть на содержание работ, допустим, на этапе петли качества «маркетинг» в начальный момент, т.е. тогда, когда, исходя из требований рынка, ищется облик продукции, и после того, как продукция уже разработана, когда, главным образом, организуется реклама, поиск новых рынков сбыта и подготовка предложений по улучшению продукции, то они существенно различны. А следовательно, различны и функции выполняющих эту работу специалистов. Такие же выводы можно сделать и относительно других этапов петли качества.

По существу речь должна идти о создании специального механизма управления, главная цель которого — организовать сквозное управление процессом создания и эксплуатации продукции, имея в виду тесное взаимодействие специалистов и органов управления на всех этапах петли качества как по горизонтали, так и по вертикали.

По нашему мнению, решить эту проблему можно на основе сочетания программно-целевого и функционального управления.

Важнейшая задача при организации горизонтальных связей состоит в обеспечении устойчивого взаимодействия всех участников создания конечной продукции. Главная роль здесь принадлежит предприятию, выпускающему конечную продукцию. Оно должно иметь возможность эффективно, с использованием экономических и организационных рычагов, начиная уже с самых ранних стадий, взаимодействовать со смежниками в целях создания продукции, отвечающей требованиям потребителя по качеству и цене. Наряду с этим оно должно также обеспечить проведение единой технической политики по всей цепочке создания и эксплуатации изделия, в том числе и путем привлечения смежников к отработке конструкции изделия, установлению согласованных требований к изделию и его комплектующим в стандартах, совместной проработке технологических решений; согласованию планов входного контроля, подготовке кадров, техническому обслуживанию продукции в процессе эксплуатации и т. д.

Как показывают зарубежная практика и опыт отечественных предприятий, для решения подобных задач успешно используются программно-целевые методы.

Из отечественного опыта необходимо прежде всего назвать опыт саратовских предприятий^{1*}. Там разрабатывается и внедряется Саратовская система обеспечения технического уровня и качества продукции, стержнем которой является целевая научно-техническая программа (ЦНТП). Представляется, что использование этого опыта при внедрении стандартов ИСО серии 9000 позволит устранить имеющиеся в них методические пробелы.

Основой системы, как уже говорю, является целевая научно-техническая программа повышения качества. Она разрабатывается головным предприятием на конкретную продукцию и служит основой для заключения хозяйственных договоров с предприятиями и организациями-смежниками.

Теория и практика убедительно свидетельствуют, что эффективность использования программно-целевых методов в значительной степени зависит от того, каким образом осуществляется координация разработки и реализации программ. В связи с этим решение оперативных организационных и экономических вопросов при разработке и реализации программы в системе возлагается на руководителя ЦНТП. Он назначается из числа руководителей головного предприятия.

Основная задача руководителя ЦНТП — обеспечение взаимодействия всех участников программы, включая предприятия-изготовители сырья, материалов и комплектующих изделий в процессе разработки, изготовления и эксплуатации продукции.

Для реализации заданий ЦНТП в сжатые сроки и на высоком научно-техническом уровне создаются временные комплексные творческие бригады (ВКТБ). В состав бригад включаются научные работники, конструкторы, технологи, экономисты, рабочие и другие специалисты организаций и предприятий, участвующих в ее реализации.

Требования разработки целевой программы должны быть встроены в стандарты ИСО серии 9000. В частности, они должны войти в пп. 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.9 и ряд других пунктов стандартов 9001–9003, а методика ее разработки и реализации — в соответствующие пункты стандарта 9004.

^{1*} На основе этого опыта даны рекомендации по разработке и реализации целевых программ качества «ЦНТП» в сборнике нормативно-технических документов (Издательство стандартов, 1989).

При внедрении стандартов ИСО серии 9000 целесообразно применить и функциональный подход, где мы имеем богатый методический опыт. Прежде всего он должен быть использован при решении организационных вопросов, связанных с определением ответственности и полномочий персонала (п. 4.1.2 стандарта 9001).

Функция управления — это обособленный вид деятельности, выделившийся вследствие разделения труда и специализации управления. В КС УКП был сформирован состав специальных функций управления качеством продукции и задач по их реализации. Среди них, например, функция прогнозирования потребностей, технического уровня и качества продукции, состав задач которой может быть использован при организации работ в области маркетинга, а также функция контроля качества продукции, которая практически полностью может быть использована при реализации требований п. 4.9 стандарта 9001.

Опыт КС УКП в этом случае должен быть использован с определенными коррективами. Содержание специальных функций управления качеством, традиционно реализуемых в комплексных системах управления качеством продукции (КС УКП), должно быть определено применительно к стандартам ИСО серии 9000 с учетом специфики конкретной продукции, этапа реализации ЦНТП. Именно с этих позиций должно быть проанализировано содержание специальных функций управления качеством в действующей на предприятии системе управления качеством.

Вторым крупным недостатком стандартов ИСО серии 9000 является непроработанность в них вопросов учета затрат на качество. Стратегия поиска надежных поставщиков комплектующих изделий, сырья и материалов, формирования с ними устойчивых связей должна, наряду с гарантией качества поставляемой продукции, включать гарантию того, что поставщик постоянно работает над сокращением потерь от брака, снижением себестоимости своих изделий в целом и тем самым оказывается способным уменьшить цену на них. Уверенность в этом создает потребителю, который всегда хочет, чтобы поставщик разумно тратил его деньги, условия для повышения конкурентоспособности своих изделий, связанной, как известно, не только с качеством, но и с ценой.

Данные требования должны быть включены в нормативные модели (пп. 4.1, 4.2 и 4.3 стандартов 9001—9003). Кроме того, в стандарт 9004 целесообразно включить методические и организационные вопросы учета затрат на качество. Это особенно важно для нас, так как большинство предприятий такую работу в настоящее время не проводят. Не зная фактических затрат и потерь, связанных с качеством продукции (а они, как показывает анализ, значительны), не зная мест их возникновения в процессе производства продукции, нельзя организовать наилучшим способом действие системы.

Несколько слов об организационных особенностях внедрения стандартов ИСО серии 9000.

Как уже говорилось, система управления качеством на базе стандартов всегда внедряется для конкретного вида продукции. Состав элементов, способы реализации этапов петли качества в связи с этим по существу являются отображением специфики продукции, особенностей производственного процесса. Отсюда вытекают особенности организации широкого внедрения стандартов ИСО серии 9000. Она

принципиально отличается в этом плане от опыта внедрения КС УКП, так как тяжесть внедрения системы ложится на каждое предприятие.

Важное значение в связи с этим приобретает отношение к внедрению системы со стороны первых руководителей. Они должны лично заниматься системой, организовывать изучение передового отечественного и зарубежного опыта по управлению качеством продукции, разработку прогрессивных форм и методов управления качеством, доступных для практического использования, обеспечивать формирование базы знаний по формам и методам управления качеством продукции. Все это тем более важно, что в стандартах ИСО серии 9000 есть требования, которые должен выполнять только руководитель предприятия. К ним относится, в частности, требование по формированию политики в области качества.

Госстандарт СССР и его организации свою задачу видят в обеспечении предприятий и организаций документами ИСО и других международных организаций, а также в разработке и оперативном распространении методических материалов по управлению качеством. Организована консультативно-внедренческая деятельность институтов Госстандарта СССР, центров стандартизации и метрологии. Реализуется программа по разработке прогрессивных форм и методов управления качеством продукции, в том числе по вопросам маркетинга, статистических методов, учета и анализа затрат на качество, компьютерной технологии управления качеством и др.

В заключение — о сертификации систем управления качеством на соответствие стандартам ИСО серии 9000.

Зарубежная практика показывает, что внедрение стандартов ИСО серии 9000 является во многих случаях обязательным условием при заключении контрактов. Массовый характер этого явления привел к тому, что оценка системы качества фирм на соответствие стандартам ИСО серии 9000 как процедура, обеспечивающая гарантию стабильности качества, вошла в системы сертификации продукции.

В рамках ИСО/МЭК принят ряд документов, в соответствии с которыми в процедуру сертификации продукции включается оценка системы качества на соответствие ИСО серии 9000. В числе этих документов можно назвать ИСО/МЭК 48 «Руководящие положения по оценке и регистрации системы качества поставщика третьей стороной» и Руководство ИСО/МЭК 53 «Подход к применению системы качества поставщика при сертификации изделий третьей стороной».

Все это потребовало, в свою очередь, развития такой специфической деятельности, как сертификация систем управления качеством. Во многих странах она получила значительное развитие как на национальном уровне, так и в отдельных специализированных фирмах.

В настоящее время и в нашей стране организуется сертификация систем управления качеством продукции на их соответствие стандартам ИСО серии 9000. Основные положения, на которых она строится, отражают международный опыт.

Сертификация системы управления качеством продукции — это оценка и удостоверение соответствия системы управления качеством предприятия требованиям стандартов ИСО серии 9000, а организация по сертификации системы управления качеством продукции — организация, аккредитованная национальным органом по сертификации на право проводить сертификацию систем управления качеством.

Главное требование к организации сертификации состоит в завоевании авторитета и признания отечественного сертификата зарубежными фирмами. Исходя из этого установлено, что сертификация может проводиться только независимой организацией. Инспекторы по сертификации систем качества должны быть также аттестованы на право проводить такую работу.

Установлено, что для повышения объективности оценки центры по сертификации систем должны специализироваться на сертификации систем управления по одному или нескольким видам продукции. На одном виде продукции может быть специализировано несколько организаций, что дает заказчику возможность свободного выбора.

С целью нормативно-технического и организационного обеспечения введения сертификации систем качества Госстандарт СССР как национальный орган по сертификации разработал комплекс нормативно-методических документов. Среди них:

- Сертификация систем качества. Основные положения.
- Сертификация систем качества. Порядок проведения проверки и сертификации систем качества.
- Сертификация систем качества. Требования к персоналу, осуществляющему проверку систем качества.
- Сертификация систем качества. Порядок аккредитации организаций на право сертификации систем качества.

Ведется также разработка следующих документов:

- Сертификация систем качества. Порядок надзора за работой организаций по сертификации систем качества.
- Сертификация систем качества. Положение о государственном реестре предприятий, получивших сертификат системы качества.

Одновременно ведется подготовка организаций по сертификации систем. В качестве первоочередных определены пять центров стандартизации и метрологии Госстандарта СССР: Московский, Ленинградский, Киевский, Минский и Одесский. Проводится обучение специалистов этих центров с использованием зарубежного опыта. Предполагается их стажировка в зарубежных фирмах с целью повышения квалификации и накопления опыта.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что во внедрении стандартов ИСО серии 9000 мы подошли к качественно новому этапу. Действительно, мы теперь лучше знаем их сильные и слабые стороны, а также как они соотносятся с отечественным опытом управления качеством. Создано первоочередное методическое обеспечение. Накоплен определенный практический опыт их внедрения с учетом особенностей нашего хозяйственного механизма, и мы более ясно представляем теперь, где мы сами недорабатываем. А главное — это то, что на многих предприятиях различных отраслей и регионов есть руководители и специалисты, которые поверили в эти стандарты и по существу, а не для галочки, работают над их внедрением.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ПРОДУКЦИИ^{1*}

В настоящее время общепризнано, что наибольшая эффективность комплексных систем управления качеством продукции (КС УКП) может быть получена лишь при системном подходе к их проектированию. Однако при практической реализации такого подхода возникает ряд трудностей методического характера, обусловленных в первую очередь, невозможностью экспериментальной проверки в реальных условиях производства всех возможных, часто противоречивых вариантов построения КС УКП. В этой связи особое значение приобретает задача моделирования процессов ее разработки и внедрения.

Применительно к системам управления качеством продукции из всех возможных видов моделирования (имитационное, математическое и т.д.) наиболее приемлемым, с нашей точки зрения, является информационное моделирование. При таком моделировании динамика функционирования системы представляется как процесс циркуляции сбалансированных потоков информации, а рациональная организация этих потоков, выбор оптимального состава процедур по сбору, обработке и передаче информации, установление взаимосвязей между различными ее видами – составляет основное содержание процесса разработки системы.

При информационном моделировании весьма важно обеспечить наглядность, обзорность и целостность представления в модели всего комплекса процедур управления. Текстовое описание этих процедур наиболее часто применяемое в настоящее время, особенно при разработке стандартов предприятия, регламентирующих функционирование КС УКП, во многом уступают в этом отношении графическому их представлению в модели.

Из графических информационных моделей наибольшее распространение получили сетевые модели, использование которых облегчает выявление всего комплекса предстоящих работ по созданию КС УКП, а также установление их взаимной связи и последовательности выполнения. Тем не менее, практика показала, что с их помощью не удается отобразить структуру разрабатываемой системы, состав ее функций и задач, входную и выходную информацию. Кроме этого, основным их недостатком является сложность самого процесса моделирования.

^{1*} В соавторстве

Все выше сказанное побудило разработать специальную методику построения графических информационных моделей.

Использование этой методики при разработке проекта КС УКП должно осуществляться в полном соответствии с требованиями такого важного документа как «КС УКП. Рекомендации по разработке и внедрению в объединениях и на предприятиях» (М., Издательство стандартов, 1976).

Так, в соответствии с этими рекомендациями основным этапом разработки проекта КС УКП является обследование и анализ состояния дел в области качества продукции и управления. При этом основное внимание уделяется изучению уровня реализации каждой из функций управления качеством продукции при функционировании сложившейся на предприятии системы. По результатам такого изучения строится укрупненная информационная модель, анализ которой должен обеспечить разработку плана поэтапного внедрения недостающих функций и задач, а также повышения эффективности реализации уже внедренных.

При этом важно отметить, что существующие методы анализа информационных моделей можно разделить на формализованные и неформализованные. Формализованный анализ выполняется по строго определенным алгоритмам, причем весьма часто с помощью средств вычислительной техники. Проведение такого анализа требует преобразования исходной информационной модели в новую, построенную с более высокой степенью детализации. При этом информационные процессы представляются в виде последовательных так называемых стандартных структур. Стандартная процедура отличается от операции информационной модели тем, что выходом ее являются не документы, а лишь один показатель какого-либо документа.

При использовании формализованных методов анализа информационных моделей весьма трудно ответить на вопросы: каков должен быть состав функций и задач по управлению качеством продукции, какова этапность их решения, по каким критериям должно оцениваться достижение поставленных целей и т.д. Поэтому их применение целесообразно лишь при отработке алгоритмов решений отдельных задач, т.е. тогда, когда сам состав функций и задач уже определен.

Основная цель разработки проекта КС УКП может быть достигнута с помощью неформализованного анализа. При этом анализе по каждой функции управления качеством продукции необходимо определить:

- состав задач управления качеством продукции и уровень их решения;
- занятость служб управления и фактически выполняемые ими операции по управлению качеством продукции;
- фактически используемые при управлении качеством продукции нормы, правила, требования;
- эффективность существующего документооборота с точки зрения объективности, полноты и оперативности представляемой информации по качеству продукции;
- «узкие места» в существующей системе управления качеством продукции;
- рутинные операции при управлении качеством продукции, которые могут быть автоматизированы и т.д.

Формализованный анализ укрупненных информационных моделей должен быть

дополнен внемоделным обследованием существующей системы управления качеством продукции путем устного опроса руководителей подразделений и ведущих специалистов предприятия. Вопросы, задаваемые ими должны касаться, главным образом недостатков при реализации функций управления качеством продукции, а также тех задач, которые необходимо включать в КС УКП.

По результатам анализа должны быть сделаны конкретные выводы относительно целей системы, состава её функций и задач, этапности их разработки и внедрения. Полученный материал является основой при разработке технического задания на КС УКП.

Для того, чтобы обеспечить проектирование КС УКП приступают к разработке её укрупненной информационной модели. Она необходима для определения состава КС УКП и согласования включаемых в неё функций и задач по целям, формам, входной и выходной информации. При этом с учетом реальных ресурсов (временных, трудовых затрат) уточняется этапность разработки КС УКП.

Далее разрабатываются укрупненные информационные модели по всем функциям проектируемой КС УКП и определяются необходимые условия успешного решения отдельных задач, возможность их механизации и автоматизации и т.д. В процессе проектирования с целью выбора наиболее рациональных решений проводится экспериментирование на информационных моделях. Потом возможные варианты состава КС УКП оцениваются с точки зрения достижения поставленных перед ней целей. Основные критерии здесь это – технический уровень и качество продукции, сроки разработки системы и необходимые затраты. На основе обобщения полученного материала разрабатывается технический проект КС УКП.

Наличие укрупненных информационных моделей проектируемой КС УКП в целом и по каждой функции обеспечивает разработку основополагающего стандарта предприятия «Комплексная система управления качеством продукции. Основные положения» и стандартов предприятия, устанавливающих общие положения по реализации отдельных функций управления качеством продукции.

При разработке специальных стандартов предприятия должны использоваться детальные информационные модели реализации отдельных задач (комплексов процедур) по управлению качеством продукции. В таких моделях операции формируются на уровне процедур. Информационное моделирование и в этом случае обеспечивает рассмотрение и оценку возможных вариантов решений по структуре стандарта, применяемых методов и т.д.

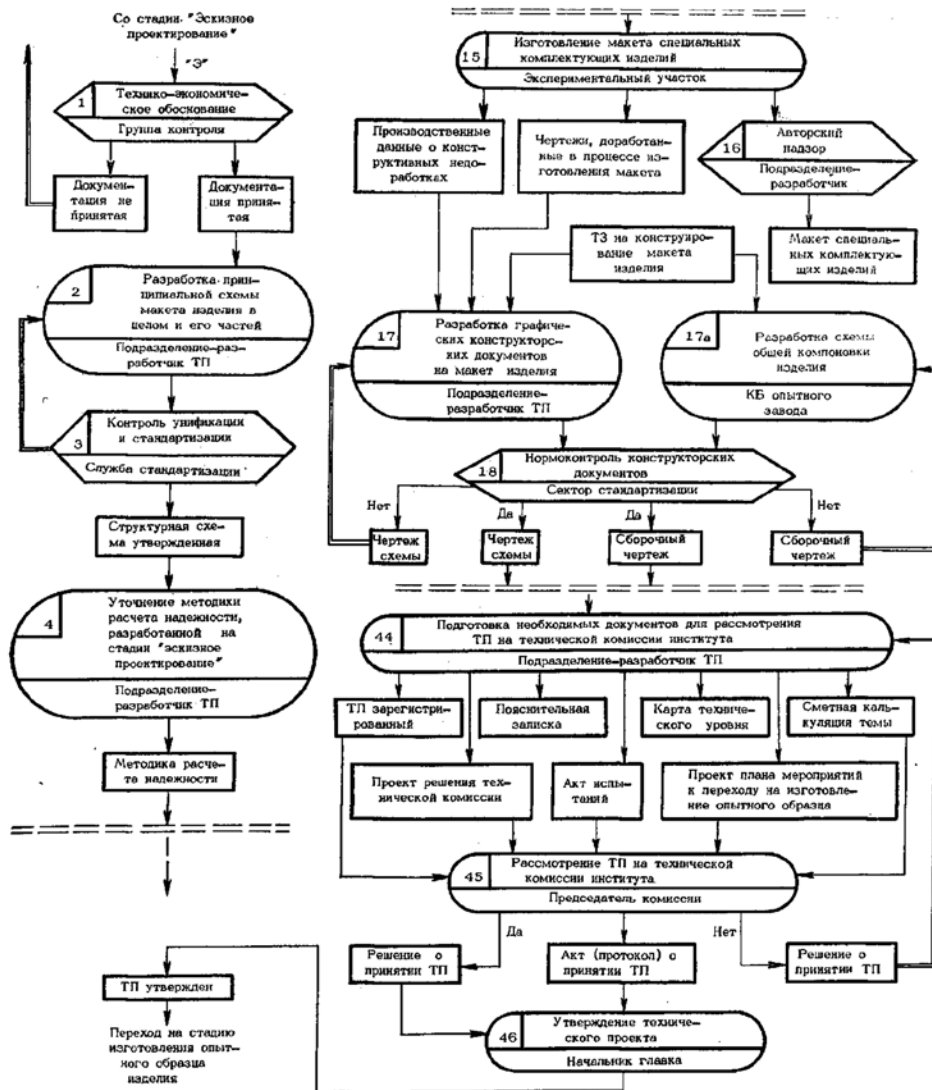
Укрупненные и детальные информационные модели для удобства помещаются в качестве приложения к соответствующему стандарту предприятия.

Методика построения графических информационных моделей успешно апробирована на промышленных предприятиях, в научно-исследовательских и проектно-конструкторских организациях. При этом был разработан ряд стандартов предприятия. В качестве примера приводится разработанный в научно-исследовательском институте фрагмент информационной модели выполнения этапа ОКР (техническое проектирование), используемые как приложения к соответствующему стандарту (схема 1).

Анализ имеющегося опыта её использования позволил сделать ряд выводов, подтверждающих эффективность использования информационного моделирования как

ФРАГМЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ ВЫПОЛНЕНИЯ ЭТАПОВ СКР
(ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОЕКТ)

Схема



при разработке КС У КП, так и в процессе эксплуатации системы. Назовем основные из них:

- создается системная основа для анализа и совершенствования функций и отдельных процедур управления качеством продукции;
- текстовая часть стандарта полностью или частично интерпретируется графической информационной моделью, что обеспечивает наглядность, целостность восприятия структуры и связей элементов системы в процессе ее функционирования;
- простота и доступность «языка» информационной модели позволяет сравнительно быстро обучать сотрудников всех категорий, участвующих в процессе управления качеством продукции;
- универсальность символов обеспечивает успешное моделирование практически любого, даже весьма сложного процесса управления, начиная от рутинных до творческих процедур управления, неподдающихся формализации;
- возможность экспериментальной проверки на модели и сравнительной оценки различных вариантов решений обеспечивает выбор наиболее рационального из них с точки зрения достижения поставленных целей;
- информационное моделирование создает благоприятные условия для алгоритмизации процессов управления качеством продукции с целью их автоматизации и решения в рамках АСУ (информационную модель можно рассматривать как укрупненную блок-схему алгоритма).

ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ СТАНДАРТОВ ИСО СЕРИИ 9000 В СССР

*Материалы советско-финляндского симпозиума
«Управление и обеспечение качества в организациях СССР и Финляндии
на основе стандартов ИСО серии 9000», 1990 г.*

В СССР стандарты переведены в 1987 году на русский язык, а в 1988 году изданы единым сборником. Три стандарта ИСО серии 9000, носящие нормативный характер, непосредственно приняты в СССР в качестве ГОСТов. Это ГОСТ 40.9001-88, ГОСТ 40.9002-88 и ГОСТ 40.9003-88.

На основе двух других стандартов ИСО, с использованием отечественного и зарубежного опыта разработаны «Рекомендации по применению стандартов ИСО серии 9000». ГОСТы и Рекомендации изданы единым сборником. Это является первоочередным методическим обеспечением внедрения стандартов ИСО серии 9000.

Прежде всего, о том, как мы относимся к стандартам ИСО серии 9000.

Во-первых, как к обобщенному международному опыту. В этом смысле их следует применять, как и всякий передовой опыт, при внедрении и совершенствовании систем управления качеством на предприятиях.

Во-вторых, учитывая, что они становятся обязательным условием заключения контрактов, особенно при осуществлении внешнеторговых операций, их применение расширяет возможности экспорта, а их неприменение может стать серьезным барьером во внешней торговле. Немало наших предприятий реально столкнулись при переговорах с тем, что им были предъявлены требования о наличии системы качества, соответствующей стандартам ИСО серии 9000. В ряде случаев из-за несоответствия действующих систем управления качеством требованиям стандартов ИСО серии 9000 наши предприятия, например, Абаканский вагоностроительный завод, Запорожский трансформаторный завод, испытали серьезные трудности при подписании контрактов.

Стандарты ИСО серии 9000 начинают также входить в различные международные системы и, в первую очередь, в систему сертификации продукции.

Сказанное позволяет сделать вывод, что применение стандартов ИСО серии 9000 прежде всего затронет интересы тех предприятий, которые выходят на внешний рынок.

Вместе с тем, мы понимаем, что и в условиях дефицитной экономики внедрение систем управления качеством на базе стандартов ИСО серии 9000 даст экономическую выгоду для предприятия, прежде всего, за счет сокращения потерь ресурсов

всех видов от изготовления некачественной продукции, уменьшения потребности в них при одних и тех же объемах производства.

Существенной причиной, в значительной степени снижающей эффект от внедрения систем управления качеством, является практически полное игнорирование на наших предприятиях учета затрат на качество. Не зная фактических затрат и потерь, связанных с качеством продукции, а они, как показывает анализ, значительны, не зная мест их возникновения в процессе производства продукции, нельзя организовать наилучшим способом действие системы.

В прошедший с момента издания стандартов период работа по их внедрению проходила под знаком широкой пропаганды, разъяснения их основных положений. Для нас это было крайне важно, так как длительная и в целом во многом не эффективная работа по внедрению КС УКП привела к тому, что многие руководители предприятий и специалисты потеряли веру в системы управления качеством. Надо было изменить психологический настрой. Главный упор при этом делался на экономическую заинтересованность предприятий в активизации этой работы. В условиях дефицитной экономики, монополизма и диктата производителей наш хозяйственный механизм пока не создает таких условий. Главным фактором, как уже говорилось, является заинтересованность предприятий в расширении своих экспортных возможностей.

Важной являлась также работа непосредственно на предприятиях. Ее цель – отработка положений стандартов с учетом специфики продукции, типа производства. Стандарты серии 9000 изложены на уровне общих требований. Они не дают конкретных рецептов по проектированию системы управления качеством продукции. Именно поэтому в рекомендациях был дан примерный алгоритм действия предприятия по внедрению стандартов ИСО серии 9000 и способы реализации элементов системы.

На сегодняшний день около 400 предприятий приступили к внедрению стандартов ИСО серии 9000. К числу предприятий, наиболее успешно ведущих работу по внедрению стандартов ИСО серии 9000, относятся: Ставропольский завод «Сигнал», Каменск-Шахтинский машиностроительный завод, Хабаровский мебельный комбинат «Заря», Харьковский моторостроительный завод «Серп и молот», Мытищинское научно-производственное объединение «Контакт».

В целом, однако, можно отметить, что процесс внедрения стандартов ИСО серии 9000 идет медленно.

Можно назвать несколько узловых причин. Важнейшая из них состоит в том, что идеология стандартов ИСО серии 9000 входит в противоречие с действующей у нас еще централизованной системой управления. Потенциал системы качества на базе этих стандартов раскрывается полностью только в рыночных условиях, т.е. тогда, когда предприятия самостоятельно выбирают себе партнеров по кооперации, действует оптовая торговля и т.д. Именно тогда начинают «работать» такие элементы петли качества как маркетинг, материально-техническое обеспечение, создаются условия для выбора разумной политики в области качества, обоснованного применения статистических методов управления качеством, а главное – появляется экономическая заинтересованность постоянно работать над качеством.

Организуя сегодня работу по внедрению стандартов, мы должны исходить из реальной ситуации. Например, проблема выбора поставщика для нас сегодня и для тех

стран, в которых работает рынок, существенно различна. Это, я думаю, ясно. В наших условиях она не столько проблема выбора, сколько умение организовать взаимную работу с тем поставщиком, который есть. Аналогичные выводы можно продолжать практически применительно к каждому этапу петли качества.

Крайне актуальной проблемой является для нас и теоретическая проработка этапов петли качества. Большие задачи в этом плане стоят перед нашими учеными и специалистами. Необходимо создать научный задел для этих по существу новых проблем.

Проблема внедрения стандартов ИСО серии 9000 высветила плачевное состояние с подготовкой кадров в области стандартизации и качества в целом. Основная масса работающих не владеет, например, простыми методами статистического анализа качества, без чего никакого управления качеством вообще быть не может, низка экономическая грамотность.

Сегодня, когда предприятиям предоставляется свобода в выборе путей решения проблемы качества, без соответствующего уровня подготовки кадров успеха не добиться. И отечественная практика это убедительно показывает. Особенно ярко это проявляется при взаимодействии с зарубежными партнерами, где в первую очередь проявляется наше неумение действовать в условиях конкурентности.

Одна из острых проблем – обеспечение стабильности производства. Многие отечественные предприятия оказались просто не подготовленными к этому ни в техническом, ни в материальном, ни в психологическом плане. Я уже не говорю о реализации основополагающего принципа системы – предупреждения дефектов, на котором зиждятся многие технические и экономические проблемы эффективного действия системы. Думаю, что мы еще не научились, определяя направления капитальных вложений, думать на перспективу, а не только о сиюминутной их отдаче.

Наконец, представляется, что сегодня с учетом накопленного опыта уже можно высказать ряд критических замечаний к стандартам ИСО серии 9000 и наметить вытекающие из этого пути их совершенствования.

Прежде всего, необходимо сказать, что они приспособлены главным образом для проверки систем, а не для их проектирования. Действительно, основным принципом, формирующим состав и структуры системы управления, является в стандартах 9000 петля качества.

Этапы петли качества раскрываются в виде общих требований, предъявляемых к ним с позиции обеспечения качества продукции, что собственно и нужно для проверки системы. За исключением самых общих комментариев, данных в стандарте 9004, за рамки серии выходит рассмотрение путей реализации установленных требований. Не установлены в стандартах методы и формы, которые могут быть использованы при реализации этапов петли качества, каков должен быть состав документации системы и др. Предполагается, судя по всему, что все это должно прорабатываться на каждом предприятии с учетом возможностей, особенностей структуры и организации производства. Все это так. Безусловно, предприятиям надо предоставить такую возможность и не сковывать их инициативу, как это было при внедрении КС УКП, когда им буквально все расписывалось. Однако представляется, что если мы хотим организовать внедрение стандартов в широких масштабах и в условиях слабой в це-

лом подготовки кадров по вопросам управления качеством, то необходимо вооружить наши предприятия методическим подходом к решению этих вопросов. Некоторые специалисты считают, что достаточно взять на вооружение опыт функционального подхода, используемого в КС УКП. Думаю, что они при этом просто не понимают идеологию стандартов ИСО серии 9000.

Как известно, стандарты ИСО серии 9000 устанавливают требование, чтобы управление качеством на предприятии организовывалось применительно к конкретному виду продукции. Наиболее существенный вывод из этого сводится к необходимости, исходя из требований стандартов ИСО серии 9000, отработать в системе горизонтальные связи по взаимодействию всех участников создания и эксплуатации продукции, включая конструкторов, технологов и других специалистов, в том числе и поставщиков сырья, материалов и комплектующих изделий. Необходимо установить не только требования к качеству выполнения каждого из этапов этого процесса, обеспечивающие необходимый уровень качества конечного изделия, но и способы их выполнения, порядок оценки и контроля. Как уже говорилось, в стандартах ИСО серии 9000 эти вопросы по существу не раскрыты.

Важнейшая задача при организации горизонтальных связей состоит в обеспечении устойчивого взаимодействия всех участников создания конечной продукции для достижения высокого конечного результата. Главная роль здесь принадлежит головному предприятию (организации), выпускающему конечную продукцию, которое должно иметь возможность эффективно, с использованием экономических и организационных рычагов, начиная уже с самых ранних стадий, взаимодействовать со смежниками для создания продукции, отвечающей требованиям потребителя по качеству и цене. Наряду с этим оно должно также обеспечить проведение единой технической политики по всей цепочке создания и эксплуатации изделия, в том числе и путем привлечения смежников к отработке конструкции изделия и установления согласованных требований к изделию и его комплектующим в технических условиях, совместной проработке технологических решений, согласования планов входного контроля, подготовки кадров, технического обслуживания продукции в процессе эксплуатации и т.д.

Кроме того, механизм управления качеством не может носить абстрактный характер – он всегда должен быть «привязан» к продукции и конкретному времени. Стандарты серии также не выполняют этого требования. По существу, речь должна идти о создании специального механизма управления, главная цель которого – обеспечить удовлетворение требований конкретных потребителей путем организации сквозного управления всем процессом создания и эксплуатации продукции.

Как показывает зарубежная практика и опыт отдельных отечественных предприятий, для решения этих задач эффективно используются программно-целевые методы. Так, в японских фирмах при освоении новых изделий широко используется программно-целевой принцип организации процессов исследования, разработки, производства и сбыта, а из отечественного опыта необходимо прежде всего назвать опыт Саратовских предприятий, где разрабатывается и внедряется Саратовская система обеспечения технического уровня и качества продукции. Стержнем системы является целевая научно-техническая программа. Именно на основе этого опыта даны рекомен-

дации по разработке и реализации целевых программ качества «ЦНТП» в сборнике нормативно-технических документов (Издательство стандартов, 1989 г.).

Здесь важно также отметить, что введение в структуру системы управления качеством целевой программы конкретизирует содержание системы управления, состав ее элементов применительно к конкретному виду продукции, конкретным задачам повышения качества.

Определенные коррективы должны быть внесены и в организацию функционального управления. Содержание специальных функций управления качеством, традиционно реализуемых в комплексных системах управления качеством продукции (КС УКП), должно быть определено с учетом специфики конкретной продукции, масштабов и особенностей ее производства. Именно с этих позиций должно быть проанализировано содержание специальных функций управления качеством в действующей на предприятии системе управления качеством.

Таким образом, состав и структура системы управления качеством продукции, отвечающие требованиям стандартов ИСО серии 9000, должны формироваться на основе сочетания функционального и программно-целевого управления.

К числу недостатков стандартов ИСО серии 9000 следует отнести и непроработанность в них вопросов учета затрат на качество. Стратегия поиска надежных поставщиков комплектующих изделий, сырья и материалов, формирования с ними устойчивых связей должна, наряду с гарантией качества поставляемой продукции, включать гарантию того, что поставщик постоянно работает над сокращением потерь от брака, снижением себестоимости своих изделий в целом и тем самым оказывается способным уменьшить цену на них. Уверенность в этом создает потребителю, который всегда хочет, чтобы поставщик разумно тратил его деньги, условия для повышения конкурентоспособности своих изделий, связанных, как известно, не только с качеством, но и с ценой. В нормативных моделях серии, к сожалению, этот вопрос не отражен.

Как уже говорилось, система управления качеством на базе стандартов всегда внедряется для конкретного вида продукции. Состав элементов, способы реализации этапов петли качества в связи с этим по существу являются отображением специфики продукции, особенностей производственного процесса. Из этого тезиса вытекают особенности организации широкого внедрения стандартов серии 9000. Она принципиально отличается в этом плане от опыта внедрения КС УКП. Тяжесть внедрения системы ложится на каждое предприятие, ее нельзя тиражировать.

Важное значение в связи с этим приобретает отношение к внедрению системы со стороны первых руководителей. Они должны лично заниматься системой, организовывать изучение передового отечественного и зарубежного опыта по управлению качеством продукции, разработку прогрессивных форм и методов управления качеством, доступных для практического использования, обеспечить формирование базы знаний по формам и методам управления качеством продукции.

Госстандарт СССР и его организации свою задачу видят в обеспечении предприятий и организаций документами ИСО и других международных организаций, а также в разработке и оперативном распространении методических материалов по управлению качеством. В настоящее время организована консультативно-внедренческая деятельность бригадами специалистов институтов Госстандарта СССР, центров

стандартизации и метрологии. Разработана и реализуется программа по разработке прогрессивных форм и методов управления качеством продукции, в т.ч. по вопросам маркетинга, статистических методов, учета и анализа затрат на качество, компьютерной технологии управления качеством и др.

Наряду с внедрением стандартов ИСО серии 9000 в стране сейчас организуется сертификация систем управления качеством продукции. Главная задача, которая ставится при этом – завоевать авторитет и добиться признания отечественного сертификата зарубежными фирмами. Сертификация систем качества строится на следующих принципах:

- добровольность сертификации систем качества;
- объективность оценок при сертификации систем качества;
- конфиденциальность;
- оплата работ по сертификации систем качества заказчиком;
- специализация центров стандартизации и метрологии на сертификацию систем качества определенных видов продукции;
- постоянное информирование промышленности об аккредитованных центрах стандартизации и метрологии на право сертифицировать системы качества, сертифицированных системах качества предприятий и аннулированных сертификатах.

С целью обеспечения нормативно-методической базы и создания организационных предпосылок для введения сертификации систем качества разработан комплекс нормативно-методических документов в составе:

- Сертификация систем качества. Основные положения.
- Сертификация систем качества. Порядок проведения проверки и сертификации систем качества.
- Сертификация систем качества. Требования к персоналу, осуществляющему проверку систем качества.
- Сертификация систем качества. Порядок аккредитации организаций на право сертификации систем качества.

В качестве временных документов они будут апробированы в течение 1990 года в Московском, Ленинградском, Украинском, Одесском и Белорусском центрах стандартизации и метрологии с последующей доработкой по результатам этой апробации.

В 1990 году запланирована также разработка следующих нормативных документов:

- Сертификация систем качества. Порядок надзора за работой организаций по сертификации систем качества.
- Сертификация систем качества. Положение о государственном реестре предприятий, получивших сертификат системы качества.

Параллельно с этой работой осуществляется подготовка центров стандартизации и метрологии к предстоящей работе по сертификации систем качества, в том числе:

- обучение специалистов (проведение одно-двухдневных региональных семинаров, обучение в системе ВИСМ, обучение с привлечением иностранных специалистов);
- подготовка на базе ЦСМ подразделений по профилю работ организаций по сертификации систем качества.

В дальнейшем планируются стажировки специалистов системы Госстандарта СССР в ведущих зарубежных фирмах с целью повышения их квалификации, а также завоевания признания за рубежом. Идея завоевания признания за рубежом наших специалистов и сертификатов систем качества является руководящей во всех документах по сертификации систем качества, перечисленных выше.

ПОДГОТОВКА К СЕРТИФИКАЦИИ СИСТЕМ КАЧЕСТВА: ЗАДАЧИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Беседа с начальником Отдела государственной системы стандартизации
Госстандарта СССР В.Г. ВЕРСАНОМ

Стандарты и качество № 6, 1990 г.

Корр. На заседании Госстандарта СССР, посвященном мерам по обеспечению сертификации бытовых электроприборов на безопасность в рамках МЭК СЭ, было принято решение об использовании в стране пятой и третьей моделей сертификации продукции. Причем пятая модель предусматривает аттестацию производства сертифицируемой продукции, а третья не предусматривает. При этом отмечалось, что именно из-за неподготовленности многих предприятий к аттестации производства наряду с пятой моделью будет использоваться и третья.

Насколько я понимаю, сертификация систем качества на их соответствие стандартам ИСО серии 9000 — задача более сложная, чем аттестация производств. Тем не менее, Госстандарт СССР поставил задачу организовать национальную систему сертификации систем качества и вы координируете работы по их практическому решению. Поэтому прежде всего хотелось бы уяснить: чем обусловлена постановка такой заведомо труднорешаемой сейчас задачи?

В.Г. Версан. Действительно, сертификация систем качества много сложнее аттестации производств. Однако решение той и другой задачи — важное, а все чаще и обязательное условие сертификации продукции. Об этом свидетельствует зарубежный опыт. Поэтому сертификация систем качества — не выдумка Госстандарта СССР, а суровая необходимость, с которой сталкиваются отечественные предприятия, особенно предприятия-экспортеры. Мы обязаны помочь им и потому делаем все, что для этого необходимо.

Можно, конечно, нашим предприятиям обращаться за сертификатами на систему качества и к зарубежным фирмам, специализирующимся на этой деятельности, но за это придется платить валютой и довольно много.

Развивая эту тему, следует сказать, что по сравнению с аттестацией производства, сертификат на систему качества означает возможность более высокой степени доверия заказчиков и потребителей к поставщику интересующих их изделий. Ведь в случае сертификации системы качества можно быть уверенным не только в высоком и стабильном качестве какой-то определенной продукции, сертифицированной при

условии аттестации ее производства, но и любой другой продукции, выпускаемой этим поставщиком. Причем не только той, которую он выпускает сейчас, но и той, которую будет выпускать в будущем. Другими словами, сертификат на систему качества — это гарантия надежности фирмы, фактор возможности долгосрочного сотрудничества с ней.

Именно эта более высокая степень гарантии крайне необходима зарубежным фирмам, которые еще плохо знают нашу страну, но уже расположены к установлению деловых контактов и налаживанию долгосрочного сотрудничества с соответствующими предприятиями. Именно поэтому зарубежные партнеры наших предприятий при заключении контрактов на поставку продукции, как правило, настаивают на включении в них условия о сертификации не только самой продукции, но и системы качества. Это обстоятельство и обуславливает высокую актуальность создания в стране условий, необходимых для успешного решения наиболее подготовленными для этого предприятиями всего комплекса задач по совершенствованию своих систем качества и подготовке их к сертификации на соответствие требованиям стандартов ИСО серии 9000.

Корр. Судя по редакционной почте, многие наши читатели не видят особой разницы между аттестацией производства и сертификацией систем качества. Некоторые из них, например, считают, что при подготовке предприятия к сертификации продукции и аттестации производства можно обойтись без систем управления качеством.

Что вы можете сказать по этому поводу?

В.Г. Версан. Могу сказать следующее. Конечно же, можно, пренебрегая требованиями стандартов ИСО серии 9000 и вообще какими-либо принципами и правилами управления качеством, наладить относительно стабильное производство какого-либо одного вида продукции с параметрами, отвечающими международным требованиям, и сертифицировать ее. Но, как свидетельствует зарубежный, а сейчас уже и отечественный, опыт, такой путь обеспечения конкурентоспособности продукции заведомо неэффективен и — главное — неперспективен. При таком подходе ценой огромных усилий и средств можно в лучшем случае некоторое время поторговать за рубежом, но прочно и надолго закрепиться на международном рынке не удастся.

Что же касается различий аттестации производства и сертификации систем качества, соотношения между ними, то можно сказать следующее.

Аттестация производства продукции — это, как уже говорилось, подтверждение способности предприятия обеспечивать стабильное качество конкретного вида продукции. При этом часто речь идет даже не обо всех ее параметрах, а, скажем, только о параметрах безопасности и экологичности. Это, безусловно, важная, но все-таки частная задача. По крайней мере — одна из многих задач, решаемых при подготовке системы качества к сертификации.

И действительно, система качества призвана обеспечивать не только стабильно высокое качество изготовления продукции, но и должный уровень „качества по проекту», т.е. качества возможного. Причем для обеспечения конкурентоспособности этой продукции система должна обеспечивать эффективное решение прежде всего маркетинговых задач, предусмотренных стандартами ИСО серии 9000. А это означает необходимость соответствующей организации специализированной службы, призван-

ной определять то, что нужно рынку, какие общие и специфические требования предъявляются к ней сейчас и будут предъявляться завтра и послезавтра — в перспективе. От результатов этой работы зависит, что, как и когда будет разрабатываться и ставиться на производство. Так что, собственно, качество продукции, ее конкурентоспособность обеспечиваются в основном на допроизводственной стадии создания изделий.

Не менее важные задачи система качества призвана решать и на послепроизводственных стадиях жизненного цикла продукции — стадиях ее обращения и эксплуатации или потребления. Сертификация же системы качества означает, что весь комплекс этих задач, в том числе и на стадии производства продукции, решается согласованно и эффективно при использовании передового опыта, накопленного в мире.

Корр. *Вы говорили о необходимости помощи отечественным предприятиям в деле приведения систем управления качеством продукции в соответствие с международными требованиями и их сертификации. В чем эта помощь заключается?*

В.Г. Версан. Прежде всего, в нормативном и организационно-методическом обеспечении работы по внедрению стандартов ИСО серии 9000 и собственно сертификации систем качества.

Вы знаете, что стандарты ИСО серии 9000 не только переведены и изданы большим тиражом, но и основные из них — ИСО 9001-88, ИСО 9002-88, ИСО 9003-88 — получили статус государственных стандартов. Разработаны, утверждены и широко распространены методические рекомендации по их практическому использованию. Кроме того, разработан и утвержден на НТК Госстандарта СССР комплект документов, призванный стать организационно-методической основой отечественной системы сертификации систем качества (ССК). В этот комплект входят следующие руководящие документы:

- ССК. Основные положения;
- ССК. Порядок проведения проверки и сертификации систем качества;
- ССК. Требования к персоналу, осуществляющему проверку систем качества;
- ССК. Порядок аккредитации организаций на право сертификации систем качества;
- Анкета-вопросник проведения предварительного обследования системы управления предприятия (организации) на соответствие требованиям ГОСТ 40.9002-88 (ИСО 9002-87). Заочная оценка.

Все эти документы разработаны с учетом зарубежного опыта. В результате их практического использования в 1990 г. мы должны установить, отвечают ли они своему назначению, что в них „работает», а что нет, как их нужно и можно изменить в случае необходимости.

Одновременно идет подготовка центров по сертификации систем качества. Первая очередь предусматривает аккредитацию пяти центров по стандартизации и метрологии Госстандарта СССР. Это — Московский, Ленинградский, Минский, Киевский и Одесский центры. Естественно, что в дальнейшем, по мере внедрения стандартов ИСО серии 9000, центров по сертификации систем качества будет больше. Кстати, не исключено, что в будущем сертификацию систем качества будут осуществлять какие-либо другие организации, накопившие опыт по внедрению стандартов ИСО серии 9000. Сегодня таких организаций пока у нас нет.

Корр. Не могли бы вы охарактеризовать основные требования, которым должны отвечать центры по сертификации систем качества?

В.Г. Версан. Первое и основное — независимость от изготовителей продукции как обязательное условие объективности оценки системы качества, которое очень строго соблюдается за рубежом. Именно поэтому центры по сертификации систем прежде всего разворачиваются на базе территориальных органов Госстандарта СССР, призванных от имени государства защищать интересы потребителей. А так как смысл сертификации — обеспечение доверия заказчиков и потребителей к поставщику продукции, то мы сейчас рассматриваем вопрос о целесообразности включения в сертификационные комиссии их представителей. По-моему, потребителям надо дать возможность самим убедиться в том, что сертифицируемая система качества поставщика на самом деле гарантирует и необходимый уровень, и стабильно высокое качество изготовления интересующей их продукции.

Второе требование — достоверность оценки системы качества. Зарубежный опыт свидетельствует что результаты оценки этих систем, во многом зависят от квалификации инспекторов и используемых ими методов проверки. Ведь они не только знакомятся с представленной им документацией по системе, но и углубленно изучают саму систему, анализируют характер и действенность ее практического функционирования. При этом они анализируют, как организовано проектирование и производство продукции, как распределены функции управления между руководителями предприятия, подразделениями и службами, оценивают, как они выполняются, и др. В результате они должны установить, отвечает система качества предъявляемым к ней требованиям или нет, а если не отвечает, то каким, в какой мере и почему. Поэтому многое зависит не только от того, насколько инспекторы объективны, но и от их знаний и умения использовать эти знания на практике.

Учитывая это обстоятельство, мы организовали обучение в ВИСМ работников из тех территориальных органов, которые готовим к аккредитации. Для овладения же зарубежным опытом в этой области мы планируем пригласить в страну представителей ведущих зарубежных фирм, специализирующихся на сертификации систем качества, для проведения необходимых семинарских занятий с будущими инспекторами. Кроме обеспечения реализации этих двух основных требований, мы, формируя сеть центров по сертификации систем, предусматриваем для предприятий возможность самим выбирать, в какой из них обращаться с просьбой оценить свою систему. При условии платности услуг по сертификации возможность выбора сертификационного центра необходима прежде всего для того, чтобы лишить его монопольного права на выдачу сертификата.

Корр. Предоставление предприятиям возможности выбора сертификационного центра необходимо, видимо, еще и для того, чтобы наиболее полно обеспечить реализацию принципа добровольности.

В.Г. Версан. Да, это избавляет предприятия определенного региона от возможного давления на них соответствующего территориального органа. На это направлено и требование конфиденциальности проверок предприятий.

Но коль скоро зашла речь о добровольности сертификации систем качества, то тут надо иметь в виду следующее. Если сертификация систем будет включена в положе-

ние о сертификации продукции как ее условие, то предприятие, решив сертифицировать свою продукцию, будет обязано подготовить к сертификации и систему качества. Однако сейчас мы так вопрос не ставим. Просто я говорю о возможности и, видимо, закономерной перспективе. Сейчас же большая часть предприятий к такому решению проблемы качества просто не готова. Больше того, многие из них не готовы и к сертификации продукции по пятой модели, предусматривающей аттестацию производства. Это обстоятельство и обусловило необходимость на первом этапе введения сертификации в стране, как уже говорилось, разрешить сертификацию по третьей модели, т.е. без аттестации производства, но при жестком надзоре за ним. Необходимость сертификации систем качества возникает сейчас под воздействием потребителей, как правило, зарубежных, которые включают ее в контракт на поставку продукции как обязательное условие.

Корр. *Если сертификаты на системы качества сейчас необходимы в основном зарубежным партнерам наших предприятий, то, видимо, весьма актуальной является и проблема признания отечественных сертификационных центров за рубежом?*

В.Г. Версан. Да, эта проблема на самом деле стоит весьма остро и решить ее будет непросто. Так, если мы будем позволять себе необъективную оценку систем качества и раздавать сертификаты налево и направо, как это делалось при регистрации КС УКП, то за рубежом быстро поймут, что наши сертификационные центры некомпетентны и не будут признавать выданные ими сертификаты. В этом случае отечественные предприятия к нам за сертификатами не пойдут; зачем им сертификат, который никто не признает и не ценит? Поэтому мы с самого начала очень серьезно относимся к обеспечению достоверности и объективности оценок систем качества при их сертификации.

Корр. *Есть ли какие-то установленные международной практикой процедуры признания национальных сертификатов систем качества?*

В.Г. Версан. Специальных процедур признания сертификатов систем качества нет. Тут все зависит от признания сертификационного центра, от его авторитета, репутации. А они, в свою очередь, зависят от его практической деятельности, от того, в какой мере можно доверять ее результатам. Причем, если предприятие, располагая сертификатом, выданным нашим сертификационным центром, скомпрометировало себя недоброкачественной продукцией, то восстановить этому центру подорванную репутацию весьма сложно, если вообще возможно.

Таким образом, сертификация систем качества — дело весьма сложное и ответственное. Мы это хорошо понимаем и соответствующим образом строим свою работу. Однако очень важно, чтобы это понимали не только работники Госстандарта СССР и его территориальных органов, но и все, кто рано или поздно будет пользоваться их услугами по сертификации систем качества.

ИНТЕГРАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ, СЕРТИФИКАЦИЯ. НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

*Международный семинар Валдай
19–24 мая, 1994 г.*

Отечественный опыт управления качеством показал, что реальная эффективность систем управления качеством была сравнительно низкой, и в целом они не оказали значительного влияния на конкурентоспособность продукции. Анализ их недостатков говорит, что причиной этого было не только отсутствие в то время реальных экономических условий для их эффективного действия, невосприимчивость хозяйственного механизма к качеству продукции, но и нерешенность ряда теоретических и практических проблем, связанных с усилением взаимосвязей между отдельными элементами систем управления качеством продукции, стадиями жизненного цикла создания продукции, уровнями управления, функциями.

Это обстоятельство в значительной степени обуславливает необходимость исследования и разработки интеграционного подхода к управлению качеством продукции. При этом интеграция рассматривается как важнейшая составляющая комплексности управления.

Основными формами интеграции управления качеством, требующими в настоящих условиях первоочередной разработки и реализации, являются: экономическая, нормативная, организационная и информационная.

Рассмотрим последовательно методы их реализации.

Повышение качества продукции при снижении затрат труда на ее производство, социальная переориентация общественного производства возможны лишь на основе использования принципа распределения условий и результатов труда не по количеству, а по эффективности труда.

Важнейшим условием реализации такого подхода к обеспечению качества продукции является то, что повышение качества продукции на одном предприятии может осуществляться только ради экономии затрат труда потребителя, т.е. на другом, технологически смежном предприятии.

В основе организации таких экономических отношений – расчет коэффициента эффективности труда для каждой пары предприятий-смежников по всей цепочке создания и потребления конечной продукции.

Как показывает анализ действующей на предприятиях системы учета наиболее полно и точно **количественное выражение $K_{эф}$ может быть выражено как отно-**

шение экономии от снижения издержек, обеспеченное данной продукцией у потребителя, к затратам на производство той же продукции.

Модель экономической оценки в этом случае будет иметь вид:

$$K_{\text{эф.т.}} = \frac{\mathcal{E}_{\text{потр.}}}{\mathcal{Z}_{\text{изгот.}}}$$

Взаимное согласование коэффициентов эффективности труда, формирование на этой основе цен на поставляемую продукцию обеспечивает единство экономических интересов предприятий-смежников в процессе планирования, оценки и распределения результатов труда.

Ниже приводится обобщенная модель согласования экономических интересов начального, промежуточного и конечного производств.

$$K_{\text{эф.нач.пр.}} = \frac{\mathcal{E}_{\text{пром.пр.}}}{\mathcal{Z}_{\text{нач.пр.}}} \quad K_{\text{эф.пром.пр.}} = \frac{\mathcal{E}_{\text{конеч.пр.}}}{\mathcal{Z}_{\text{пром.пр.}}} \quad \rightarrow$$

$$\rightarrow K_{\text{эф.конеч.пр.}} = \frac{\mathcal{O}_{\text{конеч.пр.}}}{\mathcal{Ц}_{\text{конеч.пр.}}} \quad \text{по критерию «Высокое качество — низкая цена»}$$

Основными задачами нормативной формы интеграции управления качеством является формирование законодательной и нормативно-технической базы, обеспечивающей согласованные действия и ответственность всех органов государственного управления и субъектов управления в области качества и, прежде всего, в обеспечении безопасности продукции и услуг для человека и окружающей среды. Она должна обеспечивать взаимосвязанное функционирование законодательных актов и нормативных положений всех ступеней нормотворчества – от общих законов по важнейшим проблемам безопасности до требований нормативно-технических документов на конкретные виды объектов стандартизации – продукцию, процессы и услуги.

В качестве организационной формы интеграции управления качеством предлагается системообразующее направление, основанное на анализе и синтезе категории управления (цель, объект, субъект, функции и т.д.) и предусматривающее согласованное действие всех элементов проектируемой системы управления в процессе достижения целей в области качества. Предлагается метод совершенствования механизма управления качеством продукции на основе анализа кумулятивных связей категорий управления.

Методика заключается в том, что последовательно рассматриваются парные отношения в исследуемой цепочке категорий управления, входящих в модуль управления, и анализируются их кумулятивные связи. Ниже представлена обобщенная модель реализации модуля управления на основе логического анализа кумулятивных связей:

$$P_{\text{А-Б}} \rightarrow P_{\text{АБ-В}} \rightarrow P_{\text{АБВ-Г}} \rightarrow \dots \rightarrow M$$

Очевидно, что система управления качеством может эффективно функционировать только в том случае, если все органы управления своевременно обеспечены необходимой и достаточной для принятия решений информацией. Вместе с тем анализ отечественной практики показывает, что при их проектировании основное внимание уделяется определению целей системы, специальным функциям управления, организации процессов управления качеством. Информационная сторона процессов управления или вообще не рассматривается, или рассматривается тогда, когда основные элементы системы управления уже разработаны и определены ее структура, функции, средства управления. При этом не обеспечивается информационная увязка отдельных функций и задач управления качеством, дублируются потоки информации, не установлена необходимая и достаточная для выполнения тех или иных задач информация.

В докладе предложен методический подход к решению этой проблемы, основанный на информационном моделировании процессов управления качеством. В качестве средства моделирования предложена графическая операционная модель.

Для практической реализации изложенного выше интеграционного подхода к управлению качеством продукции предложен сквозной механизм управления качеством продукции, цель которого обеспечить взаимодействие потребителя, разработчика и изготовителя в процессе создания (модернизации) изделий. В составе сквозного механизма исследуются и разрабатываются проблемы формирования целевой научно-технической программы повышения качества и надежности (ЦНТП), в том числе оценки качества выполнения стадий и этапов НИР, ОКР с использованием теории распознавания образов. Исследуются также проблемы внедрения МС ИСО серии 9000 и Саратовской системы обеспечения технического уровня и качества продукции (СОТУ и КП).

Далее в докладе рассматриваются проблемы сертификации в условиях интеграции управления качеством. Формируются основные принципы формирования системы сертификации, анализируются объекты, состав и структура действующей в настоящее время в России Системы сертификации ГОСТ Р.

На основании проведенного анализа определяются направления совершенствования сертификации на настоящем этапе.

Сформулированы и предложены пути решения трех основных групп задач. Их решение является необходимым условием достижения поставленных целей.

Это:

- формирование фонда нормативных документов, пригодного для целей введения обязательной сертификации;
- формирование Системы сертификации, принципов и правил ее работы, обеспечивающей отечественному и зарубежному заявителю объективное и оперативное проведение сертификации;
- обеспечение устойчивого функционирования Системы сертификации в соответствии с установленными правилами.

С точки зрения устойчивого функционирования системы сертификации, поддержания ее авторитета у отечественных и зарубежных пользователей крайне актуальной является регулярная оценка эффективности деятельности органов по сертифи-

кации. Анализ позволил сформулировать критерии такой оценки.

Особое внимание в докладе уделяется формулировке организационно-экономических аспектов введения обязательной сертификации, возникающих в связи с процессами интеграции управления качеством, внедрению в практику управления качеством сквозного механизма.

В этой связи по аналогии с комплексной стандартизацией может рассматриваться комплексная сертификация. В этом случае предусматривается сбалансированность требований к проведению сертификации конечных и промежуточных видов продукции. При этом в форме конечной продукции выделяются конечные потребительские стоимости.

Однако в рамках комплексной сертификации учитываются лишь техническая и организационная стороны требований и не отражается экономическая сторона, т.е. то, как сертификация одного вида продукции определяет экономию затрат труда потребителей, использующих этот вид продукции.

Этот недостаток преодолевается при организации экономической оценки сертификации, при которой учитывается, как сертификация промежуточных видов продукции отражается на количестве, качестве и затратах на единицу продукции конечного вида продукции, участвующего в производстве и сертификации которого они участвует. Тем самым определяется экономический вклад каждого сертифицированного вида продукции, участвующего в производстве и сертификации конечных потребительских стоимостей.

Использование изложенного выше принципа в организации сертификации конечных потребительских стоимостей обуславливает необходимость исчисления для сертифицируемой продукции таких экономических характеристик, как коэффициент полной эффективности труда, полной экономии затрат труда потребителя, полных затрат труда изготовителя.

КАКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА КАЧЕСТВА НУЖНА РОССИИ

Беседа с доктором экономических наук, профессором,
директором ВНИИС Вилей Георгиевичем ВЕРСАНОМ

«Стандарты и качество» № 1, 2000 г.

— Вилей Георгиевич, я знаю, что специалисты Госстандарта России и ВНИИС разрабатывают концепцию государственной политики качества и программу ее реализации в России. Вы делаете это по заданию правительства?

— Нет, эту работу мы проводим в порядке инициативы для того, чтобы предложить правительству, а также другим органам государственного управления. Ведь ситуация в стране такова, что вывод ее из экономического кризиса, а также стабилизацию и подъем ее экономики можно обеспечить лишь в том случае, если решение проблемы качества для россиян станет приоритетным.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что благодаря возведению проблемы качества на уровень национальной идеи там смогли не только преодолеть социально-экономический кризис, но и занять ведущие позиции на мировом рынке. Наиболее показателен опыт Японии, где повышение качества национальной продукции раньше всех стали осуществлять в соответствии с государственной политикой, предусматривающей, в частности, внедрение на предприятиях системного подхода к управлению качеством.

В европейских странах решение проблем качества — одно из самых приоритетных. Этому в значительной мере способствуют принятая Европейской комиссией политика в области качества, а также ежегодные конкурсы на соискание Европейской премии по качеству и Европейская неделя качества. У нас тоже есть и аналогичная премия — Правительства РФ в области качества, и ежегодно Всемирный день качества отмечаем. Но нет самого главного — государственной политики, сориентированной на приоритетное решение проблемы качества.

В послании Президента России (март 1999 г.) подчеркивается, что повышение конкурентоспособности российской экономики является основным смыслом развития страны, главной идеей ее вхождения в XXI век. Тем не менее практических действий со стороны руководителей государства в этом направлении не последовало. И, главное, не было осознано, что повышение конкурентоспособности экономики может обеспечить лишь государственная политика, сориентированная на приоритетное

решение проблемы качества. А ведь зарубежный опыт свидетельствует, что разработка и реализация такой политики — принципиально важный в идеологическом и организационном плане шаг.

Разработку государственной политики качества и программы ее реализации откладывать дальше просто нельзя.

— *Каковы главные идеи разрабатываемой вами концепции?*

— Государственная политика качества должна быть адекватной реальному состоянию российской экономики и отвечать потребностям социально-экономического развития как страны в целом, так и отдельных ее регионов. Реализация этой политики потребует концентрации усилий предприятий, органов государственного управления и администраций субъектов Российской Федерации, а также научных учреждений, высшей и средней школы, средств массовой информации. Национальная программа должна определять долговременные и текущие действия в области качества.

В управлении качеством есть свои особенности, специализированные функции, критерии и методы. Однако весь предшествующий опыт показывает, что деятельность по управлению качеством нельзя реализовать вне рамок механизма управления предприятием, регионом и экономикой в целом. Она должна стать его органичной составной частью или будет отторгнута.

Попытки объединить эти две области государственного регулирования предпринимались в нашей стране на протяжении нескольких десятилетий, предшествующих последнему. Так, период с 1981 по 1985 гг. был объявлен пятилеткой качества. А ранее, в 1975 г. было принято партийно-правительственное постановление о внедрении на предприятиях страны комплексной системы управления качеством продукции — КС У КП. Тысячи предприятий взялись за изучение принципов КС У КП, за ее разработку и внедрение. Тем не менее, создаваемые под давлением сверху и потому часто формально, эти комплексные системы не оказали существенного влияния на качество производимой в стране продукции. Отраслевые и региональные системы управления качеством тоже не принесли ожидаемых результатов. Не были реализованы и принципы Единой системы государственного управления качеством продукции.

Вместе с тем на некоторых предприятиях, руководители и специалисты которых внедряли и осваивали КС У КП не формально, были созданы реально работающие системы, эффективное функционирование которых обеспечило значительный рост качества выпускаемой продукции и улучшение экономических показателей предприятий. Изучение их опыта показало, что действенность КС У КП во многом зависит от того, насколько полно и органично она интегрирована в общую систему управления предприятием. И этот вывод был подтвержден нынешней практикой создания и использования как систем качества по стандартам ИСО серии 9000, так и региональных систем управления качеством.

Таким образом, разрабатывая концепцию политики качества и программу ее реализации, мы отнюдь не случайно исходим из того, что они должны стать составной частью промышленной и социально-экономической политики страны (регионов и предприятий) и проводиться в жизнь в рамках формирующихся механизмов управления.

Государственная политика и программа повышения качества отечественных товаров и услуг должны быть направлены, прежде всего, на поддержку развития экономики страны, на помощь предпринимателям и на содействие сокращению импорта. В самом деле, от качества, к примеру, производимой в России сельскохозяйственной техники зависит способность наших крестьян обеспечивать продовольственную безопасность страны. От качества товаров народного потребления, выпускаемых нашей промышленностью, во многом зависит, вернут ли отечественные производители утраченные позиции на внутреннем рынке, заполненном сейчас импортными товарами. Ведь их доля все еще превышает 20 %, что, по мнению специалистов, опасно для экономики страны.

Повышение качества российских товаров и услуг имеет первостепенное значение и для выхода наших производителей на зарубежные рынки, для интеграции страны в мировую экономическую систему, для ее вступления во Всемирную торговую организацию. Сейчас в платежном балансе страны главным источником валюты служат поступления от экспорта нефти, металлов и других видов топлива и сырья. Но возможности такого рода экспорта уменьшаются из-за естественного истощения природных запасов, а также усиления конкуренции на мировом рынке. Увеличение валютных поступлений нужно обеспечивать в первую очередь путем расширения экспорта изделий обрабатывающей промышленности. Повышение качества отечественных товаров — обязательное условие их конкурентоспособности и, следовательно, конкурентоспособности российской экономики.

Таким образом, решение проблемы качества — не самоцель и должно осуществляться во взаимосвязи с решением всего комплекса проблем успешного развития страны. Нужно пересмотреть действующие методики разработки планов, программ и прогнозов социально-экономического развития страны, изменить их содержание, состав и структуру. Там сейчас о показателях качества и речи не идет. Соответствующие корректировки должны быть внесены в финансовую, таможенную и другие виды деятельности.

Понятно, что эта задача не из легких. Без соответствующих решений правительства, без необходимых поручений федеральным органам исполнительной власти в этой области и, прежде всего, Минэкономики ее не решить.

— Разрабатываемые концепция политики качества и программа ее реализации будут предусматривать усиление или ослабление государственного регулирования качества продукции?

— С нашей точки зрения, государственное регулирование качества продукции в России должно усиливаться. Ведь рыночная экономика в ней только формируется, и часто возникают ситуации, когда трудно, а порой и невозможно обеспечить саморегуляцию и сбалансированность общественных и частных интересов. Эти трудности усугубляются тем, что опыт работы экономических партнеров в рыночных условиях еще незначителен и культура их деловых отношений низка. К тому же рыночный механизм сам по себе не имеет рычагов противодействия частным интересам, приобретающим порой экстремальный характер и наносящим ущерб обществу, партнерам по экономической деятельности и природной среде. Таким образом, призывы сократить область государственного регулирования рыночных процессов совершенно неоправданны. Следование этим призывам неизбежно привело бы к тому, что как об-

щество в целом, так и отдельные его граждане не были бы защищены от всевластия экономических гигантов, действующих в угоду своим интересам, а также от антисоциальных действий власть имущих.

Следовательно, ни о каком ослаблении государственного регулирования в области качества отечественной продукции не может быть и речи. Необходимо лишь уточнить его цели и предусмотреть средства, необходимые для их достижения в условиях, сложившихся в России.

Естественно, что основными целями государственного регулирования в области качества являются обеспечение безопасности человека и сохранение природной среды его обитания, повышение качества и конкурентоспособности отечественных товаров и услуг, а также защита национального рынка. Особо подчеркну: в рыночной экономике объектом воздействия государства должно быть не качество продукции и услуг, а мотивация поведения людей в сфере экономических отношений по поводу качества. Государство устанавливает нормы и рамки таких отношений, создает и укрепляет правовую, техническую, организационную и информационную инфраструктуры, развивает деятельность по стандартизации и сертификации, по государственному контролю и надзору, а также по лицензированию и т.п.

Среди средств государственного регулирования в области качества — квотирование импорта товаров по выбранным стратегически важным направлениям, целевые инвестиции для создания новой техники, льготное налогообложение предприятий, взявшихся за создание конкурентоспособных видов продукции и т.д.

Государственное регулирование качества продукции и услуг должно осуществляться как на федеральном, так и региональном уровне.

— И зарубежный, и отечественный опыт решения проблемы качества свидетельствует о необходимости учета человеческого фактора. Учитывает ли его разрабатываемая концепция?

— Разумеется, ведь достижение целей политики качества невозможно без решения соответствующего комплекса задач по формированию национального самосознания и воспитания в народе понимания того, что качество продукции и услуг оказывает решающее влияние на жизнеспособность страны.

Нельзя не учитывать специфику отношения россиян к качеству, о которой в свое время известный философ И.А. Ильин сказал: «Где-то в глубине души русского человека живет смутная, но твердая уверенность, что качество ему не нужно, что это заморская выдумка».

Необходимо сделать все возможное, чтобы радикально изменить такой «русский менталитет». Ведь если мы не осознаем, что приоритетное решение проблемы качества — единственный путь к выходу из социально-экономического кризиса, путь к нашему достоинству и самоуважению, то обеспечить благополучное будущее страны не удастся. Важнейшая задача государственных органов — инициация общероссийского движения за повышение качества. Вместе с тем они должны заняться созданием устойчивого образовательного и психологического фундамента, на котором каждый человек в России захочет и сумеет производить продукцию только высокого качества. В решении этих вопросов необходимо предусмотреть особую роль средств массовой информации.

— Что должна представлять собой программа реализации государственной политики качества и как она будет претворяться в жизнь?

— В разработке этой программы должны участвовать все ветви федеральной и региональной власти, организации как предпринимателей, так и потребителей, а также система просвещения и обучения, средства массовой информации.

Программа должна предусматривать обеспечение конкурентоспособности продукции, прежде всего, в тех секторах промышленности, от улучшения ситуации в которых в первую очередь зависит устойчивое развитие экономики страны. При этом необходимо учитывать возможности не только регионов, но и отдельных предприятий. Ведь одни предприятия уже сейчас могли бы производить изделия, качество которых соответствовало бы мировому уровню, но им не хватает опыта и специалистов. Другие же, располагая квалифицированными кадрами и опытом успешного решения проблемы качества, нуждаются в модернизации оборудования и инвестициях. Помощь тем и другим предприятиям надо организовать в тех регионах, где они находятся.

Для потребителей должна быть создана система консультаций о качестве и возможных дефектах товаров. База данных этой системы должна формироваться на основе информации, получаемой от всех государственных органов, осуществляющих контроль качества. Всем гражданам России и всем российским предприятиям и организациям система консультаций должна предоставлять всю интересующую их информацию.

И, повторяюсь, программа должна предусматривать комплекс мероприятий, направленных на развитие общественного движения за качество.

В заключение подчеркну два обстоятельства.

Во-первых, разрабатываемая концепция государственной политики качества должна предусматривать не прямое административное воздействие на товаропроизводителей, а естественные в рыночной экономике в основном правовые и экономические меры. Они призваны обеспечить необходимую мотивацию действий производителей, продавцов и покупателей, обусловленных качеством товаров или услуг.

Во-вторых, без объединения усилий федеральных органов исполнительной власти на основе правительственных решений задачу организации разработки политики качества и программы ее реализации решить не удастся. Слишком много надо предусматривать в устоявшейся практике управления экономикой, ориентированной не на качество, а на количество.

Беседу вел Александр ЛЬВОВ

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ СИСТЕМ КАЧЕСТВА. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

«Сертификация» № 4, 2000 г.

Повышение эффективности работы отечественных производителей, оказавшихся сегодня в жесткой конкурентной среде при достаточно высокой насыщенности рынка, возможен только при одном неперемennom условии – выпускаемая ими продукция должна быть привлекательной для потребителей, устраивать их по качеству и цене. «Некачество» продукции оборачивается ее затовариванием, отсутствием средств на заработную плату, социальное развитие, оборотные средства, совершенствование производства и нередко, как следствие всего этого, – банкротством. Что делать, чтобы не допустить этого? Ответ может быть классически прост: надо в нужное время и в нужном месте предлагать продукцию более высокого качества и по более низкой цене, чем у конкурентов. Однако эта простота – кажущаяся. Что в первую очередь должны учитывать руководители предприятий, чтобы решать эти задачи? И как им может помочь государство?

По этим вопросам в беседе с нашим корреспондентом свое мнение высказывает директор ВНИИСа, докт. экон. наук, профессор В.Г. Версан.

— Прежде чем отвечать на эти вопросы, давайте посмотрим, чем сегодня располагают наши предприятия в области управления качеством. Анализ показывает, что арсенал средств и научно-методических разработок в области управления качеством, как отечественных, так и зарубежных, у нас достаточен. Имеются специалисты в этих областях, организаторы производства. Имеются также серьезные научные разработки и большой практический опыт в области снижения издержек производства и затрат на качество, анализа дефектов и т.д. Тем не менее сегодня мы не только не можем конкурировать на зарубежных рынках, но и отдали, по существу, свой. Ведь до 40 процентов товаров, реализуемых на отечественном рынке, прибыли в страну «из-за кордона».

— *Чем Вы могли бы это объяснить?*

— Конечно, есть причины, вызванные тяжелой кризисной ситуацией, в которой оказалась экономика страны. Но я не о них. Это особый разговор. Я бы хотел обратить внимание на причины совершенно другого характера – игнорирование простых, на первый взгляд, подходов к организации дела, без реализации которых даже

в условиях применения самых современных моделей и методов менеджмента проблема качества решена не будет. О них уже говорилось неоднократно. Однако, учитывая, что именно в этом, на мой взгляд, корень зла, назову наиболее важные из них.

Вряд ли кто станет спорить с тем, что для достижения стабильных результатов работы и стабильно высоких показателей качества производимой продукции необходима четко функционирующая система обеспечения качества. Система может быть основана на широко известных стандартах ИСО 9000 или иметь другую организационную основу, но она должна быть – без системы в современных условиях сложного производства и непростой рыночной конъюнктуры этих результатов достичь невозможно.

С этим сегодня согласны практически все. Однако не все осознали, что внедрение системы качества – это только первый шаг к хорошо организованной работе. Ошибка многих наших предприятий состоит в том, что они на этом этапе останавливаются. Между тем настоящая работа после этого должна только начинаться и основываться она должна на ряде организационных положений. Парадокс, но проблемы с их реализацией возникают из-за их простоты и очевидности. К ним привыкают, их недооценивают, о них забывают.

Я бы выделил в качестве первого положения результативной работы в области качества следующий: в работе по управлению качеством нельзя останавливаться. Анализ недостатков, выявление слабых мест, их ликвидация – вот постоянный цикл действий, который никогда не должен прекращаться. Трудности здесь состоят в том, что такой стиль должен распространяться на все уровни управления, его должен придерживаться каждый сотрудник. Качество – проблема комплексная, в ней нет мелочей. Необходимо воздействовать на все составляющие качества, как бы незначительны, на первый взгляд, они ни были. От каждой из них зависит конечное качество, то есть то, которое выбирает потребитель. Пока вы этот принцип соблюдаете, потребитель с вами, потеря же свойств заявленного вами качества рано или поздно приведет к тому, что покупатель предпочтет товары вашего конкурента.

Именно это требование к организации дела, как показывает анализ, является сегодня для наших предприятий камнем преткновения. Еще раз скажу: внешняя его простота, с одной стороны, и сложность реализации – с другой, необходимость постоянных усилий в первую очередь со стороны руководства предприятия требуют разъяснения его важности, подготовки и переподготовки руководителей, всемерной поддержки тех из них, кто освоил такой стиль руководства.

— *В чем суть второго положения?*

— Он тоже с первого взгляда не сложен: если организацию работы по качеству не берет на себя непосредственно руководитель, первое лицо – ожидаемого результата не будет. Это, конечно, не ново, об этом говорит и зарубежный и отечественный опыт. Разговор об этом постоянно ведется на международных встречах специалистов. Так, продвижением этого принципа в жизнь занимается Европейский фонд управления качеством (ЕФУК), созданный крупнейшими фирмами Европы для специальной подготовки руководителей в этой области. На всех мероприятиях фонда рассматриваются формы и методы действий руководителей, организуется их обучение по специально разработанным программам. И те фирмы, которые придержи-

ваются этого принципа, оказываются в числе призеров премий в области качества, например, Европейской премии. Да и на рынке эти предприятия занимают свою надежную нишу.

Понимание важности этого принципа постепенно приходит и к руководителям наших предприятий. Свидетельство тому – результаты конкурсов на соискание премий Правительства Российской Федерации в области качества. В числе лауреатов – предприятия, руководители которых осознали личную ответственность за качество и взяли на себя руководство всей организацией работ по его обеспечению. Однако это наш авангард. Большинство же руководителей перепоручают эту работу заместителям. Примерами того могут служить многочисленные семинары по проблемам качества, которые организуются в том числе и нашим институтом и куда мы всегда приглашаем первых лиц – директоров заводов. Но приезжают лишь единицы – на заседаниях «клуба директоров», «круглых столов» опытом обмениваются, как правило, только «замы» или даже просто представители предприятий. И результаты – соответствующие. Об этом говорит, в частности, анализ материалов, присланных в Технический секретариат Совета по присуждению премий.

Хочу остановиться и еще на одном положении. Один из важнейших принципов управления качеством – охват всех стадий жизненного цикла продукции. Теоретически, да и на практике он, казалось бы, взят на вооружение. Однако к одному из этапов, жизненно важному для решения проблемы качества, в последние годы внимание ослабло. Речь идет об этапе маркетинга – анализе и изучении спроса, запросов потребителей. Многие наши предприятия до сих пор ведут себя так, как это в старые времена делали коробейники: сначала сделают продукцию, а потом выходят с ней на рынок, при этом часто не находят на нее спроса. Результат очевиден – потеря средств и времени.

В условиях конкуренции предприятие должно вести постоянную борьбу за потребителя, опережать его запросы по уровню качества, формировать его вкусы, предлагать и даже навязывать новое, привлекательное качество, о котором покупатель еще не знает. Каждый раз при этом с учетом складывающейся ситуации на рынке необходимо вносить соответствующие изменения в состав и структуру системы, в функционировании отдельных ее элементов. Без такой гибкой организации работы по качеству будущего у предприятия нет. Об этом неоднократно говорилось в выступлениях известнейших в мире специалистов – И. Кондо, Н. Сегецци и А. Фейгенбаума на прошедшем в Париже в октябре 1998 года Европейском съезде по качеству.

Коль скоро это так – нужны специалисты, которые должны профессионально вести эту работу на постоянной основе. Это может быть, в зависимости от масштабов предприятия, один человек, группа или целый отдел – но такая служба должна быть. Без нее предприятие будет работать вслепую и не сможет поднять свою экономику.

И прежде всего надо активно, динамично действовать на отечественном рынке. Мы имеем здесь преимущество перед западными конкурентами: лучше знаем наших потребителей, условия нашего рынка, и примеры тому есть – известно, какой популярностью пользуются у нас многие пищевые продукты российского производства.

— *Казалось бы, все просто и очевидно, тем не менее выполняется далеко не всегда. Но даже если руководитель работает в полном соответствии с положениями, о*

которых мы говорили, все ли от него зависит? Ведь немало крепких предприятий оказались сегодня на грани банкротства.

— Действительно, предприятию и его руководителю требуется поддержка извне. Нужна такая государственная политика в области качества, при которой повышать качество изготовителю выгодно, то есть когда затраты на качество дают высокую отдачу и получаемую прибыль он может использовать на развитие производства и вкладывать средства в новые проекты, в том числе и в дальнейшее улучшение качества.

Надо сказать, что в этом отношении уже принимаются меры. Так в 1998 году Правительство приняло постановление «О некоторых мерах, направленных на совершенствование систем обеспечения качества продукции и услуг», которое внесло существенное изменение в порядок размещения государственных заказов для федеральных нужд: предпочтение теперь будет отдаваться предприятиям, имеющим систему качества, сертифицированную по стандартам ИСО 9000. Появился экономический рычаг, с помощью которого государство будет стимулировать активизацию работы предприятий в области качества. В разработанных Правительством мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране обращается особое внимание на необходимость государственной поддержки предприятий, ориентирующихся на экспорт или поставляющих на внутренний рынок продукцию, пользующуюся повышенным спросом, то есть качественную и безопасную.

Но это только первые шаги. Нужна целостная государственная программа в области качества, основанная на том, что качество – категория стратегическая, и включающая комплекс всесторонних мер по поддержке отечественного производителя, активно работающего в области качества, – льготные кредиты, разумную налоговую политику и т.д.

Я не буду затрагивать все аспекты этой проблемы, остановлюсь лишь на одном вопросе, связанном с сертификацией, точнее с признанием наших сертификатов за рубежом. Российские предприятия, которые производят и экспортируют конкурентоспособную продукцию, сталкиваются при этом с рядом проблем: в странах, куда эта продукция поставляется, могут отличаться от наших законодательная база, стандарты и другие нормативные документы, процедуры оценки и подтверждения соответствия – все это приводит к так называемым техническим барьерам. Эти отличия могут являться результатом национальных традиций, реального состояния экономики и рынка, специфики в организации производства и торговли. Нередки и искусственные барьеры, создаваемые для нас с целью затруднения импорта товаров на определенные рынки. Например, требование, чтобы товар имел сертификат той страны, куда он поставляется. А ведь сертификация в чужой стране – дело долгое и очень дорогое. Поэтому важно, чтобы признавались наши сертификаты.

Чтобы облегчить нашим экспортерам освоение зарубежных рынков, государство должно принимать меры по устранению подобных барьеров для продукции своих производителей, активно участвуя в работе международных организаций по торговле, стандартизации и сертификации и отстаивая там свои интересы. Именно поэтому сейчас делаются серьезные шаги по вступлению России во Всемирную торговую организацию – ВТО. Ведь в соответствии с Соглашением ВТО по техническим ба-

рьерам в торговле, участники этой организации «... должны осуществлять меры по гармонизации стандартизации и сертификации, чтобы не создавать препятствий в международной торговле» и далее «... вести переговоры для заключения соглашений о взаимном признании результатов подтверждения соответствия».

— *Пока не очень понятно, что все это дает конкретным предприятиям, как облегчает их выход на зарубежные рынки.*

— Признание зарубежными партнерами отечественных сертификатов имеет для России колоссальное значение, ведь признанный в мировом сообществе сертификат открывает нашим товарам границы других стран. Без такого сертификата продвижению российских товаров или будут чинить препятствия, или эти товары будут покупаться по очень низким, практически бросовым ценам. Есть немало примеров того, как получение сертификата, скажем, на систему качества, отвечающую требованиям стандартов ИСО 9000, в два-три раза поднимало цену экспортируемых отечественными производителями изделий. И нам очень нужно, чтобы этим сертификатам доверяли за рубежом, чтобы наши торговые партнеры их признавали.

Однако следует отметить, что вступление в международные организации и достижение взаимного признания результатов подтверждения соответствия – процесс сложный, требующий больших усилий в разных областях деятельности: гармонизации стандартов, развитии испытательной базы, подготовке экспертов в соответствии с международными требованиями и т.д. Причем вся эта работа только создает условия для выхода на мировые рынки. Если за признанным сертификатом не стоит качественный конкурентоспособный товар, то проделанная работа не будет иметь экономического смысла: даже имея признаваемый партнерами сертификат, этот товар не найдет своего покупателя. Более того, учитывая, что признание, как правило, идет на взаимной основе, в некоторых случаях это может оказаться для нас невыгодным и даже обернуться серьезными потерями на отечественном рынке. Зарубежный партнер, имеющий конкурентоспособный товар и свободный на основе взаимного признания доступ на него, получает значительное преимущество. Мы же, будучи не в состоянии конкурировать с этим товаром, несем убытки, теряем собственный рынок, рабочие места и т.д.

Таким образом, при принятии решения о взаимном признании всегда надо думать о том, выгодно ли это нам. И учитывать соотношение объемов экспорта и импорта. Если по какому-то виду продукции объем импорта превышает объем экспорта из-за низкой конкурентоспособности нашего товара и мы не видим перспектив ее повышения, возникает вопрос о целесообразности вхождения в международные системы и достижения признания. Там же, где мы имеем качественный товар, необходимо добиваться признания наших сертификатов – здесь для нас выгода бесспорна. И я думаю, что возведение этой деятельности в ранг государственной политики создаст условия для поддержки отечественных производителей на зарубежных рынках.

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ НА НОВОМ ВИТКЕ

*Международный семинар.
г. Томск, 26–30 июня 2000 г.*

Сегодня, как никогда ранее, назрела необходимость взглянуть на проблему качества в тесной ее взаимосвязи с новой экономической реальностью. Настало время, когда производители продукции поняли, что путь их выживания и благополучия в рыночной среде – это создание продукции высокого качества, конкурентоспособной как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Недавно в Ярославле проходил Всероссийский форум «Интеллектуальные ресурсы регионов России». Собралось значительное число директоров предприятий и их заместителей по качеству, специалистов. Наряду с информацией о результатах работы в области качества во многих выступлениях звучали вопросы: что делать? с чего начинать? Аналогичные вопросы задаются на многих конференциях и семинарах. В первую очередь они ставятся перед специалистами в области управления качеством. При этом четко прослеживается тенденция к востребованности предприятиями-производителями идей и научно-методических разработок в этой области. Со всей очевидностью становится ясно, что производители ждут конкретной помощи от профессионалов.

Это с одной стороны. С другой – решение этих проблем требует от предприятий освоения новых современных подходов, главный из которых - это TQM (тотальный менеджмент качества), в котором интегрирован мировой опыт в области управления, в том числе и отечественный. Не будем останавливаться на философии и принципах TQM - о них достаточно написано в журналах «Стандарты и качество», «Методы менеджмента качества» и «Сертификация». Согласимся только с мнением многих специалистов в этой области: их освоение на всех уровнях управления нашей экономикой - это, по существу, и есть та реформа в управлении социально-экономической сферой, о которой так много говорится сегодня. Нужна четко продуманная, поддержанная государством программа действий в этой области. Нужна конкретная методическая и организационная помощь предприятиям.

В связи с этим возникает вопрос: готовы ли специалисты, занимающиеся консультационной работой, сегодня сказать предприятиям, что надо делать, с чего начать, и

предложить им эффективную методическую помощь? Анализ публикаций, выступлений на конференциях и семинарах говорит о том, что ответ на этот вопрос будет скорее отрицательный. Позиция специалистов по управлению качеством не сформулирована пока достаточно ясно и определено. Что делать сегодня предприятиям, что выбрать из множества применяемых сейчас в мире систем, подходов, методов?

Одни убеждены, что магистральный путь для предприятий – TQM, и критикуют при этом стандарты ИСО серии 9000. Другие советуют предприятиям сосредоточиться на стандартах ИСО серии 9000 версии 2000 года, видя в этом решение всех проблем. Если же при этом иметь в виду, что обсуждаются не конкретные методы, подходы и что разговор идет главным образом на уровне принципов, предприятиям крайне тяжело ориентироваться в этой обстановке.

И еще одно обстоятельство, о котором необходимо сказать: в значительной степени оказался забытым накопленный десятилетиями отечественный опыт управления качеством. По ряду публикаций и выступлений на конференциях создается впечатление, что мы оказались как бы на пустом месте и все надо начинать с нуля. С этим согласиться нельзя, как всегда мы бросаемся в крайности. Успех в решении проблем качества может быть достигнут только в условиях органичного сочетания отечественных разработок и накопленного практического опыта с разработками зарубежных специалистов.

Крайне своевременно в связи с этим вышла монография президента академии проблем качества, профессора А.В. Гличева [1], в которой он подробно проанализировал и сравнил с зарубежным имеющийся в стране опыт, показав, насколько актуально применение его сегодня. На этом фоне вызывает удивление ряд публикаций в журналах «Методы менеджмента качества» (№№ 1, 2, 4 за 2000 г.) и «Стандарты и качество» (№ 11 за 1999 г. и № 4 за 2000 г.). Воздавая хвалу друг другу за «смелость мысли» в оценке отечественного научного и практического опыта в области управления, авторы не устают называть его агрессивным, репрессивным и конфликтным с TQM. Говорится о низкой отечественной культуре управления, ее консервативности. Особенно достается директорам отечественных предприятий – высказываются даже мысли, что лучше было бы заменить их как носителей всего этого зла.

В стратегическом плане, безусловно, надо ставить задачу гуманизации отечественного менеджмента, и это должно найти свое отражение в государственной политике в области качества, о которой будет говориться ниже. Вопрос в другом: что сегодня надо сделать, чтобы оказать реальную помощь предприятиям в той сложной ситуации, в которой они оказались? Если мы будем как заклинание твердить о негуманности нашего менеджмента, не предлагая ничего конкретного, – это неконструктивно, ситуация загоняется в тупик. Именно так и воспринимаются ваши рецепты, уважаемые господа.

С позиции сегодняшнего дня главная причина неудач в вопросах качества, по моему мнению, не в этом. Мы имеем массу примеров того, что как только немного ослабевали путы, связывающие инициативу, на предприятиях именно под флагом директоров внедрялись эффективные методы управления качеством. Об этом убедительно свидетельствуют как прошлый опыт, так и общение с директорами предприятий – лауреатами и дипломантами правительственной премии по качеству, которые не на словах, а на деле осваивают принципы TQM.

НОВОЕ — ХОРОШО ЗАБЫТОЕ СТАРОЕ

Чтобы понять, с чем мы пришли к сегодняшней ситуации и что следует взять из прошлого, немного истории. Особенно полезен этот экскурс будет для начинающих специалистов

Прежде всего надо сказать о высочайшем отечественном уровне теоретических разработок в области управления. Можно назвать труды по проблемам автоматизации и моделирования процессов управления, их информационного обеспечения, проектирования организационных структур, надежности, квалиметрии, статистическим методам и др. Широко известны, и не только у нас, но и за рубежом, отечественные разработки в области управления качеством.

Если оглянуться на послевоенные полвека, можно насчитать, наверное, не одну сотню попыток тем или иным способом поднять уровень качества отечественной продукции. На это были направлены как действия «сверху» - партийно-правительственные или ведомственные решения, поддержанные государством, так и инициативы «снизу» - на уровне заводских коллективов.

В числе попыток решения проблемы «снизу» следует назвать рождавшиеся с начала 50-х годов инициативы предприятий по разработке и развитию методов управления качеством. Первопроходцами здесь, как известно, стали саратовские машиностроители, создавшие свою знаменитую саратовскую систему бездефектного изготовления продукции (БИП), популярность которой вышла далеко за пределы страны. Затем появилась ее львовская модификация СБТ (система бездефектного труда), горьковская КАНАРСПИ (качество, надежность, ресурс с первого предъявления), ярославская НОРМ (научная организация работ по повышению моторесурса двигателей) и, наконец, КС УКП (комплексная система управления качеством продукции) [2]. Она была разработана в ходе научно-промышленного эксперимента рядом львовских предприятий (поэтому - львовская система) и НИИ Госстандарта.^{1*} Система стала базой для многочисленных модификаций в промышленности и других отраслях (например, в сельском хозяйстве).

Успехи львовян в практической реализации принципов КС УКП инициировали выход постановления ЦК КПСС, одобрявшего опыт применения системы и обязавшего предприятия страны внедрять ее. Это постановление - пример попытки решения проблемы качества «сверху»: ведь именно в КС УКП государство увидело инструмент быстрого повышения качества продукции всей отечественной промышленности. Причем такая оценка системы была небезосновательной: там, где удавалось реализовать ее принципы, заметно снижался брак, повышался процент сдачи продукции с первого предъявления, возрастало количество изделий со Знаком качества.

И еще: в международных стандартах по управлению качеством ИСО серии 9000, которые скоро будут введены в практику в версии 2000 года, принципиально новым является процессоориентированный подход к организации управления качеством. Однако вернемся на 20-25 лет назад. Заглянем в методические разработки по КС УКП и увидим, что процессоориентированный подход в этой системе уже был заложен: именно на нем строилось управление с охватом всех стадий жизненного цикла по конкретным видам продукции с ориентацией на конечный результат. Подобное

^{1*} Разработка КС УКП совместно с львовскими предприятиями осуществлена ВНИИС и львовским филиалом ВНИИФТРИ Госстандарта СССР.

можно сказать и о таких принципах TQM, как системный подход к управлению; роль руководства; принятие решений, основанных на фактах, и вовлечение работников. Так что новое – это, как говорится, хорошо забытое старое!

Актуальный опыт управления качеством в стране, бесспорно, есть. В пользу этого говорит и такой, например, факт, как разработка и промышленное апробирование в начале 80-х годов серии государственных стандартов по управлению производственным объединением и промышленным предприятием. Если сравнить положения и требования этих стандартов с принципами TQM, то будет видно, что в постановочном плане они во многом схожи [3]. Об этом убедительно сказано в уже упоминавшейся монографии профессора А.В.Гличева.

Хочу привести еще один, на наш взгляд, характерный пример отечественного опыта. Когда в перестроечный период обрушились налаженные кооперационные связи и предприятия рассыпались как шары на бильярде, со всей остротой перед специалистами встал вопрос о том, что можно предложить в методическом и организационном плане, чтобы исправить ситуацию, наладить взаимодействие предприятий на стыках в едином цикле «разработка – производство – потребление».

Тогда был разработан интеграционный подход к организации управления качеством на базе сквозного механизма. В качестве инструментов его реализации были предложены: программно-целевой метод, информационное моделирование и модель экономических взаимоотношений [4, 5]. Цель такого механизма – организация взаимодействия предприятий (или подразделений предприятия) – смежников в создании продукции, отвечающей требованиям потребителя. А это и есть два основополагающих принципа TQM.

Большой практический опыт решения проблем качества накоплен и в регионах страны. Здесь хотелось бы сказать, прежде всего, об опыте Ярославской области, где разработана политика по качеству, реализуется областная программа качества, стимулируется из местного бюджета деятельность предприятий, успешно работающих в области качества, и др.

Можно было бы привести и другие примеры, подтверждающие наличие в стране серьезной научно-методической базы и практического опыта в области управления качеством. Так почему же и в советское время, и в наше проблема качества всегда остается в России и недопонятой, и нерешаемой?

ПОЧЕМУ ПРОБЛЕМА КАЧЕСТВА У НАС ТРУДНОРАЗРЕШИМА?

Если говорить о причинах в период плановой экономики, то их можно рассмотреть на примере упомянутого выше сквозного механизма. Как мы уже говорили, в основу его функционирования был положен программно-целевой подход, когда выход одного процесса является входом следующего, и так по всем производственным цепочкам. Подобные управленческие циклы могут быть эффективными при условии свободного маневрирования в рамках этих процессов: можно свободно выбирать поставщиков комплектующих, самим определять рынки сбыта, работать по технической документации заказчика и ориентироваться на его требования, работать с ценами и т.д. Однако при плановой экономике все входы и выходы процессов были заранее определены, что практически исключало возможность маневрирования, вы-

бора оптимального решения в сложившихся условиях, изменения этих условий. А ведь именно это и является основой управления, менеджмента. В этом смысле неудачи с внедрением отечественных разработок в области управления качеством в советское время говорят скорее об их достоинствах, чем о недостатках. Не могла предлагаемая идеология вписаться в командно-административную систему.

Это, по нашему мнению, и есть ответ на вопрос о причинах. Виноваты ли директора или специалисты предприятий, пытавшиеся «выжать» из систем управления максимум возможного в условиях зарегламентированности всех ее входов и выходов? Думаем, что нет: ведь у них не было свободы маневра, а значит и не было шансов сделать систему действенной, работающей. И только когда для некоторых предприятий расширились указанием «сверху» регламентирующие рамки, у руководителей появилась реальная возможность управлять качеством, а не только декларировать это. Результаты в этом случае были достаточно убедительными.

Теперь наше время – период формирования рынка. Казалось бы, у директоров предприятий развязаны руки: никто не указывает «сверху», что делать и как работать. Но руки опять оказались связанными: порвались кооперационные связи, купить сырье и необходимые комплектующие негде и нет на это средств – предприятия душатся налогами, многие из них – по уши в долгах. Естественно, нет денег на обновление оборудования и технологий, освоение новой продукции, отсутствуют оборотные средства. Нет реальной государственной поддержки и стимулирования качественной работы предприятий. В частности, отсутствует протекционистская политика по разумному ограничению импорта.

Таким образом, и сегодня у предприятий, по существу нет свободы маневра, они как и раньше не могут организовывать работу по качеству в соответствии с принципами современного менеджмента. Интересны в этой связи результаты исследований, полученные учеными Ярославского института повышения квалификации. Они выделили 10 барьеров на пути реформирования предприятий. Среди них практически половина – это внешние барьеры, связанные с отрицательным влиянием состояния хозяйственной среды, неэффективностью государственной поддержки и др.

Сможем ли мы в этой ситуации достичь реального эффекта, уповая только на обучение принципам TQM директоров и специалистов предприятий, не сняв с них путы и не оказав им поддержки и конкретной методической помощи? Ответ очевиден. И именно в этом ключ к пониманию того, что мешает сегодня решать проблему качества.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЯМ

Сегодня есть стандарты ИСО 9000 и готовящаяся к выходу их версия 2000 года, а также есть принципы TQM. Что могут дать предприятиям эти системы и чего от них ждать?

Необходимо понимать, что внедрение системы качества на базе ИСО 9000 и ее сертификация не решит всех проблем, тем более экономических, что это позволит только зафиксировать определенный уровень менеджмента и приоткрыть предприятиям путь на рынок. Для достижения же успеха на нем ИСО 9000 недостаточно. Нужна общая система менеджмента, где система качества по ИСО 9000 – необходимая часть, но только часть. Надо ориентировать предприятия на работу по принципам

TQM, которые позволят работать в условиях рынка более успешно, использовать современные подходы и методы менеджмента.

Итак, с чего следует начинать предприятиям? к чему стремиться?

Первое. Бесспорно, стандарты ИСО 9000 нужны. Это – начало, необходимый минимум, без них на рынке делать нечего.

Второе. Стандартов ИСО 9000 в сегодняшней версии для постоянного улучшения качества, роста конкурентоспособности, успеха на рынке недостаточно. Необходимо внедрять стандарты ИСО серии 9000 версии 2000 года. В совместно принятом коммюнике КАСКО (Комитет ИСО по оценке соответствия) – ИСО/ТК 176 (Комитет, который разрабатывает стандарты ИСО серии 9000) – МФА (Международный форум по аккредитации) предложили следующую стратегию их применения для сертификации:

- выдача аккредитованными органами сертификатов на соответствие новому стандарту ИСО 9001 не должна осуществляться, пока ИСО 9001:2000 не будет опубликован как международный стандарт;
- оценки органами по сертификации на соответствие последнему проекту нового стандарта могут начаться до публикации ИСО 9001:2000 как международного стандарта;
- сертификаты на соответствие ИСО 9000 версии 1994 года, должны иметь максимальный срок действия – 3 года от даты публикации ИСО 9001:2000.

ИСО 9001:2000 потребует от аудиторов и другого персонала органов по сертификации нового подтверждения их компетенции.

Но и внедрение этой версии стандартов - не вершина усилий, а только первые важные шаги. Чтобы удержаться на рынке, занять там устойчивые позиции, решать в комплексе свои экономические и социальные проблемы необходимы другие методы.

Третье. Эти другие методы заложены в принципах TQM, поэтому предприятия необходимо ориентировать на изучение этих принципов и на работу в соответствии с ними. Причем не только при разработке системы качества, но и системы менеджмента всей деятельности предприятия.

Хотелось бы заметить, что внедряя принципы и методы TQM, целесообразно использовать механизм самооценки и модель премии Правительства Российской Федерации в области качества.

Модель премии, критерии и их составляющие по своей сути являются ориентирами, по которым любая организация, на каком бы уровне она ни находилась, может определить свой путь движения к TQM. А метод самооценки подскажет, насколько далеко продвинулась организация по этому пути и что еще предстоит сделать.

Четвертое. Необходимо широко использовать отечественные методические разработки и накопленный практический опыт, о которых говорилось выше. При разработке и внедрении систем качества, освоении принципов TQM предприятиям надо, безусловно, взять их на вооружение и применять с учетом изменившейся экономической ситуации. Тем более, что наши разработки более конкретны, нежели предлагаемые нам сегодня из-за рубежа.

Как сделать, чтобы эта стратегия вошла в практику? Что нужно в первую очередь? В первую очередь предприятиям нужна научно-методическая помощь в виде специ-

альных разработок, определяющих цели, задачи, функции управления качеством в современных рыночных условиях. Нужно дать предприятиям разработки по конкретным методам TQM. При этом разработки должны быть пригодны как для крупных, сильных предприятий, уже имеющих обученный персонал, так и адаптированы для средних и малых, которым все это изучать и применять сложнее. Важный вопрос - это организация обучения и переподготовки специалистов, преподавателей, учителей. Но, по нашему мнению, учить сегодня надо не только философии TQM – сегодня с ней они более или менее знакомы, а главным образом методам современного менеджмента, практической работе в среде TQM.

Всю эту масштабную работу должны взять на себя прежде всего научные организации и территориальные органы Госстандарта России, естественно, вместе с учеными и специалистами, активно и добросовестно работающими в этой области.

ВНИИС Госстандарта России, став институтом сертификации, основное внимание сконцентрировал на разработке научных проблем сертификации продукции, услуг и систем качества. Но, осознавая важность в рыночных условиях проблемы качества, институт сосредоточивает в последние годы усилия на работах по научно-методическому обеспечению этой проблемы, разработке необходимых методических материалов, программ обучения специалистов, организации обучения, консультационной работе, развертывании пропаганды в специальных изданиях и средствах массовой информации.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КАЧЕСТВА, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В решении проблемы качества и безопасности продукции условно можно выделить два основных направления:

- воздействие на качество и безопасность на дорыночной стадии, включающей процесс создания продукции, а также меры по недопущению проникновения на рынок некачественной, опасной продукции средствами подтверждения соответствия;
- обеспечение качества и безопасности непосредственно на потребительском рынке, включая меры по сохранению качества с заданными нормативно-техническими требованиями на всех этапах движения товара к потребителю, по государственному контролю и надзору на рынке и в торговле, исключению фальсификации и подмены товара и др.

Объектом воздействия государства на каждом из этих направлений должна являться мотивация поведения людей в сфере экономических отношений по поводу качества, установление их норм и рамок. Государство создает необходимую правовую, техническую, организационную и информационную инфраструктуры, организует в этих целях деятельность по стандартизации, сертификации, метрологии, государственному контролю и надзору, лицензированию и т.д.

В настоящее время в стране идет дискуссия о политике нашего государства в будущем столетии, которая представляет собой, по сути дела, разработку стратегии целей деятельности государства в области внешней и внутренней политики, экономики, защиты населения, природопользования. Должна быть разработана и госу-

дарственная политика в области качества, отражающая основные цели в области качества продукции и услуг, производимых в России как для внутреннего потребления, так и для экспорта, а также по отношению к качеству импортируемых товаров.

Таким образом, задача, которую также должны ставить перед собой специалисты, – это подготовка предложений для Правительства по вопросам формирования государственной политики в области качества и разработки программы ее реализации. Это крайне важный аспект деятельности. Цель разработки этих предложений – снять с предприятий путы, о которых говорилось выше, и государственными средствами оказать содействие предприятиям в решении проблем создания конкурентоспособной продукции. Госстандарт поручил ВНИИС провести исследования в этой области.

И политика, и государственная программа должны учитывать реальное состояние отечественного рынка и быть составной частью общей экономической и промышленной политики. Они должны отвечать потребностям социально-экономического развития как страны в целом, так и отдельных ее регионов.

К числу основных характеристик сегодняшнего состояния отечественного рынка, на наш взгляд, можно отнести: несовершенство государственных экономических механизмов (кредитных, налоговых, по защите экономических интересов России, в том числе отсутствие гибкой системы регулирования доступа иностранных производителей на российский рынок); ослабленный надзор за рынком, нескоординированность деятельности надзорных и контрольных органов; недостаточный опыт работы на рынке; низкую общую культуру качества.

Специалистами ВНИИСа разработаны в настоящее время проект Концепции государственной политики Российской Федерации в области качества и предложения по структуре и составу государственной программы качества. Они сейчас обсуждаются.

Рассмотрим коротко их содержание.

Государственная политика в области качества должна предусматривать:

- создание доступными для государства средствами условий, содействующих производителям в обеспечении конкурентоспособности продукции и услуг на внутреннем и внешнем рынках;
- защиту потребителей от продукции и услуг, опасных для жизни, здоровья и имущества, защита общества от экологически вредной продукции;
- защиту потребителей от недобросовестных производителей и продавцов, когда продукция (услуга) не соответствует объявленным показателям качества;
- формирование в общественном сознании понимания того, что повышение качества – один из главных факторов выхода из кризиса и укрепления экономической мощи России;
- обеспечение всеобщей грамотности в вопросах качества путем массового обучения современным подходам к менеджменту качества, изучение и освоение принципов TQM, отечественного опыта в этой области.

Политика должна формироваться в виде:

- общей государственной стратегии, реализации которой должны содействовать все органы власти, предприятия и организации страны;
- политики каждого федерального органа исполнительной власти и линии его поведения в отношении проблем качества;

- политики, проводимой субъектами Российской Федерации.

Стратегической линией должно стать создание условий, способствующих накоплению российскими производителями собственного капитала. В этих целях целесообразно ввести в действие гибкую систему антидемпинговых и компенсационных мер, пошлин, импортных квот, обеспечивающих разумный компромисс между защитой интересов отечественных производителей и потребителей. Необходимы также меры по стимулированию предприятий, внедряющих современные методы управления качеством и добивающихся на этой основе успехов на рынке. Среди этих мер, в частности, – льготное налогообложение таких предприятий, льготное кредитование, государственная поддержка их инвестиционных проектов.

В государственной программе, программе регионов на базе этих направлений должны быть сформулированы конкретные меры государственного регулирования качества по повышению конкурентоспособности тех видов продукции, услуг и прогрессивных технологий, реализация которых может дать наибольший эффект для роста экономики страны и ее регионов. Например: космическая техника, атомное машиностроение, судостроение, вооружение и др.

Программа должна включать меры по развитию общенационального движения за качество, стимулированию этого движения, рекламе и пропаганде в этой области, организации выставок, конференций и семинаров. Важная задача – развитие конкурсов на соискание премий в области качества, как общероссийской, так и региональных.

Необходимо также предусмотреть создание многоуровневой системы непрерывного образования в области качества, в том числе подготовку преподавательского состава, разработку учебно-методических материалов, выпуск специализированных изданий, начиная с программ школьного образования, техникумов, вузов, а также повышение квалификации специалистов в области качества. Обратить при этом особое внимание на подготовку руководителей предприятий.

В разработке государственной политики и программы в области качества должны участвовать все ветви федеральной и региональной власти, организации как производителей, так и потребителей, системы просвещения и обучения, средства массовой информации.

В настоящее время Госстандарт России приступил к формированию рабочей группы, основной задачей которой на первом этапе будет разработка проекта государственной политики по качеству. Свое согласие на участие в этой работе сегодня уже дал ряд федеральных органов и регионов.

К основным организационным этапам этой масштабной работы можно отнести:

1. Создание инициативной рабочей группы из представителей министерств и ведомств, регионов.
2. Разработку структуры государственной политики.
3. Подготовку проекта постановления Правительства с поручением Госстандарту России, федеральным органам исполнительной власти, администрациям регионов разработать Политику и представить ее на утверждение Президенту Российской Федерации.
4. Разработку и провозглашение Политики в области качества (Президентом, Пра-

вительством, Государственной думой).

5. Разработку государственной программы, предусматривающей меры по:

- приведению действующего законодательства в соответствие с требованиями Политики;
- экономическому регулированию качества (кредитных, налоговых мер, по защите экономических интересов России и др.);
- стандартизации, метрологии и сертификации;
- государственному надзору и контролю;
- общественным формам обеспечения качества, защиты потребителей;
- обучению, пропаганде, организации общероссийского движения за качество.

Решение проблемы качества – задача стратегическая, и лишь разработка четкой политики в этой области и долгосрочной программы мер, объединяющих усилия всех ветвей власти и всех специалистов страны, может привести к успеху, к подъему реального сектора российской экономики, преодолению кризиса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гличев А.В. Основы управления качеством продукции. – М.: Издательство АМИ, 1998, 356 с.
2. Справочник Управление качеством продукции. – М.: Издательство стандартов, 1985, 464 с. Под редакцией Бойцова В.В., Гличева А.В.
3. Рекомендации Система управления производственным объединением и промышленным предприятием. Разработка, внедрение и совершенствование на основе стандартизации. - М.: Издательство стандартов, 1986, 165 с.
4. Версан В.Г., Сиськов В.И., Дубицкий Л.Г., Солодилова Н.З., Екшембиев С.Х. Интеграция производства и управления качеством продукции. – М.: Издательство стандартов, 1995, 350 с.
5. Версан В.Г. Интеграция управления качеством продукции: новые возможности. – М.: Издательство стандартов, 1994, 218 с.

СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ СТАНДАРТОВ ИСО СЕРИИ 9000 НОВОЙ ВЕРСИИ: СТРАТЕГИЯ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ

«Стандарты и качество» № 12, 2001 г.

Опубликованием ГОСТ Р ИСО 9000-2001, ГОСТ Р ИСО 9001-2001 и ГОСТ Р ИСО 9004-2001 в августе 2001 г. в России была введена в действие новая версия стандартов ИСО серии 9000. Закончился период их разработки, согласования и утверждения, начался этап внедрения. Он будет непростым, поскольку по сравнению с предыдущей версией (1994 г.) эти стандарты претерпели серьезные изменения, и работа с ними потребует переосмысления подходов к менеджменту качества и освоения новых требований, базирующихся на философии TQM и принципах моделей премий в области качества. Наряду с безусловной прогрессивностью стандартов ИСО серии 9000, особенно новой версии, в них заложена потенциальная опасность формального внедрения. Причины этой опасности надо знать и сделать максимум возможного для их исключения в практической работе. Вот как, по мнению автора, это можно и нужно сделать.

При внедрении стандартов ИСО серии 9000:2000 возникают сложные проблемы, обусловленные необходимостью методического обеспечения реализации положений и требований этих обновленных стандартов, подготовки специалистов и экспертов, а также неготовностью многих органов по сертификации к работе по определению соответствия систем качества новым требованиям. Безусловно, эти проблемы надо решать, причем решать оперативно.

Сегодня, судя по всему, самый важный вопрос: как избежать формального введения в действие стандартов ИСО серии 9000:2000? Ведь очевидно, что формальный подход к этому делу чреват потерей времени и средств, а также неоправданным разочарованием в самих стандартах.

И действительно, при определенных условиях стандарты ИСО серии 9000:2000 могут не только оказаться бесполезными, но и принести вред: при формальном подходе к их внедрению они только отвлекут специалистов от существа работы по качеству. По оценкам специалистов и руководителей организаций, до 80% предприятий, сертифицировавших системы качества по требованиям стандартов ИСО серии

9000:1994, не получили ожидаемого эффекта¹. Не повторится ли это и со стандартами ИСО серии 9000:2000? Этот вопрос вызывает беспокойство, как у отечественных, так и у зарубежных специалистов.

О реальной возможности возникновения такой опасности свидетельствует и негативный опыт прошлых лет. Так, давление на предприятия сверху, приводившее в большинстве случаев к формализму при внедрении КС УКП — достаточно прогрессивной (даже на сегодняшний день!) комплексной системы управления качеством продукции — не позволило получить того эффекта, на который она была рассчитана и который на небольшом числе предприятий, где к делу относились творчески, все-таки получали. То же происходило и с использованием СПУ (сетевого планирования и управления), АСУП (автоматизированной системы управления производством) и других систем в тех случаях, когда они внедрялись формально.

Стандарты ИСО серии 9000:2000 носят ярко выраженный рыночный характер. Их главным достоинством является ориентация на потребителя. Кроме того, они включают в свой арсенал менеджмент ресурсов и процессный подход, предусматривают лидерство руководства и активное вовлечение персонала во все аспекты деятельности предприятия. Все это выработано и проверено мировой практикой и должным образом отражено в философии TQM. Поэтому освоение стандартов ИСО серии 9000:2000 в нашей стране, где остро ощущается необходимость в создании конкурентоспособной продукции, безусловно повысит эффективность работы предприятий в целом.

Вместе с тем, и на это следует обратить особое внимание, отмеченные особенности и преимущества новой версии стандартов ИСО серии 9000 обеспечиваются подходами, изложенными, в основном, на уровне принципов. Механизм же реализации этих принципов полностью не сформулирован, соответствующий опыт не обобщен и не систематизирован. Это еще предстоит сделать. При этом необходимо использовать накопленный в нашей стране опыт функционального анализа, работы на основе фактов, а главное — опыт создания и использования КС УКП и комплекса государственных стандартов на управление предприятием. Перечень уже апробированных у нас подходов, методов и средств можно было бы продолжить. И хотя многие из них не вписываются в рыночные условия, отдельные аспекты их создания и внедрения, развития и совершенствования можно использовать и сегодня.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ОПАСНОСТИ, ВЕДУЩИЕ К ФОРМАЛИЗМУ

С учетом вышесказанного рассмотрим следующие потенциальные опасности.

Первая опасность — непонимание того, что может и чего не может дать система качества, разрабатываемая на основе требований и рекомендаций стандартов ИСО серии 9000:2000. Они устанавливают процедуры, требования к составу входной и выходной информации, необходимость анализа и т.д. Вместе с тем рациональность и обоснованность решений, связанных с улучшением процессов и качества продукции, стандартами не устанавливаются, да и не могут быть установлены. Эти решения — результат творческого процесса. Поэтому степень достижения целей, эффективность принятых мер зависят от знания, опыта и интуиции тех, кто принимает решения, от

¹ Стандарты и качество. — 2001. — № 5-6, 7-8.

их аналитических способностей. По оценкам ряда специалистов, успех внедрения стандартов ИСО серии 9000 на 90% зависит именно от этих факторов. Систему качества следует воспринимать лишь как средство, создающее условия для решения комплекса проблем в области качества. И это, с их точки зрения, не недостаток системы качества, а лишь реальный факт, который надо учитывать. Полагаясь же только на формализованные элементы (хотя они и очень важны), руководители и специалисты предприятия будут ждать от системы качества то, чего она обеспечить не может. Суть работы по качеству может остаться в стороне, останутся в стороне и специалисты, принимающие технические, экономические и управленческие решения.

Сказанное касается как стандарта ИСО 9001, так и стандарта ИСО 9004, хотя последний содержит больше потенциальных возможностей для создания результативной и эффективной системы качества за счет дополнительной информации о методах, более детальной проработки отдельных ее элементов и функций, разъяснения содержательной части процессов, требований к входной и выходной информации, анализу. Но и этот стандарт — только скелет, арматура, на которую надо «наносить» конкретные творческие решения. Результативность системы качества зависит именно от целесообразности и прогрессивности этих решений. А это, как уже говорилось, обеспечивается знаниями, опытом и профессионализмом руководителей и специалистов, арсеналом методов менеджмента качества, которыми они владеют.

Подобные выводы можно сделать относительно каждого из элементов системы качества. В качестве примера, подтверждающего сказанное, приведем п. 5.6 «Анализ со стороны руководства» стандарта ИСО 9001 (и стандарта ИСО 9004, поскольку структура построения обоих документов одинакова) (схема 1). В соответствии с

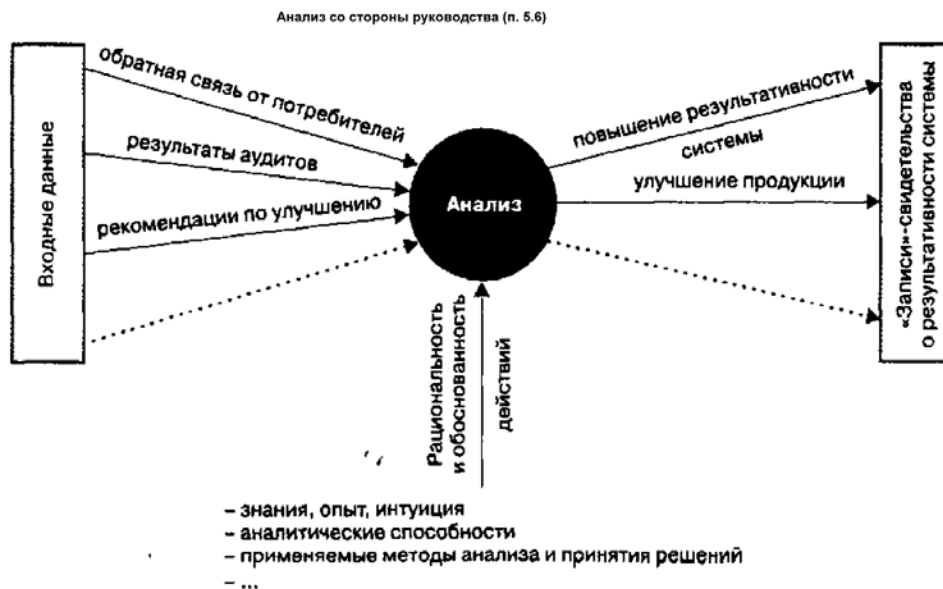


Схема 1

ним в системе качества устанавливаются входные данные (обратная связь от потребителей, результаты аудитов, рекомендации по улучшению) и выходные, т.е. решения и действия, направленные на повышение результативности и эффективности системы, улучшение качества продукции и др. Результативность же анализа со стороны руководства, данные выхода этого процесса будут зависеть в конечном итоге от уровня принятых по входным данным решений, от их обоснованности и целесообразности, т.е. от творческого потенциала руководителей предприятия. На схеме это представлено в виде блока «рациональность и обоснованность действий» (знание, опыт, интуиция, аналитические способности, применяемые методы анализа и принятия решений и т.д.).

Такой же анализ можно провести и по другим элементам системы, например, таким, как п. 7.3 «Проектирование и разработка», п. 8.5 «Улучшение» и др. Во всех случаях успех зависит от того, насколько четко работники понимают суть процессов, насколько целесообразны принимаемые ими решения, от их профессионализма и применения современных методов менеджмента. Что же касается предусмотренной стандартами возможности путем корректирующих действий исправлять последствия решений, приведших к неверным результатам, то следует учитывать, что скорректировать можно далеко не все. К тому же исправление допущенных ошибок — это дополнительные и иногда очень большие затраты средств, потеря времени и снижение оперативности выполнения работ.

Таким образом, если предприятие не учитывает вышеизложенное, то долгого эффекта от системы качества ждать не следует. Документальное подтверждение того, что все ее элементы функционируют так, как записано в стандартах, может создать лишь иллюзию хорошей работы по качеству, а на самом деле эффект будет незначительным.

Ситуация с формально внедряемой системой качества аналогична той, которая возникает, когда врач вроде бы выполнил все необходимые действия (измерил температуру у больного, выслушал его, попросил открыть рот и сказать «а» и т.д.), но диагноз поставил неверный и потому не только не помог, но и, возможно, навредил больному.

Исходя из сказанного, крайне важной является подготовка специалистов предприятий, обучение их умению анализировать ситуации, организовывать производственные процессы и т.д. Знакомство же с программами подготовки специалистов, которым предстоит внедрять стандарты ИСО серии 9000:2000, позволяет сделать вывод, что этим вопросам уделяется недостаточно внимания. Например, часто специалистов предприятий знакомят со статистическими методами таким образом, что остается непонятным, как их применять в конкретных производственных ситуациях. К тому же имеется много других методов менеджмента, которые не известны работникам и не применяются на предприятиях. Поэтому программы подготовки специалистов по проблемам менеджмента качества надо корректировать, вводить в них новые разделы, насыщать методами в соответствии с принципами TQM.

Совершенствовать следует и программы подготовки экспертов.

Вторая опасность, которая может возникнуть при внедрении стандартов ИСО серии 9000:2000, состоит в том, что механизм системы предусматривает регламента-

цию в документах деятельности по качеству. Наряду с позитивным эффектом (упорядочение работ), это может также способствовать формальному подходу к внедрению системы. В частности, возможен определенный консерватизм в работе системы, ее организация по принципу «делай как записано». Внутри и вне системы качества общение специалистов может быть не непосредственным, а на основе записей, что может привести к элементам бюрократизма. Анализ результатов деятельности при этом смещается в сторону проверки документов, а не оценки существа дела. К тому же еще нет четких критериев достаточности документации системы качества.

Есть и **третья опасность**, которая при определенных условиях толкает разработчиков системы качества на формальный путь внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000. Она возникает в тех случаях, когда из-за навязывания предприятию сертификации системы качества, добровольное внедрение этих стандартов становится фактически обязательным. Этому способствует и то, что оценка системы качества при ее сертификации идет по формальным признакам, даже если она проводится квалифицированными аудиторами. Она и не может быть другой по определению. И именно потому, что стандарты ИСО серии 9000:1994 были, по существу, ориентированы не на улучшение качества, а на сертификацию систем качества, они не дали ожидаемого эффекта.

Некоторые ученые и специалисты в области качества заявляют, что при проведении сертификации по стандарту ИСО 9001:2000 будет проверяться не только соответствие системы качества установленным требованиям, но и улучшение качества, эффективность системы. Об этом, в частности, говорил в своем выступлении на семинаре в Нижнем Новгороде бывший президент ЕОК, профессор Тито Конти². Но с этим согласиться нельзя. В стандартах нет необходимых для этого критериев, как нет критериев и для оценки обоснованности принимаемых в рамках системы решений.

Надежная оценка результативности и эффективности системы качества при ее сертификации невозможна, так как для этого необходимо анализировать динамику показателей качества. Сертифицируется же система качества чаще всего сразу после подготовки необходимых документов. Поэтому ни о какой динамике улучшения показателей тут речи быть не может.

Таким образом, работники предприятия, не имеющие внутренней потребности использовать систему качества для повышения эффективности своей деятельности, при подготовке этой системы к сертификации делают только то, что нужно для проверяющих — документируют процедуры, а улучшение качества своей работы и ее результатов отодвигается на задний план. Этот важный аспект введения в действие стандартов ИСО серии 9000:2000 еще будет рассмотрен.

Еще одна, **четвертая опасность**, обусловливается:

- непониманием многими разработчиками систем качества сути философии ТQM, их неготовностью к практическому применению ее принципов;
- слабой подготовкой специалистов органов по сертификации и экспертов, а также специалистов предприятий, проводящих внутренние проверки, к работе по новой версии стандартов ИСО серии 9000, отсутствием у них знаний, необходимых для объективной оценки нововведений в этих стандартах. Все это —

² Стандарты и качество. — 2001. — № 7-8. — С. 68.

прямой путь к тому, чтобы реализовывать новые подходы, принципы и требования (процессный подход, постоянное улучшение, удовлетворенность потребителей, системный подход и т.д.) лишь сугубо бюрократически;

- отсутствием в стране достаточного количества квалифицированных консультантов по проблемам системного менеджмента качества;
- методической необеспеченностью, как уже говорилось, работ по внедрению стандартов ИСО серии 9000:2000.

Необходимость освоения в России философии ТОМ и внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000, в которых отражена эта философия, должна стать государственной. И это становится реальностью, так как в проекте Национальной политики России в области качества продукции и услуг, разработанном специалистами Госстандарта России и ряда ведомств и представленном на рассмотрение Правительству Российской Федерации, целый раздел посвящен проблемам внедрения этих стандартов. Из сказанного нетрудно сделать вывод о реальности ситуации, когда стандарты ИСО серии 9000:2000 будут внедряться формально и не дадут, как это было со стандартами предыдущей версии, желаемого результата.

КАК СДЕЛАТЬ РАБОТУ ПО ОСВОЕНИЮ СТАНДАРТОВ ИСО СЕРИИ 9000:2000 ПЛОДОТВОРНОЙ?

Для ответа на этот вопрос, прежде всего, следует уточнить: зачем предприятия внедряют стандарты ИСО серии 9000:2000 и какой может быть при этом стратегия их руководителей?

Жизнь показала возможность двух основных целей внедрения этих стандартов:

- первая — стандарты используют как средство повышения эффективности деятельности предприятия, а затем, по мере необходимости, проводится сертификация системы качества на соответствие их требованиям;
- вторая — стандарты внедряются только с целью сертификации системы качества.

Рассмотрим каждую из этих целей и стратегий руководства предприятий по их достижению.

С нашей точки зрения, постановка и достижение первой цели в максимально возможной степени позволяет избежать развития событий в негативном плане, т.е. свести к минимуму опасность формального внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000. Как правило, для этого используют рекомендации стандарта ИСО 9004:2000, в котором изложены современные подходы к совершенствованию организации деятельности и бизнеса в целом. В результате в поле зрения разработчиков находятся не только проверяемые при сертификации процедуры, но и методы, средства и подходы к управлению (статистические методы, моделирование ситуаций, учет затрат на качество и т.д.), у них возникает естественная потребность в отработке вопросов принятия решений. При этом, что тоже крайне важно, они не подвергаются никакому принуждению и у них нет стремления делать только то, что будет проверяться.

В процессе реализации такой стратегии на первом плане не процедуры, а качество продукции и процессов, творческий подход к решению возникающих проблем. И именно это является гарантией того, что деятельность по улучшению качества рабо-

ты и ее результатов не будет заменена работой с бумагами, так как возникает естественная потребность:

- во-первых, во внедрении наиболее рационального состава документов;
- во-вторых, в объективном внутреннем аудите, самооценке, анализе, выработке обоснованных решений на основе полученных фактов;
- в-третьих, в выделении необходимых ресурсов, что крайне важно для повышения результативности и эффективности системы качества.

В целом можно сказать, что именно эта стратегия создает необходимые условия для реализации основных принципов, которые заложены в TQM и на которых базируются стандарты ИСО серии 9000:2000, — роль руководства и роль первого руководителя; ориентация на потребителя и изучение рынков, борьба за них; вовлечение сотрудников в работу по качеству, их мотивация; процессный подход и др. Что касается процессного подхода, то следует особо подчеркнуть значимость отечественного опыта в этой области, особенно опыта оборонных отраслей в создании матричных структур, разработки и реализации целевых программ.

При реализации рассматриваемой стратегии важно обеспечить решение вопросов организации производства и применения прогрессивных технологий. Ведь для многих отечественных предприятий характерным является несоответствие между требованиями рынка и возможностями производственной базы. Деятельность этих предприятий в большей степени ориентирована на производство однородной продукции, и чаще всего они не способны гибко перестраиваться на выпуск новой продукции. Очевидно, что выход из такой ситуации возможен лишь путем реформирования и структурной перестройки производственной базы предприятий.

Однако, как свидетельствуют данные анализа инвестиционной деятельности в российской промышленности, в последние годы существенного изменения в этой области не произошло. Результаты же опросов директоров предприятий показывают, что подавляющая их часть считает необходимой не внедрение новых прогрессивных технологических линий, а реконструкцию и модернизацию действующих, что решает проблему лишь частично. Директоров, конечно же, можно понять, так как чаще всего такие решения они принимают из-за нехватки средств. Однако многие из них все еще не отдают себе отчет в том, что в рыночной экономике в конкурентной борьбе за потребителя выигрывают лишь те, кто, используя прогрессивное оборудование и современные технологии, способны быстро перестроиться на выпуск изделий с высокими потребительскими свойствами и низкими ценами, а также на необходимое послепродажное обслуживание. Ведь очевидно, что даже система качества, полностью соответствующая стандартам ИСО серии 9000:2000, без необходимой технологической перестройки предприятия должной эффективности и результативности его работы обеспечить не сможет. Попытки же удовлетворить требования заказчиков, не обновляя старую производственно-технологическую базу, обычно приводят к возрастанию производственных дефектов и издержек, а в результате — к потере конкурентоспособности предприятия.

Из сказанного следует, что при внедрении на предприятии стандартов ИСО серии 9000:2000 особое внимание нужно уделять анализу и структурной перестройке производства, повышению его возможности гибко реагировать на изменяющийся-

ся рыночный спрос. Это принципиально важное условие результативности и эффективности системы качества не нашло должного отражения в стандартах ИСО серии 9000:2000. Так, в них практически ничего не сказано о требованиях к инфраструктуре и производственной среде — этим вопросам уделено лишь по одному абзацу. Например, в п. 7.5 стандарта ИСО 9001 сказано, что требуется «применение подходящего оборудования», но что за этим кроется, не раскрыто. Может быть, для западных фирм все это не слишком актуально, но для отечественных предприятий это — вопрос чрезвычайной важности.

Завершая рассмотрение первой стратегии, следует подчеркнуть, что именно ее реализация позволит в дальнейшем интегрировать в одной системе управления все составляющие деятельности предприятия, а не только те, которые связаны с решением проблемы качества. По существу, эта стратегия ведет к формированию системы совершенствования бизнеса, включающей в единый комплекс менеджмент всех видов деятельности предприятия. В самих стандартах ИСО серии 9000:2000 вопросы интеграции различных видов деятельности предприятия ставятся, к сожалению, лишь в самом общем виде.

Теперь следует ответить на вопрос: к чему может привести предприятие реализация им второй стратегии внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000, основной целью которой является только сертификация системы качества? С нашей точки зрения, ответ может быть только таким: эта стратегия ни к чему хорошему привести предприятие не может. Почему?

Как уже говорилось, система менеджмента качества в первую очередь является средством достижения целей в области решения проблемы качества, а уже во вторую — обеспечивает возможность заключать те или иные контракты и участвовать в тендерах. Если это не учитывать и видеть цель внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000 только в получении сертификата на систему качества, то формальный подход к освоению этой системы просто неизбежен и, следовательно, неизбежна не только ее низкая эффективность, но и ее дискредитация среди как сотрудников предприятия, так и потребителей продукции или услуг.

При реализации предприятиями второй стратегии они приступают к разработке и внедрению системы качества, как правило, без соответствующего анализа, необходимого для выявления «узких мест» и всего того, что тормозит решение проблемы качества работы и ее результатов. Причем и после получения сертификата на систему качества необходимые дополнения и изменения в документы, учитывающие изменения в процессах, в продукции и в организации производства, не вносятся. Только перед инспекционной проверкой системы качества все спешно приводится в порядок и в документы вносятся соответствующие изменения и дополнения.

Известно, что внедрение системы качества связано с определенными затратами. Но если функционирование системы качества не обеспечивает должный эффект, то эти затраты становятся непроизводительными. Причем такая ситуация будет складываться независимо от того, какое предприятие пошло по этому пути — сильное или слабое. Если слабое, то это — уход от дела, потеря времени и средств, а также неизбежная потеря клиентов со всеми вытекающими из этого последствиями. Если предприятие сильное — на нем функционирует эффективная система управления и

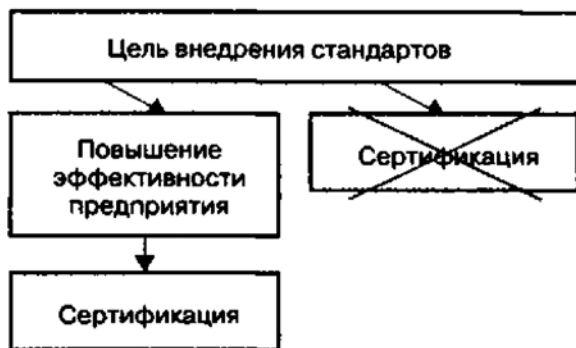


Схема 2

Стратегия руководства предприятия по введению стандартов в действие

нет внутренней, осознанной потребности ее менять на систему по стандартам ИСО серии 9000, а сертификат на нее нужен для участия, например, в тендере, то это — опять же формальная подготовка документов, пустые затраты средств на сертификацию, а реальная жизнь на предприятии будет идти так же, как и шла раньше.

Основной вывод из сказанного сводится к следующему: во всех случаях внедрение стандартов ИСО серии 9000 должно осуществляться, исходя из внутренней потребности предприятия, целью которого является повышение эффективности своей деятельности. Только после того, как система качества будет внедрена, можно планировать ее сертификацию (схема 2). Правда, на отдельных предприятиях удастся, как говорится, сразу «убить двух зайцев». Но это, как показывает практика, только подтверждает сделанный вывод.

Надо сказать, что эти негативные моменты и у нас, и за рубежом обсуждаются чрезвычайно мало, не доводятся до предприятий. В условиях, когда масштабы работ по внедрению стандартов будут расти, крайне остро стоят вопросы создания сети консультационных организаций, способных оказывать квалифицированную помощь предприятиям, и, прежде всего, конечно, предприятиям малого бизнеса. Речь идет о подготовке консультантов, оказании им поддержки со стороны государства, администраций регионов и общественных организаций, упорядочения этой деятельности. В этом сегодня мы серьезно отстаем от наших зарубежных коллег. Эта задача могла бы стать одной из важнейших в работе недавно созданной Всероссийской организации качества (ВОК).

НЕОБХОДИМЫ ИЗМЕНЕНИЯ В СЕРТИФИКАЦИИ СИСТЕМ КАЧЕСТВА

В настоящее время появились основания полагать, что если подход к сертификации систем качества не будет изменен, то сертификат на систему качества в конце концов потеряет свое значение в глазах не только потребителей, но и производителей.

Что касается потребителя, то, с его точки зрения, наличие у поставщика сертификата на систему качества не будет гарантией получения от него продукции необходимого качества и приемлемой по цене. В лучшем случае потребитель может быть уве-

рен в том, что на предприятии, на котором есть сертифицированная система качества, созданы условия, необходимые для эффективной работы.

Как уже говорилось, при сертификации системы качества проверяется, в основном, наличие необходимых процедур и документов. Например, в п. 7.2.3 стандарта ИСО 9001:2000 говорится о том, что должна быть установлена обратная связь с потребителем. Для выполнения этого требования разрабатывается документальная процедура, реализация которой и проверяется при сертификации. Но такая проверка существенно отличается от, скажем, оценки работы предприятия с потребителем, предусмотренной моделью премии Правительства Российской Федерации в области качества (схема 3). Ведь в соответствии с этой моделью на основе данных за три-пять лет проводится количественная оценка удовлетворенности потребителей как продукцией, так и деятельностью предприятия. А при сертификации такая оценка не проводится, так как она не предусмотрена требованиями стандарта ИСО 9001:2000, да и предприятие к моменту сертификации системы качества может не иметь необходимых для этого данных.

Сертификация системы качества только для решения важной, но частной задачи (для заключения контракта, участия в тендере, получения выгодного заказа и т.д.), может привести к формальному ее внедрению. Чтобы ее пройти, руководство, представитель руководства основное внимание могут уделять разработке документации и контролю за ее выполнением в соответствии с требованиями процедур, а не существу дела.

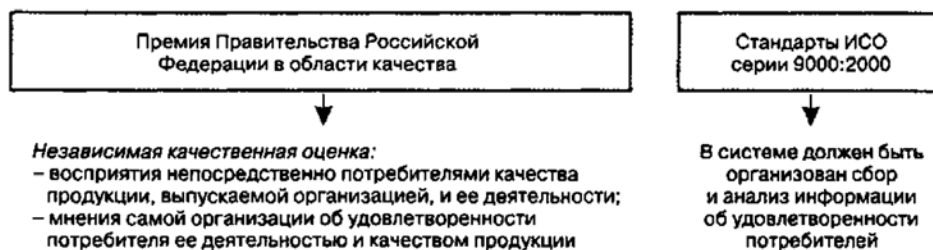


Схема 3
Удовлетворенность потребителей

Все вышеизложенное говорит о необходимости изменения в подходе к сертификации. Рассмотрим возможные варианты решения этой проблемы.

Первый вариант таков. После проведения проверки системы качества предприятию выдается свидетельство о том, что все ее элементы, предусмотренные стандартами, введены в действие. Сертификат же на систему качества может быть вручен только тогда, когда орган по сертификации убедится в положительной динамике характеристик качества работы предприятия и ее результатов, особенно в фактической удовлетворенности потребителей его продукции (услуг).

Второй вариант предусматривает, что центр тяжести в работе по оценке результативности системы качества переносится на этап инспекционного контроля, а про-

цесс ее сертификации остается без изменений. Его преимущество заключается в том, что за время до инспекционного контроля предприятие сможет накопить фактические данные, которые позволят проверяющим дать оценку его работы с учетом информации об удовлетворенности потребителей, влияния на общество, окружающую среду и т.д. Так как с каждым последующим инспекционным контролем данных будет больше, то объективность оценки результативности системы будет возрастать. При этом у проверяющих появляется возможность объективно оценивать ситуацию, сложившуюся на предприятии: есть позитивные результаты — система действует, нет результатов — она внедрена формально и подтверждать ее дееспособность сертификатом не следует.

Представляется также необходимым повысить требования к органам по сертификации систем качества и обеспечить независимость их деятельности от проверяемых предприятий, организовать специальную подготовку экспертов и провести переаккредитацию органов по сертификации с учетом их способности сертифицировать системы качества по стандартам ИСО серии 9000:2000, а также повысить требования к инспекционному контролю за их функционированием. Все это могло бы стать главным условием введения в действие единой системы аккредитации, которая в настоящее время создается в России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации.

При таком подходе к сертификации систем качества создаются объективные условия для большего доверия к предприятию со стороны широкого круга потребителей, промышленных групп, ассоциаций и т.п., а также государства. В этой ситуации можно было бы пойти на одновременную выдачу предприятию сертификата на продукцию в рамках, например, Системы сертификации ГОСТ Р, конечно, после проведения соответствующих испытаний этой продукции. Все это сделает сам факт внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000 более привлекательным для многих отечественных предприятий.

Очевидно, что обеспечение необходимого изменения подхода к сертификации — проблема не простая, ее надо обсуждать и искать приемлемые решения. В противном случае внедрение стандартов ИСО серии 9000:2000 может свестись к формальным актам ее сертификации, которая не будет полезной ни потребителям, ни производителям. Ученые и специалисты, ответственные за идеологию и практику внедрения этих стандартов, также могут оказаться, как говорится, у разбитого корыта.

СИСТЕМА ХАССП ВНЕДРЯЕТСЯ В РОССИИ^{1*}

«Партнеры и конкуренты» № 4, 2001 г.

Введение Системы добровольной сертификации «ХАССП» обусловлено возрастающей потребностью предприятий пищевой промышленности в сертификации систем управления качеством и безопасностью продукции на основе принципов ХАССП и целесообразностью гармонизации требований к этим системам с требованиями Европейского Сообщества.

Система ХАССП или в английской транскрипции HACCP — «Hazard Analysis and Critical Control Points (Анализ рисков и критические контрольные точки)» — является в настоящее время основной моделью управления качеством и безопасностью пищевых продуктов в промышленно развитых странах мира. В странах Европейского Союза (ЕС) работы по внедрению ХАССП начались с Директивы по гигиене пищевых продуктов 93/43/ЕЭС от 14 июня 1993 г. Затем в странах-членах ЕС были разработаны национальные документы, регламентирующие требования системы ХАССП и процедуры ее разработки. Так, в Великобритании в 1995 г. принято «Постановление о безопасности продовольствия», в Бельгии в 1997 г. — Королевский указ «Об общей гигиене пищевых продуктов», в Испании в 1995 г. — Королевский декрет № 2270. Совет экспертов по ХАССП Голландии в 1998 г. выпустил технические условия «Критерии оценки действующей системы ХАССП».

Сегодня отечественные предприятия, выпускающие пищевую продукцию и стремящиеся выйти на зарубежные рынки, часто сталкиваются с тем, что им предъявляется требование внедрения на предприятии системы ХАССП. Важным является также то, что принципы и механизмы, заложенные в эту систему, в значительной степени снижают уровни риска возникновения опасностей для жизни и здоровья потребителей продукции. Таким образом, проблема регламентации положений системы ХАССП в России, разработка ее национальной версии с учетом действующих санитарно-гигиенических документов, Законов «Об обеспечении единства измерений», «О качестве и безопасности пищевых продуктов» стала весьма актуальной. Поэтому ВНИИС в инициативном порядке разработал проект государственного стандарта «Системы качества. Управление качеством пищевых продуктов на основе принципов ХАССП. Общие требования». Госстандарт России рассмотрел проект стандарта, утвердил и ввел в действие с 1 июля 2001 г. При регистрации стандарту присвоен номер ГОСТ Р 51705.1-2001.

^{1*} В соавторстве

Стандарт направлен на достижение следующих целей:

- повышение уверенности в безопасности пищевой продукции и продовольственного сырья за счет того, что внедрение системы ХАССП полностью предотвращает или снижает до приемлемого уровня риски возникновения опасностей для жизни и здоровья потребителей;
- повышение стабильности качества пищевой продукции и продовольственного сырья за счет упорядочения и координации работ по управлению рисками при производстве, транспортировании, хранении и реализации на основе принципов ХАССП;
- содействие международной торговле посредством укрепления доверия зарубежных партнеров к предприятиям, на которых действует система ХАССП, принятая в международной практике;
- содействие проведению государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований стандартов в процессе производства за счет установления обоснованной номенклатуры контрольных точек в технологическом процессе и системы их мониторинга.

Стандарт устанавливает следующие основные термины и их определения:

ХАССП (анализ рисков и критические контрольные точки): концепция, предусматривающая систематическую идентификацию, оценку и управление опасными факторами, существенно влияющими на безопасность продукции.

Система ХАССП: совокупность организационной структуры, документов, производственных процессов и ресурсов, необходимых для реализации ХАССП.

Опасность: потенциальный источник вреда здоровью человека.

Опасный фактор: вид опасности с конкретными признаками.

Риск: сочетание вероятности реализации опасного фактора и степени тяжести его последствий.

Допустимый риск: риск, приемлемый для потребителя.

Анализ риска: процедура использования доступной информации для выявления опасных факторов и оценки риска.

Корректирующее действие: действие, предпринятое для устранения причины выявленного несоответствия или другой нежелательной ситуации и направленное на устранение риска или снижение его до допустимого уровня.

Критическая контрольная точка: место проведения контроля для идентификации опасного фактора и (или) управления риском.

Мониторинг: проведение запланированных наблюдений или измерений параметров в критических контрольных точках с целью своевременного обнаружения их выхода за предельные значения и получения необходимой информации для выработки предупреждающих действий.

Разработку системы ХАССП, которую осуществляет рабочая группа специалистов предприятия (рабочая группа ХАССП), можно подразделить на четыре примерно равных по трудоемкости основных этапа:

1. Подготовка данных, включая определенную информацию о выпускаемой продукции, технологических процессах, контролируемых параметрах, производственных помещениях и действующих процедурах по уборке, мойке, дезинфекции, деаэ-

рации, санитарной обработке, гигиене персонала и др.

2. Выбор потенциально опасных факторов (видов опасностей), включая биологические (микробиологические), химические и физические, которые могут попадать в готовую продукцию из сырья или возникать (развиваться) в процессе производства, и затем составление по определенной методике, основанной на анализе рисков, перечня учитываемых факторов.

3. Определение критических контрольных точек на базе метода «дерева принятия решений». Необходимым условием выбора критической контрольной точки является наличие на рассматриваемой операции признаков роста опасного фактора (возрастания риска) или предупреждающих воздействий, устраняющих риск.

4. Составление рабочих листов ХАССП с указанием в них критических пределов, мониторинга и предупреждающих действий.

Внедрение системы и проведение внутренних проверок также организует группа ХАССП.




Наличие системы ХАССП в странах ЕС подтверждается либо при регистрации пищевых предприятий государственным органом (Англия, Дания), либо путем проведения сертификации (Франция, Голландия).

В России в настоящее время наиболее целесообразной формой официального подтверждения наличия на предприятии системы ХАССП является добровольная сертификация.

Госстандарт России ввел в действие с 23 февраля 2001 г. Систему добровольной сертификации «ХАССП» (зарегистрирована в Госреестре 20 февраля 2001 г., регистрационный номер РОСС RU.001.03СД00).

Руководящим органом Системы является Координационный Совет «ХАССП». Центральным органом Системы и пока единственным органом по сертификации является ВНИИС. Методическими центрами Системы являются ВНИИС и ВНИИСагро-продукт.

Система распространяется на всю пищевую продукцию и продовольственное сырье, а объектами оценки могут быть процессы их изготовления, транспортирования, хранения и реализации.

 ГОССТАНДАРТ РОССИИ СИСТЕМА ДОБРОВОЛЬНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ «ХАССП» ОРГАН ПО СЕРТИФИКАЦИИ Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации (ВНИИС) 123557, Москва, Электрический пер., 3/10 № ХАССП RU.001	
№ 0002	
СЕРТИФИКАТ СООТВЕТСТВИЯ выдан ОАО «МЯСОПТИЦЕКОМБИНАТ «ПЕНЗЕНСКИЙ» 440015, г. Пенза, ул. Аустринна, д.178	
НАСТОЯЩИЙ СЕРТИФИКАТ УДОСТОВЕРЯЕТ - система качества применительно к производству мясной продукции, указанной в приложении, основана на принципах ХАССП и	
СООТВЕТСТВУЕТ ТРЕБОВАНИЯМ ГОСТ Р 51705.1-2001 и статьи 3 директивы Совета Европейского сообщества 93/43 от 14 июня 1993 г. по гигиене пищевых продуктов	
Действителен до 23 февраля 2004 г.	
 Руководитель Органа по сертификации	 В.Г.Версан
Зарегистрирован в Реестре Системы добровольной сертификации «ХАССП» № ХАССП RU.001.ПД1511.0002 23 февраля 2001 г.	

Следует отметить, что решение о целесообразности уполномочивания организаций, претендующих на статус органа по сертификации систем ХАССП, принимает Координационный Совет. При этом будет приниматься во внимание наличие фронта работ (количество поданных заявок на сертификацию), наличие экспертов, специализация и опыт работ организации в заявленной области.

ГОСТ Р 51705.1-2001 и Система сертификации «ХАССП» отработывались на пяти базовых предприятиях, которые в настоящее время прошли или проходят процедуру сертификации. Два из них (ОАО «Новгородский Мясной Двор» и ОАО «Мясоптицекомбинат «Пензенский») уже получили сертификаты, образец которых представлен на рисунке.

В качестве практических рекомендаций для предприятий, которые заинтересованы в выполнении этой работы, следует отметить то, что разработка и внедрение системы ХАССП требует привлечения к этой работе компетентных специалистов как в области технологии пищевого производства, так и в области управления качеством и методологии ХАССП. Специалистам предприятия, в первую очередь группы ХАССП, необходимо пройти специальную подготовку.

О МОДЕЛЯХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ: НУЖНА ЛИ АЛЬТЕРНАТИВА МОДЕЛЯМ МС ИСО СЕРИИ 9000? КАКОВА СТРАТЕГИЯ ДЕЙСТВИЙ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ?^{1*}

«Стандарты и качество» №2, 2003 г.

Анализ ситуации с внедрением и сертификацией систем качества на базе стандартов ИСО серии 9000 говорит о том, что во многих случаях не удается добиться их высокой результативности. По оценке специалистов и руководителей, до 80% предприятий, сертифицировавших системы качества по требованиям МС ИСО серии 9000:1994, не получили ожидаемого эффекта. Близкие к этому цифры называют и зарубежные специалисты.

По существу, речь идет о многочисленных фактах формального внедрения систем качества, когда выполнены все требования стандартов, а результата нет. Самое же опасное состоит в том, что данная тенденция сохраняется и при внедрении этих стандартов версии 2000 г.

Говоря о причинах такого положения, нужно подчеркнуть, что формальное внедрение системы качества во многих случаях связано с неправильной организацией дела на самом предприятии, с непониманием ее сути прежде всего со стороны руководителей². Вместе с тем, как нам представляется, есть причины и другого характера, состоящие в том, что опасность формального внедрения систем качества заложена непосредственно в самих стандартах.

Не вдаваясь в сколько-нибудь глубокий анализ этих причин, отметим среди них следующие:

1. Универсальные общие требования к системам менеджмента качества, регламентируемые МС ИСО 9001:2000, не учитывают специфических особенностей систем качества, принятых в отрасли, или особенностей выпускаемой продукции.

2. Стандарты, прежде всего, предназначены для решения организационных и управленческих задач, и в этом смысле существует определенная их оторванность от материального производства.

3. Требования МС ИСО 9001:2000 достаточно формальны, что приводит к формализованной процедуре сертификации. А именно это зачастую не устраивает ведущие предприятия отраслей.

^{1*} В соавторстве

² Версан В.Г. Сильные и слабые стороны стандартов ИСО серии 9000 новой версии: стратегия введения в действие // Стандарты и качество. — 2001. - № 12.

4. Разработка системы менеджмента качества и ее последующая сертификация требуют значительных затрат, порой несоизмеримых с последующими преимуществами, достигаемыми за этот счет.

5. Для многих видов продукции важнейшими показателями качества, обуславливающими их конкурентные преимущества по сравнению с аналогичными товарами, являются показатели безопасности, что предполагает установление специальных требований к системам управления.

Очевидно, что устранить эти причины путем ужесточения требований к аккредитации органов по сертификации систем качества и к процедурам сертификации нельзя. Не устранятся они и путем усиления подготовки специалистов и руководителей предприятий, расширения масштабов консультационной деятельности и других подобных и в целом необходимых мер.

Где же выход? Попробуем высказать ряд соображений по этому вопросу, опирающихся на другую тенденцию, которая сегодня приобретает все более широкий характер.

В настоящее время интенсивно развивается так называемая отраслевая сертификация систем менеджмента (управления) качества. Суть этого подхода заключается в том, что требования к системам управления качеством, устанавливаемые стандартами ИСО серии 9000, предприятиями какой-либо отрасли рассматриваются как недостаточные.

Из числа наиболее известных отраслевых моделей можно отметить несколько, установленных, например, в стандартах TL 9000, регламентирующих требования к системам качества предприятий, выпускающих телекоммуникационное оборудование, в ИСО/ТУ 16949:2002, устанавливающем требования к системам качества поставщиков автомобилестроительных предприятий, и др.

Следует подчеркнуть принципиальную разницу в особенностях обеспечения безопасности между продукцией, которая в процессе эксплуатации расходует ресурс (hardware), и расходуемой продукцией (proceeding material). Если безопасность машиностроительной продукции закладывается, в основном, на стадии проектирования, то безопасность пищевой продукции обусловлена производственным процессом [1, 2]. Безусловно, это не означает, что безопасность автомобиля не может быть снижена на стадии производства из-за нарушений технологической дисциплины. Однако для пищевой продукции почти все источники опасности определяются ведением технологического процесса и в гораздо меньшей степени зависят от рецептуры. Если, конечно, заранее рецептура не предусматривала применение в качестве ингредиента ядовитой субстанции. Эти различия роли жизненного цикла продукции также влияют на набор требований к системе качества и, как следствие этого, определяют необходимость в отраслевых моделях систем качества.

Модели систем управления производствами для продукции такого вида специфичны. Речь идет о системах управления производством, базирующихся на принципах ХАССП (Hazard Analysis and Critical Control Points — Анализ рисков и критические контрольные точки) и принципах GMP (Good Manufacturing Practice — надлежащая (правильная) производственная практика).

Если основная цель систем качества, установленных моделями ИСО серии 9000, — обеспечение конкурентоспособности продукции или самой организации на

рынке, то цель систем управления, построенных на основе моделей ХАССП или GMP, связана, в первую очередь, с обеспечением безопасности выпускаемой продукции, а уже на этой основе должны решаться вопросы конкурентоспособности. Различия декларируемых целей в моделях МС ИСО серии 9000, с одной стороны, и ХАССП или GMP — с другой, определяют различия в составе требований.

Модель системы управления, основанная на принципах ХАССП, установлена в ГОСТ Р 51705.1—2001 «Системы качества. Управление качеством пищевых продуктов на основе принципов ХАССП. Общие требования». Комплект документации системы ХАССП включает следующие документы:

- итоговый отчет по анализу рисков, включающий обоснования и меры контроля по каждому выявленному опасному фактору;
- план ХАССП с указанием контрольных критических точек, перечня потенциально опасных факторов, предельно допустимых параметров, процедур мониторинга, описания корректирующих действий, схем и процедур контроля, процедур записи результатов;
- список участников группы ХАССП с распределением обязанностей между членами группы;
- карту производственного процесса.

Анализ документации показывает, что только по нескольким элементам модель ХАССП пересекается с моделью МС ИСО 9001:2000 (например, корректирующие действия и записи результатов).

Учитывая «локальность» модели ХАССП и ее относительную простоту, затраты на внедрение системы управления по ГОСТ Р 51705.1—2001 значительно ниже стоимости внедрения системы менеджмента качества по ГОСТ Р ИСО 9001—2001. В силу того что модель ХАССП более аудитопригодна, затраты на сертификацию систем управления по ГОСТ Р 51705.1—2001 также меньше по сравнению с затратами на сертификацию систем менеджмента качества по ГОСТ Р ИСО 9001—2001. Последнее обстоятельство особенно важно для предприятий сферы малого и среднего бизнеса.

Результат сравнения этих моделей систем управления представлен в табл. 1.

Таблица 1

Характеристика модели	Модель системы управления	
	ХАССП	МС ИСО 9001:2000
Простота (ясность) требований	Относительно ясные	Сложны для интерпретации
Степень охвата	Производственный процесс	В основном все стадии жизненного цикла
Затраты на разработку	Относительно невысокие	Высокие
Пригодность к аудиту	Относительно высокая	Низкая
Затраты на сертификацию	Относительно невысокие	Значительные

Не следует думать, что модель системы управления ХАССП лучше, в некотором смысле, чем модель МС ИСО серии 9000. Просто каждая из них преследует свои цели и поэтому не может заменить другую. Здесь важно подчеркнуть, что поскольку система управления ХАССП направлена в первую очередь на обеспечение без-

опасности выпускаемой продукции, сертификат соответствия требованиям ГОСТ Р 51705.1—2001 целесообразно рассматривать как важный элемент доказательной базы соответствия пищевой продукции установленным требованиям в случае принятия поставщиком декларации о соответствии. Это открывает широкие перспективы для формирования схем подтверждения соответствия продукции установленным требованиям безопасности, базирующихся на системах качества, и перехода к гармонизированному с европейской практикой модульному подходу при разработке технических регламентов.

Следует отметить, что методы анализа ХАССП регламентированы во многих документах развитых стран, например, в США для пищевых продуктов они установлены в [3].

Вторая модель, называемая GMP, представляет собой набор требований к системам качества, выработанных наиболее эффективными поставщиками отрасли. Эти требования формируются в специальных отраслевых документах, например «Руководство по надлежащей производственной деятельности для лекарственных средств ЕС» (Guide to Good Manufacturing Practice for medical products — GMP EC); «Пищевые продукты и напитки — правильная производственная деятельность. Руководство по управлению» (Food and Drink — Good Manufacturing Practice. A Guide to its Responsible Management); «Руководство по производству рыбных консервов в России. Правильная производственная деятельность» (Guide for fish canning in Russia. GMP). Требования по внедрению систем управления, основанных на принципах GMP, содержатся в ряде директив ЕС, например 91/493/ ЕЭС (рыбные продукты), 80/778/ ЕЭС (питьевая вода) и др.

Анализ документов, относящихся к GMP, показал, что, как правило, требования GMP формируются таким образом, чтобы обеспечить совместимость с требованиями стандарта ИСО 9001 и положениями ХАССП. Например, в «Руководстве по производству рыбных консервов в России. Правильная производственная деятельность» отмечено, что для обеспечения безопасности продуктов питания и их необходимого и стабильного качества целесообразно использовать системы управления производством, сочетающие элементы МС ИСО серии 9000 и ХАССП. Такой подход следует из самого определения GMP: надлежащая (или правильная) производственная деятельность — это производство, при котором изготавливаются продукты безопасные, заданного качества и наиболее экономичным способом.

Таким образом, если модель обеспечения качества строится по МС ИСО 9001 (для стадии производства), а модель обеспечения безопасности следует принципам ХАССП, то формально можно утверждать, что состав требований GMP формируется из определенного набора требований МС ИСО 9001 и требований ХАССП.

Модель GMP в некотором смысле можно назвать полууниверсальной, поскольку требования к системе менеджмента (в части производства) являются достаточно общими и применимы к производству любых пищевых продуктов, лекарственных средств и т.п., а требования к отдельным элементам производственного процесса (операциям) специфичны для каждого вида продукции. Эти специфические требования можно определить, используя метод ХАССП, путем анализа критических контрольных точек (технологических операций).

Сравнив затраты на внедрение систем управления GMP и ХАССП и системы качества по МС ИСО 9001:2001, можно утверждать, что затраты на внедрение GMP расположатся между двумя последними.

Так как модель GMP более аудитопригодна, затраты на сертификацию систем управления по требованиям GMP также меньше по сравнению с затратами на сертификацию систем менеджмента качества по ГОСТ Р ИСО 9001-2001.

В табл. 2 приведены результаты сравнения этих моделей.

Таблица 2

Характеристика модели	Модель системы управления	
	GMP	МС ИСО 9001:2000
Простота (ясность) требований	Ясные	Сложны для интерпретации
Степень охвата	Производственный процесс	В основном все стадии жизненного цикла
Затраты на разработку	Средние	Высокие
Пригодность к аудиту	Относительно высокая	Низкая
Затраты на сертификацию	Средние	Значительные

Почему же системы управления производством, построенные на принципах ХАССП или GMP, могут оказаться более эффективными, чем системы качества по МС ИСО 9001? Нам представляется, прежде всего, потому, что последние затрагивают в первую очередь управленческие и информационные процессы на предприятии и лишь во вторую — непосредственно материальные процессы, связанные с производством продукции. Поэтому, если основные проблемы качества на предприятии обусловлены недостатками в организации производственных процессов, что, как нам представляется, наиболее характерно сегодня для отечественных предприятий, улучшение управленческих процессов, реализуемое при внедрении системы качества по МС ИСО 9001, вряд ли будет эффективно и результативно влиять на его деятельность. И наоборот, система управления производством, специально предназначенная для совершенствования производственных процессов, создаст базу для постоянного улучшения в сфере качества. Фактически, системы управления производством, построенные на принципах ХАССП или GMP, позволяют реализовать в полном объеме процессный подход, ориентированный на производство, в чем и состоит достоинство этих систем.

С учетом изложенного выше можно констатировать, что развитие систем управления должно идти по двум направлениям: универсализации, позволяющей обеспечить превосходство в бизнесе (модели, основанные на МС ИСО 9001:2000), и специализации, направленной на обеспечение специальных требований, например, безопасности (модели вида GMP и ХАССП). Таким образом, речь должна идти не об альтернативе, а о сочетании этих двух подходов при создании систем качества и их интеграции в единую систему. Это позволит уйти от формализма в этой работе, обеспечит эффективность и результативность систем и повысит их привлекательность для предприятий.

В заключение скажем, что в интересах предприятий, которые сегодня «устали» от необходимости автономно внедрять и сертифицировать различные системы управления, разработчикам международных стандартов пора более решительно приступить к разработке единого стандарта на интегрированную систему управления предприятием в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хранение и технология сельскохозяйственных продуктов / Под ред. Л.А. Трисвятского. — М.: Колос, 1975.
2. Мишина М.Ф., Ложникова Т.С. Экономические механизмы, обеспечивающие государственное регулирование продовольственного рынка // Стандарты и качество. — 2002. — № 2.
3. CFDR: HACCP: A Practical Guide, Technical Manual 38. Chipping Camqden, 1992.

ВЫСШЕЕ РУКОВОДСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ СИСТЕМ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА

«Стандарты и качество» № 11, 2005 г.

Повышение эффективности и устойчивости работы отечественных производителей возможно только при одном непереносимом условии: выпускаемая ими продукция должна быть привлекательной для потребителей, устраивать их по качеству и цене, т.е. быть конкурентоспособной. Неконкурентоспособность продукции оборачивается затовариванием, отсутствием средств на заработную плату, социальное развитие, оборотные средства, совершенствование производства и, как следствие, нередко банкротством. Что делать, чтобы не допустить подобного? Ответ может быть классически прост: надо в нужное время и в нужном месте предлагать продукцию более высокого качества и по более низкой цене, чем у конкурентов.

Вряд ли кто станет спорить с тем, что для достижения стабильных высоких результатов работы необходима четко функционирующая, результативная система менеджмента качества (СМК). Система может быть основана на стандартах ИСО серии 9000 или иметь другую организационную основу, но она должна быть результативной, т.е. отвечать потребностям рынка. Без такой системы предприятию занять устойчивое положение в сегодняшней бизнес-среде невозможно.

Кроме того, потребность во внедрении на предприятиях результативных СМК сегодня мотивируется государством, так как в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» сертификация СМК входит составной частью в схему подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов.

Счел целесообразным еще раз вернуться к проблеме результативности СМК¹, учитывая все возрастающую значимость, а также возникшие новые аспекты ее рассмотрения.

На *схеме 1* представлены принципы менеджмента качества и основные характеристики нынешнего рынка. Вывод один: предприятия работают сегодня в жесткой конкурентной среде при высокой насыщенности рынка товарами, в условиях высоких требований их безопасности и изменчивости спроса. Очевидно, что после вступления России в ВТО, глобализации рынка ситуация может только обостриться.

¹ См.: Версан В.Г. Сильные и слабые стороны стандартов ИСО серии 9000 новой версии: стратегия введения в действие // Стандарты и качество. — 2001. — № 12; Версан В.Г. Высшее руководство предприятий и стандарты ИСО серии 9000 версии 2000 года: суть конфликта и его последствия // Стандартизация. — 2005. — № 1.

Основные принципы менеджмента качества — это основа адаптации предприятия к названным выше характеристикам рынка. Опыт показал, что понимание руководством и специалистами предприятия сути этих принципов, опора на них в повседневной практической работе — залог успешной деятельности в области качества в конкурентной среде и обеспечения результативности внедряемой предприятием СМК. К сожалению, к такому восприятию принципов ее работы руководители предприятий в реальной ситуации, бывает, не готовы: не могут правильно организовать дело на предприятии и обеспечить результативность создаваемых систем. Речь идет о формальном их внедрении, когда все требования стандартов выполнены, более того, системы сертифицированы, а результата нет.

ПРИНЦИПЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА

- Системный подход к управлению
- Организация, ориентированная на потребителя
- Постоянное улучшение
- Процессный подход
- Роль руководства
- Вовлечение работников
- Решения, основанные на фактах
- Взаимовыгодные отношения с поставщиками



Схема 1.

Принципы менеджмента качества и характеристики рынка

По оценкам отечественных и зарубежных специалистов, до 60% предприятий, сертифицировавших СМК по требованиям стандартов ИСО серии 9000 выпуска 1994 г., не получили ожидаемого эффекта: отсутствовала динамика роста доли, которую занимает продукция предприятия на рынке; не увеличивались объемы экспорта и продаж продукции в целом; не было снижения уровня дефектности и рекламаций. Эти причины можно назвать субъективными, которые зависят от личности высшего руководителя, его опыта и знаний. Как показал анализ, другая причина низкой результативности в том, что высшее руководство предприятия не может в полном объеме реализовать в рамках СМК свои функции — возглавить работу по ее внедрению, и корни этой причины лежат в самих стандартах.

Итак, первая проблема — формальное внедрение системы. В чем причина и как ее избежать? Ведь очевидно, что формальный подход чреват потерей времени и средств, а

также неоправданным разочарованием в самих стандартах. И действительно, при определенных условиях стандарты ИСО серии 9000 могут не только оказаться бесполезными, но и принести вред: они только отвлекут от существа работы по качеству.

Обратимся к внутреннему содержанию стандартов, к их роли и месту в управленческом цикле. Они устанавливают процедуры, требования к составу входной и выходной информации, необходимость анализа и т.д. Вместе с тем рациональность и обоснованность решений, связанных с улучшением процессов и качества продукции, стандарты не устанавливают. Эти решения — результат творческого процесса. Поэтому степень достижения целей, эффективность принятых мер зависят от знания, опыта и интуиции тех, кто принимает решения, от их аналитических способностей. По оценкам ряда специалистов, успех внедрения стандартов ИСО серии 9000 на 90% зависит именно от этих факторов. СМК следует воспринимать лишь как средство, создающее условия для решения комплекса проблем в области качества. И это не недостаток системы качества, а реальный факт, который надо учитывать. Полагаясь же только на формализованные элементы (хотя они очень важны), руководители и специалисты предприятия будут ждать от СМК того, чего она обеспечить не может.

Подобные выводы можно сделать относительно ряда элементов СМК. Например, в соответствии с п. 5.6 «Анализ со стороны руководства» стандарта ИСО 9001:2000 (схема 2) в СМК устанавливаются входные данные (обратная связь от потребителей, результаты аудитов, рекомендации по улучшению) и выходные (решения и действия, направленные на улучшение процессов, повышение качества продукции и др.). Естественно, что в конечном итоге эффект от этой операции будет зависеть от обоснованности и целесообразности принятых по входным данным решений.



Схема 2.

Анализ со стороны руководства (п. 5.6)

Если на предприятии не учитывают изложенного выше, то должного эффекта от СМК ждать не следует. Только документальное подтверждение того, что все ее элементы функционируют так, как записано в стандартах, может создать лишь иллюзию хорошей работы по качеству, а на самом деле эффект будет незначительным.

Как сделать работу по внедрению стандартов ИСО серии 9000 плодотворной? Прежде всего, следует задаться вопросами: зачем предприятия внедряют стандарты ИСО серии 9000 и какой может быть при этом стратегия их руководителей?

Практика показывает, что в большинстве случаев высшее руководство преследует две основные цели внедрения стандартов:

- использование их как средства повышения эффективности деятельности предприятия, а затем, по мере необходимости, сертификации СМК на соответствие требованиям стандартов;
- внедрение их только с целью сертификации СМК.

Рассмотрим последовательно каждую цель и стратегию руководства предприятий по их достижению.

С нашей точки зрения, постановка и достижение первой цели в максимальной степени позволяют свести к минимуму опасность формального внедрения стандартов ИСО серии 9000. В этом случае в поле зрения разработчиков находятся не только проверяемые при сертификации процедуры, но и использование современных методов и средств менеджмента качества (статистические методы, моделирование ситуаций, учет затрат на качество и т.д.).

При этом возникает естественная потребность: во-первых, в объективном внутреннем аудите, самооценке, анализе, выработке обоснованных решений на основе полученных фактов; во-вторых, в выделении необходимых ресурсов, без чего не может быть обеспечена результативность системы.

В процессе реализации такой стратегии на первый план выступают не процедуры, а качество продукции и процессов, творческий подход к решению возникающих проблем. Именно это является гарантией, что деятельность по улучшению качества работы и ее результатов не будет заменена работой с бумагами.

Такая стратегия создает необходимые условия для реализации основных принципов, на которых базируются стандарты ИСО серии 9000: роль руководства и первого руководителя; ориентация на потребителя и изучение рынков, борьба за них; вовлечение сотрудников в работу по качеству, их мотивация; процессный подход и др.

Теперь посмотрим, к чему может привести реализация предприятием второй стратегии внедрения стандартов ИСО серии 9000, основная цель которой — сертификация СМК.

В этом случае предприятие приступает к разработке и внедрению СМК, как правило, без соответствующего анализа, необходимого для выявления «узких мест» и всего того, что тормозит решение проблемы качества.

Вывод таков: внедрять стандарты ИСО серии 9000 необходимо на основе осознанной внутренней потребности коллектива повысить конкурентоспособность своего предприятия. Формирование именно такой стратегии, ее разъяснение и доведение до всех сотрудников — главная задача высшего руководства.

Как было сказано, другая причина низкой результативности СМК заложена в самих стандартах. Проявилось это в 70—80-е годы при внедрении КС УКП. Акты о внедрении системы, которые требовали партийные органы, имели почти все предприятия страны, но лишь небольшое их число работало действительно результативно. Конечно, способствовала этому и существовавшая в те годы экономическая среда.

Сегодня мы также сталкиваемся с давлением, хотя и другого характера — рыночным, другими словами, с ситуацией, когда стандарты ИСО серии 9000 внедряются зачастую с целью получения сертификата для выхода на зарубежные рынки или для рекламы.

Проще всего это объяснить пресловутым российским менталитетом, как это делают некоторые критики, или неподготовленностью наших руководителей и специалистов к работе в области менеджмента качества. Доля правды здесь, безусловно, есть. Еще много предстоит сделать в области повышения культуры управления, освоения современных методов работы. Однако проблема не только в этом, а и в наличии объективных причин, заложенных в стандартах. Об этом свидетельствуют, в частности, результаты работы 22-го заседания ИСО/ТК 176 (Малайзия, ноябрь — декабрь 2004 г.), на котором немало времени было посвящено обсуждению путей решения данной проблемы. Дискуссия по концепции стандартов ИСО серии 9000 версии 2008 г., по существу, свелась к следующему: что надо сделать, чтобы изменить отношение к этим стандартам со стороны высших руководителей предприятий? Членам комитета было дано «домашнее задание»: проработать подходы к решению этой проблемы.

Чем это вызвано — выскажу свою точку зрения.

Организуемые в рамках системы менеджмента процессы можно разделить на две основные группы: процессы использования имеющегося потенциала предприятия и процессы создания, наращивания и модернизации его потенциала. Соответственно можно выделить и два вида принимаемых в рамках системы решений: тактические и стратегические (таблица).

ТРЕБОВАНИЯ СТАНДАРТОВ ИСО СЕРИИ 9000

- Представитель высшего руководства
- Руководители служб
- Специалисты

Процессы использования имеющегося потенциала предприятия:

- формирование требований к качеству;
- управление производством и обслуживанием;
- валидация и верификация;
- мониторинг и измерения;
- управление несоответствующей продукцией;
- документация;
- другое

- Первый руководитель (высшее руководство)

Процессы создания, наращивания и модернизации потенциала предприятия:

- изменение целей и политики в области качества;
- реконструкция производства;
- внедрение новых технологических процессов;
- изменение организационной структуры;
- другое

Очевидно, что главная задача высших руководителей — принятие стратегических решений. Также очевидно: принятие подобных решений связано с анализом и учетом

всех аспектов и направлений деятельности предприятия. С одной стороны, это качество, объемы и сроки выполнения контрактов, проблемы экологии, решение социальных вопросов, включая охрану труда и др. С другой — формулировка целей и политики предприятия с учетом наличия ресурсов (которые всегда ограничены), принятие решений по вопросам планирования и модернизации процессов создания продукции, организации управленческих процессов и, наконец, анализ достижения целей, издержек производства и принятие корректирующих мероприятий. Все это является исключительной прерогативой высших руководителей, и именно жесткая необходимость такого системного мышления выделяет их из всего управленческого персонала, определяет их роль и значимость. Что же предлагают в этом плане стандарты ИСО серии 9000? Они говорят высшим руководителям: все перечисленное выше необходимо делать, руководствуясь только одним критерием — качеством.

Безусловно, качество сегодня — важнейший аспект. Но, заставляя высших руководителей при принятии стратегических решений ориентироваться только на него, стандарты лишают их основной функции — руководить предприятием в целом, нести личную ответственность за его работу перед коллективом и собственником. Ситуация еще более усугубляется, когда такое положение документируется в рамках СМК и затем подлежит оценке при сертификации. Как следствие — реакция высших руководителей на стандарты ИСО серии 9000, которую мы наблюдаем сегодня.

Необходимость иметь сертификат соответствия на системы заставляет высших руководителей давать поручения по их внедрению и сертификации своим подчиненным, а дальше, внутренне не принимая такого стиля принятия решений, работу по СМК возлагать на своих заместителей. Отсюда низкая результативность системы, а также в большинстве случаев отсутствие в ее рамках мероприятий стратегического характера, в том числе касающихся внедрения новых технологий, модернизации производства и т.д.

Действительно, разве может, например, руководитель принять взвешенное решение по внедрению нового технологического процесса без учета проблем экологии или объемов поставок? Конечно, нет. Неизбежно он должен будет выйти за рамки СМК, дать поручение проанализировать ситуацию с учетом всех составляющих деятельности предприятия и только потом принять решение. В этом, собственно, и проявляются двойственность обсуждаемой проблемы и сложность ее решения. С одной стороны, стандарты ИСО серии 9000 нужны, с другой, — находясь в рамках системы качества, высшие руководители не могут в полном объеме реализовать свою основную функцию — принятие стратегических решений.

Каков же выход? Думаю, на первом этапе следует организовать обсуждение этой проблемы и, прежде всего, — с высшими руководителями. Если дискуссия подтвердит изложенные здесь соображения, необходимо признать и твердо заявить, что сложившаяся ситуация сдерживает результативность действия системы на базе стандартов ИСО серии 9000. А далее принять меры по внесению изменений в стандарты, организацию их внедрения, а также сертификацию разрабатываемых на их основе систем. Прежде всего, в стандартах ИСО серии 9000 должно быть четко установлено, что при подготовке и принятии стратегических решений наряду с качеством надо учитывать и другие факторы: объем выпуска и сроки поставок, охрану окружающей среды, охрану труда и др.

Перспективы же работ в этой области, по нашему мнению, должны базироваться на том, что результаты функционирования СМК — это важнейший, но лишь один из источников информации для принятия решений высшим руководством. Ведь система качества фактически является подсистемой системы управления предприятием в целом. Накопленный методический и организационный опыт разработки стандартов на СМК и охрану труда, экологический менеджмент, стандартов устойчивого развития, моделей совершенства и т.д. вполне достаточен, чтобы приступить к разработке стандартов на систему менеджмента предприятия в целом. Уверен, это именно то, в чем предприятия сегодня остро нуждаются.

Реализуя эту стратегию, ВНИИС разработал и зарегистрировал в Ростехрегулировании добровольную систему сертификации интегрированных систем менеджмента. Ее нормативной базой являются международные стандарты ИСО серии 9000 (качество), ИСО серии 14000 (экология) и OHSAS 18001:1999 (охрана здоровья и безопасность персонала).

В рамках системы менеджмента, с учетом специфики конкретных предприятий, формируется подсистема интегрированных элементов и процессов, включая элементы анализа и снижения издержек производства.

СТАНДАРТ ИСО 9001: ЕГО РОЛЬ В СТАНДАРТАХ ИСО 9000 ВЕРСИИ 2008 ГОДА

«Стандарты и качество» № 7, 2006 г.

С момента введения в действие комплекса стандартов ИСО 9000:2000 идет шестой год. В настоящее время ИСО/ТК 176 приступил к обсуждению новой 2008 г. версии этих стандартов. На последнем заседании, которое проходило в Панаме, было принято решение пересмотреть стандарт 9004 к 2008 г., а стандарт 9001 — только к 2012 г. Мотивация этого решения сводится к тому, что стандарт 9001, в отличие от стандарта 9004, более устойчив в отношении изменений условий бизнеса и требований к менеджменту.

Напомню, что стандарт 9001 определяет требования к системам менеджмента качества (СМК) и предназначен для их сертификации, а стандарт 9004 содержит рекомендации по созданию результативных и эффективных СМК.

В процессе обсуждения концепции новой версии специалисты ИСО/ТК 176 со ссылкой на специальные исследования отметили: за прошедший период стандарт 9001 применили более миллиона предприятий, а стандарт 9004 реальным бизнесом слабо востребован.

Рассматривались две основные причины такого положения.

Введение в действие стандарта 9004 требует серьезной перестройки работы по качеству, перехода к горизонтальным структурам и управлению процессами, командной организации работ, а также к другим формам современного менеджмента. Это сложно, требует материальных и финансовых затрат, изменения менталитета коллектива и руководства предприятия. Как следствие, большинство предприятий внедряет стандарт 9001, который допускает возможность получения сертификата без проникновения в суть установленных в нем требований, т.е. формального их выполнения.

Сама концепция стандарта 9004 уже не удовлетворяет интересам бизнеса. Новаций в области менеджмента накопилось много, и в условиях глобализации, ужесточения конкуренции требования бизнеса к стандарту 9004 возрастают. Поэтому решение ИСО/ТК 176 о пересмотре стандарта 9004 к 2008 г. вполне логично.

Модель стандарта ИСО 9004 версии 2008 г. должна обеспечивать устойчивое развитие предприятия, гибкость и приспособляемость его менеджмента к быстрым изменениям деловой среды: законодательной базы, технического и социального прогресса, требований потребителей, государства и общества. Важным фактором должен стать

инновационный подход к созданию новой продукции, совершенствованию менеджмента и, что крайне важно, организации производственных процессов.

Необходимо обобщить наработки в области современного менеджмента качества, сформулировать концепцию новой версии и на этой основе разработать состав и структуру стандарта 9004. Над этим, собственно, и работают сейчас специалисты ИСО/ТК 176.

Попытаемся проанализировать ситуацию с внедрением стандарта 9001. Скажу сразу: в целом последствия его внедрения в нашей стране не могут быть оценены удовлетворительно. На предприятиях, где стандарты внедряют не только с целью получения сертификата, а творчески насыщают конкретным содержанием, удается создать результативную и эффективно действующую СМК. К сожалению, на многих других предприятиях этого не происходит. Почему? Требования стандарта 9001 сформулированы в общем виде, неконкретно. Степень насыщения СМК практическими действиями с применением современных методов менеджмента прямо зависит от воли и стратегии высшего руководства предприятия. К сожалению, как уже не раз подчеркивалось, оно далеко не всегда выбирает этот трудный путь. По тем же причинам не способствует этому и сертификация системы менеджмента по требованиям этого стандарта.

Результаты дискуссии среди специалистов ИСО/ТК 176 из разных стран свидетельствуют, что такая ситуация сложилась не только в России.

Что, собственно, означает «формальное внедрение стандарта»? Это когда СМК внедрена, более того, сертифицирована, а результата нет — отсутствует положительная динамика улучшения основных показателей деятельности предприятия: не снижается уровень дефектности, медленно осваиваются новые виды продукции, не увеличиваются объемы экспорта и продаж в целом и, наконец, не растет капиталоемкость предприятия.

Достаточно подробно причины такого положения дел применительно к стандартам ИСО серии 9000 выпуска 1994 г. и пути их устранения были рассмотрены в статьях [1—3]. В них отмечалось, что по оценке зарубежных и отечественных специалистов 60—80% предприятий ожидаемого эффекта от внедрения этих стандартов не получили. Высказывались и опасения, что то же может повториться и со стандартами 2000 г.

Для определения причин подобного развития событий были проанализированы последствия возможных стратегий внедрения стандартов ИСО серии 9000:

1. Стандарты используют как средство повышения эффективности деятельности предприятия, а затем проводится сертификация СМК;
2. Стандарты внедряются с целью сертификации СМК.

Практика показывает, что при реализации первой цели максимально удастся избежать развития событий в негативном плане, т.е. свести к минимуму опасность формального их внедрения. Для этого используются рекомендации стандарта 9004. В результате в поле зрения разработчиков системы, специалистов находятся не только проверяемые при сертификации процедуры, но и собственно методы, средства и модели управления (статистические методы, моделирование ситуаций, учет затрат на качество и т.д.). У них нет стремления делать только то, что будет потом проверяться при сертификации.

В процессе реализации такой стратегии на первом плане находятся не процедуры, а качество продукции и процессов, а также творческий подход к решению возникающих проблем. Это и является гарантией, что деятельность по улучшению качества не будет

заменена работой с бумагами. У предприятия при этом возникает естественная потребность:

- в объективном внутреннем аудите, самооценке, анализе, выработке обоснованных решений на основе полученных фактов;
- в выделении необходимых ресурсов, что, собственно, в значительной степени и определяет результативность и эффективность СМК;
- во внедрении наиболее рационального состава документов.

Именно такая стратегия создает необходимые условия для реализации принципов, которые заложены в методологии TQM и на которых базируются стандарты ИСО серии 9000: роль руководства; ориентация на потребителя и изучение рынков, борьба за них; управление издержками; вовлечение сотрудников в работу по качеству, их мотивация и др.

Что же касается второй стратегии, то, если руководство предприятий ставит задачу внедрения стандартов только для получения сертификата, пользы для экономики предприятия не будет или она будет незначительна. В большинстве случаев при такой стратегии «жизнь» системы качества после получения сертификата замирала. Работа оживлялась в преддверии инспекционного контроля и то лишь для выполнения формальных требований. Не было действенных мотивов к проведению внутреннего аудита, анализу ситуации, выявлению мест для улучшения и, тем более, выделению необходимых ресурсов.

Основной вывод относительно причин низкой результативности внедрения стандартов ИСО серии 9000 выпуска 1994 г. сводился к тому, что большинство предприятий внедряло их формально с целью получения сертификата, т.е. внедряло стандарт 9001. Анализируя сегодняшнюю ситуацию с внедрением стандартов ИСО 9000:2000 с учетом оценок ИСО/ТК 176, приходится констатировать, что события развиваются аналогичным образом.

Устойчивость этой тенденции иллюстрируют и данные опроса слушателей курсов и семинаров, проводимых ВНИИС: только около 5% опрошенных на вопрос, зачем на их предприятии внедряется система качества, назвали потребность в повышении эффективности его деятельности. Остальные ответили, что это им необходимо для получения сертификата.

В настоящее время очевидной становится еще одна тенденция: падает доверие к стандарту 9001 со стороны потребителей. Об этом свидетельствует, прежде всего, активная разработка стандартов отрасли (далее — отраслевых стандартов) на системы качества, в частности, в автомобильной промышленности. Например, ВАЗ и КамАЗ требуют от своих поставщиков однозначно наличия сертификата соответствия отраслевому стандарту ИСО/ТУ 16949, а не стандарту 9001. Аргументы их сводятся к тому, что требования к системе менеджмента, сформулированные в ИСО/ТУ 16949, во-первых, учитывают специфику отрасли (однородной группы продукции), а во-вторых, они конкретны. Например, в этом стандарте, в отличие от стандарта 9001, установлено:

- персонал, ответственный за качество продукции, должен иметь полномочия остановить производство, чтобы устранить проблемы в области качества;
- высшее руководство должно определить цели в области качества и измеримые

показатели, которые должны быть включены в бизнес-план и использованы при развертывании системы в области качества;

- *при статистическом приемочном контроле по альтернативному признаку приемочное число должно быть равно нулю дефектов.*

Выполнение такого рода требований заставляет предприятие предметно организовывать работу по качеству, активно привлекать современные методы менеджмента. Возможность их формальной проверки при сертификации уменьшается. Этим, собственно, и обеспечивается доверие к таким СМК.

Отраслевые стандарты разработаны также в пищевой, аэрокосмической, телекоммуникационной, нефтегазовой отраслях и здравоохранении. Ведется разработка такого стандарта для учебных заведений и других сфер и отраслей деятельности.

Все изложенное выше говорит о том, что позиция ИСО/ТК 176, продлевающая действие стандарта 9001 до 2012 г, без корректировки его роли и места в комплексе стандартов ИСО серии 9000 в условиях интенсивного развития отраслевой стандартизации систем менеджмента, не имеет перспективы. Ведь очевидно, что именно отраслевой стандарт там, где он разработан, будет выполнять функцию стандарта, определяющего, по ИСО 9000, «требования к системам менеджмента качества для тех случаев, когда организации необходимо продемонстрировать свою способность представлять продукцию, отвечающую требованиям потребителей и установленным к ней обязательным требованиям...». Другими словами, именно сертификат соответствия отраслевому стандарту будут требовать от предприятий потребители (заказчики).

Еще один аргумент — значительная сертификационная нагрузка, которую сегодня несут многие предприятия. Наличие сертификата соответствия стандарту 9001 не освобождает их от требования заказчика иметь сертификат на соответствие отраслевому стандарту. Кроме того, нередко предприятия вынуждены проходить сертификацию в нескольких системах добровольной сертификации, в том числе и создаваемых зарубежными организациями, где им обещают выдавать мифические (которых нет в природе) международные сертификаты на СМК. А это все дополнительные и немалые затраты.

Таким образом, для создания результативных систем качества, экономии средств предприятий правильно было бы признать, что процесс перехода к отраслевой стандартизации и сертификации СМК носит объективный характер. Его надо организовать. Надо целенаправленно вести работу по созданию отраслевых стандартов и соответствующих систем сертификации, своевременной переподготовке специалистов предприятий, органов по сертификации и консалтинговых организаций. При этом необходимо учитывать одно крайне важное обстоятельство: вся эта деятельность может не дать желаемого результата, если не удастся создать действительно независимые и объективные системы сертификации, как например, зарубежная система сертификации JATF (Международная автомобильная целевая группа), созданная для ИСО/ТУ 16949. Принципы ее формирования и работы, порядок аккредитации органов по сертификации и инспекционного контроля, требования к экспертам и методика проведения аудита требуют самого пристального изучения и освоения в России. За такими системами сертификации будущее.

Ясность в этих вопросах нужна и в связи с реализацией Федерального закона «О техническом регулировании», который крайне остро ставит проблему результативности

систем качества, доверия к ним уже со стороны государства. Ведь закон предусматривает, что подтверждение соответствия для допуска на рынок потенциально опасной продукции может осуществляться на основе схемы, требующей наличия сертификата на систему качества.

Учитывая изложенное, а также то, что технические регламенты устанавливают требования безопасности к однородным группам продукции, переход на отраслевую стандартизацию и сертификацию СМК открывает широкие возможности их применения для выполнения и оценки соответствия требований технических регламентов.

В заключение скажу о своем видении позиции России в ИСО/ТК 176 по составу и содержанию стандартов ИСО серии 9000 версии 2008 г.:

- стандарт 9004 дорабатывается с учетом современных достижений менеджмента и тенденций его развития;
- стандарт 9001 применяется как базовый при разработке отраслевых стандартов на СМК;
- роль стандартов для целей демонстрации способности предприятия выполнять требования потребителей и обязательные требования играют отраслевые стандарты на СМК.

Что же касается наших внутренних дел, то, по-моему, уже сейчас необходимо начать подготовку к поэтапному переходу на отраслевую стандартизацию и сертификацию СМК.

Организационно эту работу могло бы взять на себя Ростехрегулирование. ВНИИС со своей стороны готов осуществить ее научно-методическое обеспечение.

Хотелось бы услышать мнения по этой проблеме специалистов в области менеджмента качества, руководителей предприятий, компаний, холдингов, ассоциаций, министерств, ведомств, от которых зависят организационные решения в этой области. Обсуждение проблемы намечено провести и в рамках проекта ВНИИС, цель которого выработать предложения для ИСО/ТК 176 относительно позиции России, касающиеся стандартов ИСО серии 9000 версии 2008 г. В реализации проекта участвует ряд отечественных предприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Версан В.Г. Сильные и слабые стороны стандартов ИСО серии 9000 новой версии: стратегия введения в действие // Стандарты и качество. — 2001. — № 12.
2. Аронов И.З., Версан В.Г. О модели систем управления: нужна ли альтернатива модели ИСО серии 9000? Какова стратегия действий в этой области // Стандарты и качество. — 2003. — № 2.
3. Версан В.Г. Высшее руководство предприятий и результативность систем менеджмента качества // Стандарты и качество. — 2005. — № 11.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ В ОБЛАСТИ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА: ОБСУЖДАЕМ НОВЫЙ ВЕКТОР

Сертификация № 2, 2006 г.

Как известно, действующая сегодня версия стандартов ИСО 9000 была опубликована в 2000 году. Когда принималась последняя их редакция, был объявлен восьмилетний мораторий на следующий пересмотр. Этот срок приближается к концу, и в настоящее время технический комитет ИСО/ТК 176 активно работает над новой (2008 года) версией названных стандартов. На последнем заседании комитета было решено к 2008 году пересмотреть лишь стандарт ИСО 9004, а в стандарт ИСО 9001 внести уточняющие изменения, пересмотр же его намечен только к 2012 году. Основная причина этого: стандарт ИСО 9001 в отличие от ИСО 9004 более устойчив к изменениям бизнес-среды и требований к менеджменту.

Наш корреспондент встретился с генеральным директором ОАО «ВНИИС» В.Г. ВЕРШАНОМ, чтобы обсудить эти проблемы.

— Виля Георгиевич, стандарты ИСО 9001 и ИСО 9004 называют «согласованной парой», оба они касаются систем менеджмента качества, однако на практике ИСО 9004 внедряется гораздо реже, чем ИСО 9001. Чем, по Вашему мнению, это можно объяснить?

— Напомню, что стандарт ИСО 9001 определяет требования к системам менеджмента качества (СМК) и предназначен для их сертификации, а ИСО 9004 содержит рекомендации по созданию эффективных и результативных СМК. Исследования показали, что стандарт ИСО 9001 внедряли более миллиона предприятий в мире, а ИСО 9004 оказался слабо востребован реальным бизнесом. Анализируя результаты дискуссии в ИСО/ТК 176 по этой проблеме, можно выделить два главных аспекта.

Во-первых, внедрение СМК, разработанной в соответствии с рекомендациями стандарта ИСО 9004, требует от предприятия серьезной перестройки работы в области качества, перехода к горизонтальным структурам и к управлению процессами, командной организации всех работ, а также использования других форм современного менеджмента. Это не просто, требует материальных и финансовых вложений, изменения менталитета как руководства предприятия, так и всего персонала. Поэтому большинство организаций внедряют стандарт ИСО 9001, который допускает возможность его приме-

нения и получения сертификата без проникновения в суть изложенных в стандарте требований, хотя формально они, казалось бы, и выполнены.

Во-вторых, стандарт ИСО 9004 в нынешней версии не удовлетворяет запросам деловых кругов. Новаций в сфере менеджмента накопилось много, и в условиях глобализации, роста конкуренции требования бизнеса к этому документу существенно изменились. В таком контексте решение ИСО/ТК 176 пересмотреть стандарт ИСО 9004 к 2008 году вполне логично.

— *Обрисуйте, пожалуйста, подходы к пересмотру стандарта ИСО 9004.*

— Модель стандарта ИСО 9004:2008 призвана обеспечить устойчивое развитие предприятия, гибкость и умение его руководителей быстро адаптироваться к разного рода изменениям: законодательной и нормативной базы, технического и социального прогресса, требований потребителей, государства и общества. Важной составляющей при этом должен стать инновационный подход к созданию новой продукции, совершенствованию менеджмента и, что особенно важно, организации производственных процессов.

Кроме того, необходимо синтезировать все то передовое, что появилось в области современного менеджмента качества, выработать новую концепцию и на этой базе разработать содержание и структуру стандарта ИСО 9004:2008. Именно такие задачи и решают сейчас специалисты комитета. Кстати, об этом подробно сообщал в прессе^{1*}, в том числе и на страницах журнала «Сертификация», представитель России в ИСО/ТК 176 И.И. Чайка, первый заместитель генерального директора ВНИИСа.

— *А как обстоят дела со стандартом ИСО 9001?*

— Анализ показывает, что последствия внедрения этого документа на предприятиях и в организациях в целом не могут быть оценены удовлетворительно. Там, где он внедряется не только с целью получения сертификата, а творчески наполняется конкретным содержанием, удается создать результативную и эффективно действующую СМК. К сожалению, это происходит далеко не везде. Почему? В частности и потому, что требования стандарта ИСО 9001 сформулированы в общем виде, неконкретно. Из-за этого степень насыщения разрабатываемой и вводимой СМК практическими действиями с применением современных методов менеджмента напрямую зависит от воли и стратегии высшего руководства предприятия. Однако оно не всегда, как я уже говорил, выбирает этот нелегкий путь. По этим же причинам не улучшает положения и сертификация системы на соответствие требованиям данного стандарта. Дискуссия в ИСО/ТК 176, в которой участвовали специалисты из разных стран, показала, что подобное происходит не только в России.

— *Вы говорите, формализм. А что это такое?*

— Что я имею в виду, когда говорю о формальном внедрении стандарта? Это такая практика, когда СМК внедрена, более того, сертифицирована, а результата нет — отсутствует положительная динамика улучшения основных показателей деятельности предприятия: не снижается уровень дефектности, медленно осваиваются новые виды продукции, не растут объемы экспорта и продаж в целом и, наконец, не увеличивается капиталоемкость предприятия.

Пути устранения перечисленных явлений были рассмотрены в ряде изданий^{*}, где отмечалось, что, по оценке зарубежных и отечественных специалистов, 60-80 % пред-

^{1*} См. библиографию на стр. ...

приятий не получили ожидаемого эффекта от внедрения стандартов ИСО 9000 версии 1994 года. Высказывались обоснованные опасения, что это может повториться с их версией 2000 года, и шестилетняя практика подтвердила серьезность таких прогнозов.

— *В чем же причины подобного развития событий?*

Для их выявления были проанализированы реализуемые предприятиями стратегии внедрения стандартов ИСО 9000 и их последствия. Здесь можно выделить две основные тенденции: первая — стандарты используют как средство повышения эффективности деятельности предприятия; вторая — их внедряют для последующей сертификации СМК.

Практика показывает, что в первом случае удается в максимальной степени избежать развития событий в негативном плане, то есть свести к минимуму опасность формального внедрения стандартов. Для этого используются рекомендации ИСО 9004. В результате в поле зрения разработчиков системы попадают не только проверяемые при сертификации процедуры, но и методы, средства и модели управления (статистические методы, моделирование ситуаций, учет затрат на качество и т.д.). Специалисты не стремятся делать лишь то, что потом будет проверяться при сертификации.

В процессе реализации такой стратегии на первом плане оказываются не процедуры, а качество продукции и процессов, творческий подход к решению возникающих проблем. И это является гарантией того, что деятельность по улучшению качества не будет заменена работой с бумагами. При этом возникает закономерная потребность в следующем:

- в объективном внутреннем аудите, самооценке, анализе, выработке обоснованных решений на основе полученных фактов;
- в выделении необходимых ресурсов, что в значительной степени и определяет результативность и эффективность системы менеджмента качества;
- во внедрении документов наиболее рационального состава.

Именно эта стратегия создает необходимые условия для реализации принципов, которые заложены в методологии TQM и на которых базируются стандарты ИСО 9000, — роль руководства; ориентация на потребителя и изучение рынков, борьба за них; управление издержками; вовлечение сотрудников в работу по качеству, их мотивация и др.

Что касается стратегии второго типа, когда руководство ставит задачу внедрения стандартов только для того, чтобы получить сертификат, пользы для экономики предприятия не будет или она будет незначительна. В большинстве случаев при такой политике «жизнь» СМК после выдачи сертификата замирает. Работа оживляется лишь в преддверии инспекционного контроля, и то в целях выполнения формальных требований. Отсутствуют действенные стимулы для проведения внутреннего аудита, анализа ситуации, выявления областей для улучшения и тем более для выделения необходимых ресурсов на подобные мероприятия.

Поэтому основной вывод относительно причин низкой результативности внедрения стандартов ИСО 9000 сводится к тому, что большинство предприятий внедряет стандарт ИСО 9001 формально с целью получения сертификата. Анализ сегодняшней ситуации с учетом оценок, сделанных ИСО/ТК 176, показывает, что события развиваются именно в этом направлении.

— Вы рассказали о результатах анализа, проведенного учеными. А что думают по этому поводу сами разработчики систем?

Чтобы получить такую информацию, мы организовали опрос специалистов предприятий, в том числе слушателей курсов и семинаров, проводимых ВНИИСом. На вопрос: зачем на вашем предприятии внедряется система менеджмента качества? только около пяти процентов опрошенных ответили, что главной целью ставилось повышение эффективности его деятельности. Большинство же подтвердило, что СМК была необходима для получения сертификата.

В настоящее время очевидной становится еще одна тенденция. Происходит падение доверия к стандарту ИСО 9001 со стороны потребителей продукции сертифицированных предприятий. Свидетельством этому служит прежде всего активное развитие стандартизации и сертификации СМК с отраслевой спецификой, в частности, в автомобильной и пищевой промышленности. Например, ВАЗ и КАМАЗ однозначно требуют от своих поставщиков сертификат соответствия отраслевому стандарту ИСО/ТУ 16949, а не стандарту ИСО 9001.

— Почему это происходит?

— Аргументы производителей автопродукции сводятся к тому, что требования к системе, регламентируемой ИСО/ТУ 16949, сформулированы с учетом специфики отрасли и, что очень важно, конкретно. Например, в этом документе в отличие от стандарта ИСО 9001 установлено: «Персонал, ответственный за качество продукции, должен иметь полномочия остановить производство, чтобы устранить проблемы в области качества» (5.5.1.1); «Высшее руководство должно определить цели в области качества и измеримые показатели, которые должны быть включены в бизнес-план и использованы при развертывании системы в области качества» (5.4.1.1); «При статистическом приемочном контроле по альтернативному признаку приемочное число должно быть равно нулю дефектов» (7.1.2). Выполнение такого рода требований заставляет предприятия организовывать работу по качеству предметно и активно привлекать современные методы менеджмента. Уменьшается также возможность формальной проверки этих требований при сертификации, проводимой к тому же в рамках специально создаваемых и жестко контролируемых систем. Всем этим, собственно, и обеспечивается доверие к таким СМК.

Подобные стандарты — будем называть их условно отраслевыми — разработаны также в пищевой, аэрокосмической, телекоммуникационной, нефтегазовой отраслях и здравоохранении. Ведется разработка такого стандарта для учебных заведений и других областей деятельности.

— Какой же вывод можно сделать из сложившейся ситуации?

— Думаю, что сегодня вполне логично говорить о том, что позиция ИСО/ТК 176, продлевающая действие стандарта ИСО 9001 до 2012 года, не имеет перспективы. Возможно, для некоторых специалистов такое утверждение покажется неожиданным, поскольку сложился стереотип: СМК по ИСО 9001 — это пропуск на рынок, особенно международный. Как же без этого стандарта? Но мы ведь убедились — и это показывают результаты анализа, — что ИСО 9001 далеко не всегда востребован потребителем (заказчиком), то есть не является стандартом, который «определяет требования к системам менеджмента качества для тех случаев, когда организации необходимо продемонстриро-

вать свою способность предоставлять продукцию, отвечающую требованиям потребителей и установленным к ней безопасным требованиям, и направлен на повышение удовлетворенности потребителей».

— *Вывод действительно неожиданный. Но, может быть, доработка к 2008 году стандарта ИСО 9004 что-то изменит?*

— Стандарт ИСО 9004 надо совершенствовать. Но в контексте нашего разговора принципиальных изменений не произойдет. Ведь роль стандарта ИСО 9001 остается прежней. Остается и соблазн внедрить СМК и получить сертификат без особых усилий, не стремясь при этом повысить эффективность деятельности предприятия.

Поэтому напрашивается вывод: если внедрение стандарта ИСО 9001 не способствует применению современных методов менеджмента, толкает предприятия на формальный путь внедрения систем, а доверие к сертификату на соответствие этому стандарту падает, то необходимо переходить на разработку стандартов, отражающих отраслевую специфику, и на сертификацию СМК, созданных на базе этих стандартов, как наиболее востребованных потребителями (заказчиками). А ИСО 9001 при этом может играть роль базового документа для разработки отраслевых стандартов.

К тому же, говоря образно, «гнать зайца» дальше нельзя, принимая во внимание и значительную сертификационную нагрузку, которую сегодня и так несут многие предприятия: наличие сертификата на соответствие стандарту ИСО 9001 не освобождает их от требования заказчика иметь сертификат соответствия отраслевому стандарту. Кроме того, нередко предприятия вынуждены проходить соответствующую процедуру в других системах добровольной сертификации, в том числе и созданных зарубежными организациями, где им обещают выдавать мифические «международные сертификаты» на системы менеджмента качества, которых нет в природе. А это все дополнительные, и немалые, затраты.

Ясность в этих вопросах нужна и в связи с реализацией Федерального закона «О техническом регулировании», который также ставит проблему результативности систем и доверия к ним, но уже со стороны государства. Ведь в соответствии с этим законом, сертификат на СМК, если это определено соответствующим техническим регламентом, является основанием для допуска продукции на рынок.

Важно и то, что технические регламенты устанавливают требования безопасности к однородным группам продукции. Поэтому переход на отраслевую стандартизацию и сертификацию СМК на базе отраслевых стандартов открывает широкие возможности применения последних для выполнения и оценки соответствия требованиям технических регламентов. А в рамках создаваемой в настоящее время по требованиям Федерального закона «О техническом регулировании» единой национальной системы аккредитации можно было бы установить требования и порядок аккредитации органов по сертификации отраслевых систем менеджмента качества.

— *Можно ли рассчитывать на понимание того, что мы обсуждаем, специалистами предприятий?*

— Возможно, не все его примут. Поэтому хотелось бы услышать мнение по этому поводу специалистов в области менеджмента качества, руководителей предприятий, компаний, холдингов, ассоциаций, представителей властных структур, от которых зависят организационные решения в данной области.

В заключение выскажу свое видение позиции России в ИСО/ТК 176 по составу и содержанию стандартов ИСО 9000 версии 2008 года: стандарт ИСО 9004 дорабатывается к 2008 году, в нем находят отражение современные достижения менеджмента и тенденции его развития; стандарт ИСО 9001 является базовым для разработки отраслевых стандартов на системы менеджмента качества; роль стандартов для целей демонстрации способности предприятия соответствовать требованиям потребителей и обязательным требованиям выполняют стандарты на системы менеджмента качества, учитывающие отраслевую специфику.

Что касается наших внутренних дел, по-моему, не стоит ждать какого-либо решения ИСО/ТК 176, а уже сейчас начать подготовку к поэтапному переходу на отраслевую стандартизацию и сертификацию систем менеджмента качества. Организационно эту работу могло бы взять на себя Ростехрегулирование. ВНИИС со своей стороны готов осуществить ее научно-методическое обеспечение.

Обсуждение комплекса перечисленных вопросов будет проведено и в рамках проекта ВНИИСа «ИСО 9000:2008», в реализации которого участвуют ряд отечественных предприятий и организаций. (Цель проекта — выработка предложений к позиции России по стандартам ИСО 9000 версии 2008 для ИСО/ТК 176.) Надеюсь также, что предлагаемый подход привлечет внимание всех, кто заинтересован в решении проблем, о которых шла речь. А их позиция будет отражена на страницах журнала «Сертификация».

ЛИТЕРАТУРА

1. Версан В.Г. Сильные и слабые стороны стандартов ИСО серии 9000 новой версии: стратегия введения в действие // Стандарты и качество. — 2001. — № 12.
2. Аронов И.З., Версан В.Г. О моделях систем управления: нужна ли альтернатива моделям ИСО серии 9000? Какова стратегия действий в этой области // Стандарты и качество. — 2003. — № 2.
3. Версан В.Г. Высшее руководство предприятий и стандарты ИСО 9000 версии 2000 года: суть конфликта и его последствия // Сертификация. — 2005. — № 1.
4. Версан В.Г. Высшее руководство предприятий и результативность систем менеджмента качества // Стандарты и качество. — 2005 — № 11.
5. Чайка И.И. Стандарты ИСО 9000 будут пересматриваться. Концепция версии 2008 года // Сертификация. — 2006. — № 1.
6. Чайка И.И. Что будет со стандартами ИСО серии 9000 в 2008 году? // Стандарты и качество. — 2006. — № 3.

10 ЛЕТ ОПЫТА: ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ^{1*}

«Стандарты и качество» № 2, 2007 г.

Преобразования, происходившие в России в 90-е годы XX в., переход к рыночной экономике, активное включение страны в мировую хозяйственную систему закономерно выдвинули решение проблемы качества продукции и услуг в число важнейших национальных задач. В 1992 г. по инициативе Госстандарта России началась работа по организации конкурса на соискание национальных премий в области качества. В работу были вовлечены специалисты промышленных предприятий, вузов, институтов Госстандарта, научной общественности. На основании анализа отечественного и зарубежного опыта по проведению конкурсов (в первую очередь, премий Э. Деминга (Япония), М. Болдриджа (США), Европейской премии по качеству) были выработаны методические и организационные подходы к проведению конкурса, одобренные НТС Госстандарта. Модель совершенства Европейского фонда менеджмента качества (EFQM), использовавшаяся в Европейской премии по качеству, была выбрана и для российской премии. Как показал 10-летний опыт проведения конкурса, он стал востребованной программой действий, направленной на привлечение организаций к добровольной деятельности по совершенствованию менеджмента качества и достижению на этой основе реальных результатов.

Без преувеличения, конкурсы на соискание премий Правительства РФ в области качества можно расценивать как наиболее крупный общенациональный проект последних лет в области менеджмента качества в России. Учрежденные в 1996 г. постановлением Правительства РФ (какой еще проект в этой области утверждался на таком уровне?), они объединили усилия по продвижению передовых подходов к менеджменту качества по вертикали — от Аппарата Правительства, органов исполнительной власти, представленных в Совете по присуждению премий, — до организаций разных размеров, отраслей и регионов. Широта охвата по горизонтали тоже имеет общенациональный масштаб: в конкурсах приняло участие более тысячи организаций из 68 регионов Российской Федерации — от Владивостока до Москвы, от Кисловодска до Санкт-Петербурга.

Учреждение премий совпало с тяжелым периодом в экономике страны. В условиях сокращения производства, когда основной задачей многих предприятий было выживание в условиях кризиса, интерес к применению методов менеджмента качества, включая стандарты ИСО серии 9000, существенно снизился.

^{1*} В соавторстве

Появление премий в области качества, присуждаемых Правительством РФ за применение методов менеджмента качества, внесло существенный вклад в преодоление этой тенденции. Учреждение правительством таких премий продемонстрировало понимание государством важности проблемы обеспечения конкурентоспособности российских предприятий, поддержку применения системного подхода к качеству.

Важно отметить, что модель премий охватывает все аспекты деятельности организации, нацеливая ее руководство на комплексное решение вопросов качества.

Уже первые конкурсы выявили предприятия, которые на фоне общего спада путем активного внедрения методов менеджмента качества демонстрировали повышение показателей объемов производства и качества продукции, освоение новых видов продукции (например, ОАО «Машиностроительный завод» (г. Электросталь), ОАО «Вологодский подшипниковый завод», ОАО «Балтика», ОАО «Пермтрансжелезобетон»).

За прошедшие 10 лет ситуация на рынке существенно изменилась, но те предприятия, которые ориентируются на подходы, заложенные в критериях премии, продолжают оставаться лидерами. Три из них уже дважды стали ее лауреатами — это ОАО «Запсиб», ОАО «Чепецкий механический завод», ОАО «Камышинский стеклотарный завод».

Премии не только поддержали интерес предприятий и организаций к уже известным формам работы по качеству, но и породили интерес к новым. Если первые конкурсы показывали, что организации только начинают использовать такие методы, как мониторинг и оценка удовлетворенности потребителей и персонала, то лауреаты последних конкурсов осуществляют эту работу на систематической основе и имеют положительную динамику этих показателей.

Лауреаты и дипломанты последних лет из числа промышленных предприятий демонстрируют устойчивые тенденции по таким показателям, как снижение дефектности (в 2—3 раза в год), ежегодный рост производительности (35% и более), рентабельности (10%), улучшение других финансовых показателей.

Ставшие лауреатами и дипломантами вузы отмечают увеличение позитивных отзывов работодателей о подготовке специалистов, повышении удовлетворенности студентов и персонала, увеличении объемов научных исследований.

Конкурсы на соискание правительственных премий стали катализатором для проведения конкурсов в регионах и отраслях. Использование их организаторами методических разработок национального конкурса позволяет строить эту работу на основе единой модели и одинаковых подходов.

В настоящее время конкурсы в области качества проводятся в 20 субъектах Российской Федерации. В ряде регионов конкурсы находятся на стадии организации.

Общая модель и методические подходы способствуют продвижению современных методов менеджмента к большому числу предприятий, их руководителей и специалистов: за прошедшие годы в региональных и отраслевых конкурсах приняли участие свыше 3 тыс. организаций.

Одно из достижений программы конкурсов — подготовка значительной группы российских специалистов из различных отраслей промышленности, сферы услуг и регионов страны в качестве экспертов по оценке участников конкурса. Первые группы экспертов были подготовлены преподавателями Европейского фонда менеджмента качества (при поддержке шведской компании «Рекомейт»), что обеспечило оценку конкурсантов

на основе тех же подходов, что и в Европейской премии.

Всего за 10 лет в оценке конкурсов приняли участие 350 подготовленных экспертов, работающих в организациях разных отраслей 38 субъектов Российской Федерации. Каждый третий из них — руководитель предприятия высшего уровня, каждый пятый имеет ученую степень или звание, каждый шестой — представитель организаций-лауреатов и дипломантов прошлых лет. В своих регионах они стали опорой организаторам региональных конкурсов.

Надо отметить, большинство экспертов участвует в конкурсах многократно, что свидетельствует об их интересе к этой деятельности, позволяющей получить дополнительные знания, общаясь с коллегами по экспертной комиссии и, конечно, знакомясь на месте с опытом работы лучших российских организаций. Так, на протяжении многих лет активно работают Ю.И. Зубков, Г.Н. Иванова, Ю.Г. Ивин, Е.Б. Козьякова, А.И. Кочетов, Г.К. Мельничук, Л.Л. Николаев, Н.Г. Обушихина, М.В. Руделева, Г.Г. Семенова, А.В. Смольяков, Ю.Ф. Стоян, А.В. Хлебников.

Особенно важно, что значительная часть экспертов — представители вузов. Многие вузы успешно участвуют в конкурсах на соискание премий Правительства РФ в области качества и в отраслевых конкурсах. Это в конечном счете способствует распространению современных методов менеджмента качества в преподавательской и студенческой среде, т.е. в среде будущих руководителей и специалистов.

Одна из главных целей учреждения правительственных премий по качеству — внедрение самооценки в практику работы российских предприятий. Многие организации, впервые проведя самооценку для участия в конкурсе, продолжают применять ее систематически. Использование этого инструмента включено в типовую модель системы качества вуза. Проведение самооценки распространяется на уровень подразделений, способствуя осведомленности всего персонала о современных подходах к совершенствованию деятельности организации. Результаты самооценки используются в системах бизнес-планирования для определения конкретных действий по улучшению.

Опыт самооценки и участия в конкурсе на российские премии позволяет организациям подготовиться к участию в других конкурсах и программах, основанных на модели совершенства EFQM, включая:

- европейский конкурс, проводимый EFQM;
- схемы признания уровня совершенства EFQM;
- конкурс премий СНГ в области качества;
- международный турнир по качеству стран Центральной и Восточной Европы.

Наряду с бесспорными достижениями в организации конкурса и в реализации его целей есть и проблемы. Например, за десятилетний период так и не удалось создать адекватный уровню и значимости конкурса механизм пропаганды его целей, подходов, а также передачи опыта лауреатов. В последнее время сделаны шаги по усилению информирования организаций о конкурсе, в том числе размещение материалов на сайтах Минпромэнерго, Ростехрегулирования, опубликован ряд материалов в периодической печати. Однако снижение числа участников в последние годы свидетельствует о недостаточности этих мер.

Самооценка на соответствие критериям премий осваивается основной массой российских организаций явно медленно. Во многих случаях она завершается только оцен-

кой без планирования и реализации мер по улучшению. Сейчас, когда в связи с предстоящим вступлением России в ВТО необходимость повышения конкурентоспособности российских организаций становится крайне острой, значимость этого инструмента самоанализа и планирования улучшений на основе сравнения с общемировой практикой, подходами, выработанными лидерами глобального рынка, трудно переоценить.

Экспертные заключения по результатам обследования организаций-конкурсантов показали, что многие направления деятельности, содержащиеся в критериях премий, в полной мере ими еще не освоены. В среднем участники конкурсов представляют мало свидетельств и примеров деятельности по таким областям, как:

- лидерство руководителей в совершенствовании систем менеджмента качества, определении и поддержке необходимых перемен в деятельности организаций;
- понимание и предвидение существующих и будущих запросов потребителей и других заинтересованных сторон;
- определение преимуществ в конкурентной борьбе в настоящее время и в будущем;
- развертывание и согласование целей в области качества внутри организации;
- планирование и содействие познавательной деятельности персонала;
- развитие умения персонала работать в группах по улучшению;
- определение потребностей персонала в обмене информацией;
- разработка и внедрение методов управления рисками, в том числе по отношению к финансовым ресурсам;
- анализ результативности всего комплекса процессов для реализации политики;
- организация и использование регулярных обследований потребителей для определения и повышения уровня их удовлетворенности и др.

О неполном использовании подходов, заключенных в модели премий, свидетельствует и уровень оценки лауреатов — 500—600 баллов в среднем. По сути, это означает использование потенциала модели не более чем на 50—60%. Для сравнения: лауреаты Европейской премии по качеству набирают более 750 баллов.

Для решения всех проблем необходимо усиление разъяснительной работы и пропаганды модели премии, целей конкурса, лучшего опыта победителей.

В европейском конкурсе традиционными стали конференции, проводимые на базе организаций-лауреатов с целью ознакомления с их опытом. Почему бы нам не последовать европейскому примеру?

Давно назрело и обсуждается предложение о проведении встречи-конференции организаторов региональных конкурсов — им есть что обдумать вместе. Такое мероприятие помогло бы и регионам, которые только приступают к этой работе.

Перечисленные и другие меры планируется обсудить в начале 2007 г. на конференции, посвященной 10-летию юбилею конкурсов на соискание премий. На конференцию будут приглашены представители организаций-лауреатов, эксперты премий, члены Совета, организаторы зарубежных конкурсов. Дискуссия в такой представительной аудитории позволит определить конкретные шаги по совершенствованию программы национальных премий.

Авторы статьи предлагают всем заинтересованным руководителям и специалистам поделиться собственным мнением на затронутые темы, а также еще раз примерить деятельность своей организации к модели премий Правительства Российской Федерации в области качества.

СИСТЕМА МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА КАК ЦЕЛЕВАЯ ПОДСИСТЕМА МАТРИЧНОЙ СТРУКТУРЫ МЕНЕДЖМЕНТА ПРЕДПРИЯТИЯ

«Сертификация» № 4, 2008 г.

В работу по внедрению стандартов ИСО серии 9000 вовлечены миллионы предприятий практически всех стран мира. Работают тысячи органов по сертификации и консультационных организаций, для специалистов которых эта деятельность стала профессией. Сложился крупный бизнес, исчисляемый сотнями миллионов долларов. По существу речь идет о реализации проекта мирового масштаба, идеологом и координатором которого является Международная организация по стандартизации (ИСО) и конкретно один из ее технических комитетов – ТК 176 «Менеджмент качества и обеспечение качества».

В связи с этим возникает закономерный вопрос – каковы же результаты этой масштабной деятельности? Прежде всего, надо назвать значительно возросший за это время интерес к проблеме менеджмента качества и менеджмента организации в целом. Разработаны и прошли практическую апробацию большое количество эффективных методов менеджмента, возрос научный потенциал ученых и специалистов, занятых в этой области.

Эти факты очевидны. Однако для объективной оценки ситуации с внедрением этих стандартов необходимо прежде всего ответить на главный вопрос, что собственно, это дало организациям?

В каждой стране, в том числе и в России, можно назвать сотни организаций, имеющих сертификат соответствия стандарту ИСО 9001. На ряде из них сформировалась культура менеджмента, эти организации пользуются заслуженным авторитетом у потребителей и успешно решают свои социально-экономические проблемы.

Но есть и другая сторона медали. Предоставим слово ТК 176, обратимся к тем выводам, которые были сделаны его специалистами на основе анализа результатов применения стандартов ИСО 9000 версии 2000 года:

- стандарт ИСО 9004 слабо востребован промышленностью;
- первые руководители предприятий не занимают активной позиции по введению в действие стандартов ИСО 9000;
- хотя стандарт ИСО 9001 внедрили и получили сертификат на систему менеджмента качества около миллиона предприятий, в ряде зарубежных исследований отмечается, что около 60 % из них, а по некоторым оценкам даже

до 80 %, не получили ожидаемых результатов с точки зрения улучшения качества выпускаемой продукции.

Отсюда очевидно, что ситуацию с внедрением стандартов ИСО 9000 версии 2000 в целом нельзя назвать удовлетворительной. Действительно, обобщая первые два вывода, сделанные ТК 176, можно сказать, что эти стандарты после двадцати лет их применения большинством предприятий не востребованы. И если эти документы, предлагающие, как уже говорилось, эффективные методы менеджмента, предприятиям не нужны, значит, в организации их внедрения заложен порок.

Что касается третьего вывода, касающегося внедрения стандарта ИСО 9001, то он свидетельствует, во-первых, о снижении у потребителя авторитета сертификата на систему менеджмента качества. Причина этого, конечно, кроется не только в недостатках самого стандарта, но и в том, что в работе по его внедрению много формализма. Свою лепту в сложившуюся ситуацию внесла и действующая система сертификации на соответствие требованиям данного стандарта.

Во-вторых, это вызвало к жизни разработку в ряде отраслей экономики специальных стандартов на системы менеджмента качества. Так, для автомобильной промышленности был разработан стандарт ИСО/ТУ 16949, для телекоммуникационной отрасли – стандарт TL 9000 и т.д. Одно из основных отличий этих стандартов от стандарта ИСО 9001 заключается в том, что в них установлены более конкретные требования к организации работ по качеству, а это, соответственно, сделало их более аудитопригодными. Здесь надо сказать, что внедрение, например, ИСО/ТУ 16949 сопровождалось созданием специальной системы сертификации с высокими требованиями к аудиторам, с жестким допуском в нее органов по сертификации систем менеджмента качества.

Не дают надежды на изменение ситуации и принятые в настоящее время ТК 176 решения по проектам этих стандартов новой версии: содержание стандарта ИСО 9001 версии 2008 года по существу не меняется, а стандарт ИСО 9004 трансформируется в направлении менеджмента предприятия в целом (об этом говорит тот факт, что его новая редакция будет называться «Менеджмент для достижения успеха. Подход на основе менеджмента качества»). При этом нарушается один из принципов построения стандартов этой серии – согласованность пары стандартов ИСО 9001 и ИСО 9004.

Что в этой ситуации делать предприятиям? ТК 176 по этому вопросу своей позиции не высказывает. Поэтому можно лишь предположить, что им надо внедрять систему менеджмента предприятия в целом, а сертификация будет проводиться по стандарту ИСО 9001. Анализ стандарта ИСО 9004, как уже говорилось, свидетельствует о том, что в качестве объекта в нем рассматривается деятельность организации в целом. При этом он не предлагает решений ни по модели системы менеджмента предприятия, ни по ее организационной структуре и, как следствие, ничего не говорит о месте в ней системы менеджмента качества, то есть о том, как соотносятся стандарты ИСО 9004 и ИСО 9001.

Подводя некоторые итоги этих рассуждений, можно сделать вывод, что введение в действие стандартов ИСО 9000 новой версии не только не решит тех проблем, которые осложняли внедрение этих стандартов версии 2000 года, но и усугубит их, создаст дополнительные трудности для предприятий.

Прежде чем анализировать причины сложившейся ситуации, назову важнейшее требование, которое должно быть предъявлено к построению системы менеджмента пред-

приятия. Суть его состоит в следующем: менеджмент качества, экологии или любой другой деятельности на предприятии должен осуществляться в едином процессе менеджмента всех сложившихся производственно-хозяйственных функций, различаясь в то же время своими специфическими целями, задачами и методами. О том, что это требование является обязательным условием функционирования предприятия как целостной системы, говорит как теория управления, так и опыт практиков.

В стандарте ИСО 9001 требование интеграции сформулировано следующим образом: «... он (стандарт ИСО 9001 – прим. ред.) позволяет организации согласовать или интегрировать свою собственную систему менеджмента качества с другими системами менеджмента с соответствующими требованиями». Из этого видно, что требование интеграции системы менеджмента качества в систему менеджмента предприятия в целом в данном стандарте не сформулировано.

Что же происходит на практике?

Система менеджмента предприятия традиционно строится на основе функциональной модели, предполагающей выделение и группировку разных видов управленческого труда с последующим формированием специализированных подразделений. Функциональная структура в сочетании с линейной образуют структуру управления предприятием. Система же менеджмента качества строится на основе процессного подхода, когда устанавливаются требования к содержанию реализуемого в рамках системы процесса. Стандарт ничего не говорит об организационных вопросах выполнения этих требований, игнорируя, по существу, функциональные подразделения предприятия.

Таким образом, структура системы менеджмента предприятия и системы менеджмента качества строятся на разных принципах. Это приводит к тому, что большинство предприятий, как показывает практика, не справляются самостоятельно с проблемой интеграции этих систем. Тем более, как было замечено выше, в стандарте ИСО 9001 такая задача и не ставится.

В условиях, когда отсутствует согласованное функционирование системы менеджмента качества с действующей системой менеджмента предприятия, добиться результативности ее действия не представляется возможным: нельзя обеспечить подготовку и принятие решений с учетом всех аспектов и критериев деятельности. По этой же причине, например, не удастся реализовать на практике в полном объеме и процессный подход к организации менеджмента. Действительно, нельзя проектировать, допустим, процесс анализа со стороны руководства и выработки на этой основе рекомендаций по качеству без учета задач, стоящих перед предприятием в части объемов и сроков поставки продукции, решения экологических проблем, охраны труда и т.д. Аналогичные выводы можно сделать и в отношении организации материального производства. Проектирование любого производственного процесса требует учета не только качества, но и других вышеназванных критериев. Технологический процесс един. Спроектированный в отношении лишь одного критерия, он не может быть жизнеспособным.

Все это негативно сказывается на деятельности всех уровней управления предприятием. Но прежде всего на работе высших руководителей, основной задачей которых является организация деятельности предприятия как единого целого. Представляется, что именно это является причиной их недостаточно активно-

го участия во внедрении и обеспечении функционирования систем менеджмента качества.

Все вышеизложенное создает условия для формального выполнения требований стандартов и, как следствие этого, приводит к низкой результативности создаваемых систем менеджмента.

Как обеспечить гармоничное сочетание линейно-функционального и процессного управления, их взаимную интеграцию? Современная практика показывает, что реальным механизмом решения этой задачи является применение матричной структуры управления предприятием. Рассмотрим, как формируется механизм управления в матричной структуре.

Для обеспечения единства руководства предприятием и его подразделениями, согласованности действий руководителей и специалистов реализуется *линейный подход* к управлению, сущность которого состоит в назначении для каждого подразделения руководителя, подчиненного вышестоящему руководителю и осуществляющего непосредственное руководство через подчиненных ему линейных руководителей.

Для обеспечения же рационального разделения и кооперации труда в сфере управления предприятием реализуется *функциональный подход*, который заключается в выделении совокупности функций управления как обособившихся видов управленческого труда.

Типовой состав управленческих функций включает в себя: перспективное и текущее технико-экономическое планирование; организацию финансовой деятельности; разработку и постановку продукции на производство; организацию работ по стандартизации; материально-техническое обеспечение; организацию производства (основного, обеспечивающего); организацию метрологического обеспечения; технический контроль и испытания; сбыт продукции; учет и отчетность; управление организацией труда и заработной платы; организацию работы с кадрами; экономический и финансовый анализ.

Для выполнения этих функций формируются постоянно действующие функциональные подразделения (например, отделы проектирования, планирования, финансов, стандартизации, снабжения и т.д.).

Здесь уместно будет отметить, что в научной литературе специалисты в области управления подвергают линейно-функциональный подход к формированию организационных структур достаточно серьезной критике. В определенной степени это справедливо. Действительно, применение этого подхода связывают с рядом существенных недостатков, таких, например, как сложность взаимодействия руководителей и специалистов разных подразделений в процессе подготовки и принятия решения, необходимость преодоления межфункциональных барьеров и проблемы организации информационных потоков.

Вместе с тем надо отдавать себе отчет в том, что обособление разных видов управленческого труда – явление объективное, оно было и будет, важно лишь творчески к нему подходить, искать пути устранения вышеназванных недостатков. И в этом смысле большие перспективы открывает матричная структура. Она предусматривает, что для повышения целенаправленности управления предприятием, ориентации его на конкретные конечные результаты реализуется программно-целевой подход, предусматривающий специальную организацию деятельности руководителей и специалистов функ-

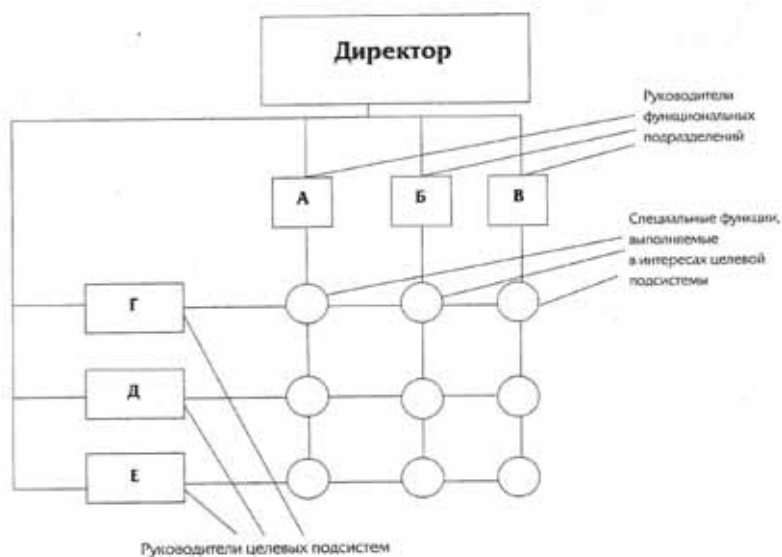


Рис. 1. Схема матричной структуры управления

циональных подразделений в интересах достижения поставленных целей. Например, в области качества, охраны труда, экологии и т.д. Это может быть как временная программа, так и постоянно действующий механизм. При этом определяется руководитель целевой подсистемы.

Таким образом, матричная структура представляет собой тип структуры управления, построенный на принципе двойного подчинения исполнителей, с одной стороны – руководителю функционального подразделения, который предоставляет персонал и техническую помощь, с другой – руководителю целевой подсистемы, который наделен необходимыми полномочиями для осуществления процессов менеджмента в соответствии с запланированными сроками, ресурсами и качеством (рис. 1). Руководитель целевой подсистемы взаимодействует с двумя группами подчиненных: с постоянными членами проектной группы и с работниками функциональных подразделений, которые подчиняются ему по ограниченному кругу вопросов.

Ключевыми элементами матричной структуры являются специальные функции целевой подсистемы (на схеме они обозначены кружками), которые представляют собой регулярно повторяющиеся действия линейных руководителей и специалистов функциональных подразделений для достижения целей подсистемы. Образуются они путем «привязки» функции управления (вертикаль на схеме) к объекту целевой подсистемы (горизонталь на схеме). Например, если речь идет о функции планирования деятельности предприятия, то специальная функция применительно к менеджменту качества (программной части структуры) может быть сформулирована как «планирование достижения целей в области качества» и т.д.

В общем случае при определении состава специальных функций целевой подсистемы необходимо исходить из того, что они в совокупности должны предусматривать реализацию типовых элементов управленческого цикла: планирования, организации, контроля, учета, регулирования и анализа.

Таким образом, последовательность действий при интеграции системы менеджмента качества в систему менеджмента предприятия выглядит следующим образом:

- анализ спроектированных процессов менеджмента качества и интерпретация их содержания в виде специальных функций менеджмента качества (планирование качества, нормирование требований к качеству, организация разработки и постановки продукции на производство, организация метрологического обеспечения, контроль качества, испытания и т.д.);
- закрепление специальных функций за функциональными подразделениями;
- внесение изменений в должностные инструкции специалистов функциональных подразделений (двойное подчинение: руководителю функционального подразделения и руководителю целевой подсистемы).

В соответствии с вышеизложенным, рассмотрим конкретную ситуацию с интеграцией системы менеджмента качества, разработанной на основе стандарта ИСО 9001, в систему менеджмента предприятия. Сделаем это на примере подраздела 7.3 «Проектирование и разработка».

На первом этапе необходимо интерпретировать содержание этого подраздела в виде специальных функций, исходя, как говорилось ранее, из необходимости реализовать весь управленческий цикл. В нашем примере это будут следующие функции:

- планирование проектирования и разработки;
- организация подготовки входных и выходных данных;
- контроль проектирования и разработки (включая верификацию и валидацию);
- анализ проекта и разработки, их корректировка;
- учет результатов анализа и изменение проекта и разработки.

Перечисленные позиции насыщаются конкретным содержанием в соответствии с требованиями рассматриваемого подраздела стандарта.

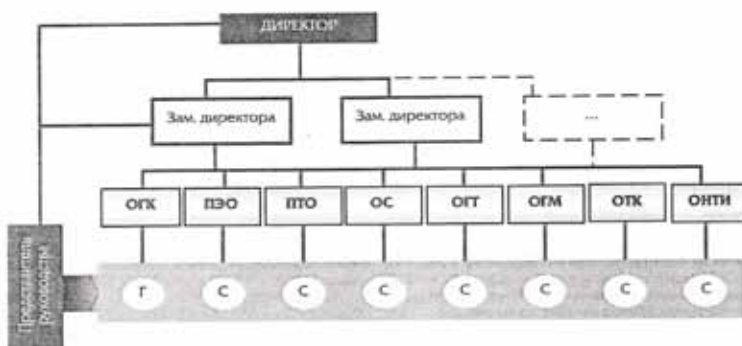


Рис 2. Схема линейно-функциональной структуры предприятия
(Г – головной исполнитель; С – соисполнитель)

На втором этапе необходимо закрепить выполнение специальных функций за функциональными подразделениями. Для каждого предприятия они будут специфическими в зависимости от его размера, вида деятельности и структуры управления. Главное, они должны быть четко сформулированы, закреплены за соответствующими подразделениями линейно-функциональной структуры и введены в должностные обязанности линейных руководителей и специалистов (рис. 2).

В нашем случае головным подразделением является отдел главного конструктора (ОГК). К выполнению привлекаются: производственно-технический (ПТО) и планово-экономический (ПЭО) отделы, а также отделы стандартизации (ОС), главного технолога (ОГТ), главного метролога (ОГМ), технического контроля (ОТК), научно-технической информации (ОНТИ) и соответствующие линейные руководители.

Как было показано выше, интеграция системы менеджмента качества в систему менеджмента предприятия на базе матричной структуры может быть применена в условиях действующих стандартов ИСО серии 9000 и, соответственно, уже заданного содержания стандарта ИСО 9001. Можно ожидать, что это позволит повысить результативность созданных систем менеджмента качества. Вместе с тем на практике действия, связанные с интерпретацией требований данного стандарта в составе задач линейно-функциональной структуры, представляют определенную сложность, в том числе методическую, и не всегда могут привести к желаемому результату.

Перспектива здесь, на мой взгляд, состоит в стандартизации системы менеджмента предприятия в целом на базе принципов менеджмента качества. Это позволит в полной мере реализовать потенциальные возможности матричной структуры управления в организации взаимодействия линейных руководителей, руководителей и специалистов функциональных подразделений и руководителей целевых подсистем.

Состав стандартов на системы менеджмента при этом может быть представлен следующим образом: стандарт ИСО 9004 – рекомендации по разработке и внедрению системы менеджмента предприятия в целом; стандарты ИСО 9001, ИСО 14001, OHSAS 18001 и др. – требования к соответствующим системам менеджмента, используемые в том числе и для целей сертификации.

При разработке подобных стандартов должен быть использован опыт применения методов менеджмента, отраженный в стандартах на системы менеджмента, а также опыт разработки и внедрения стандартов на системы менеджмента качества, разработанных в ряде отраслей. В целом потребуется проанализировать действующую практику проектирования систем управления предприятием и обобщить опыт создания матричных структур управления.

С целью обсуждения направлений развития стандартов ИСО серии 9000, сформулирую основные выводы и предложения на базе всего вышеизложенного.

1. При разработке и внедрении стандартов ИСО серии 9000 была недооценена значимость проблемы интеграции системы менеджмента качества в систему менеджмента предприятия. Это негативным образом отразилось на результативности внедрения систем менеджмента качества.

2. Решение ИСО/ТК 176 по проекту стандартов ИСО 9000 версии 2008 года предусматривает распространить стандарт ИСО 9004 по существу на менеджмент предприятия в

целом. Вместе с тем проект этого стандарта не предлагает подходов к формированию организационной структуры системы менеджмента предприятия, предусматривающей механизм интеграции в нее системы менеджмента качества. В этом смысле предложенное решение носит половинчатый характер.

3. Применение матричной структуры создает методическую и организационную основу для решений этой проблемы.

4. Наиболее полно возможности матричной структуры могут быть реализованы в рамках создания системы менеджмента предприятия в целом. В связи с этим целесообразно начать разработку стандартов на систему менеджмента предприятия.

Исходя из всего вышесказанного, считаю целесообразным обратиться в ИСО с предложением создать технический комитет по стандартизации систем менеджмента предприятия в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Версан В.Г. Стандарты ИСО серии 9000 – закономерности развития // Стандарты и качество. – 2008. – № 1.
2. Организационные структуры управления производством / Под общей редакцией Б.З. Мильнера. – М.: «Экономика», 1975.
3. ГОСТ 24525.0-80. Управление производственным объединением и промышленным предприятием. Основные положения. – М.: Издательство стандартов, 1981.
4. ГОСТ Р ИСО 9001-2000. Системы менеджмента качества. Требования. – М.: Издательство стандартов, 2001.

КРИЗИС В СТАНДАРТИЗАЦИИ СИСТЕМ МЕНЕДЖМЕНТА. ПРИЧИНЫ. ПУТИ ВЫХОДА

«Стандарты и качество» № 3, 2009 г.

За годы существования стандартов ИСО серии 9000 разработаны и прошли практическую апробацию многие эффективные методы менеджмента, возрос научный потенциал ученых и специалистов, занятых в этой области. В каждой стране, в том числе и в России, можно назвать сотни предприятий, имеющих сертификат соответствия стандарту ИСО 9001. В ряде организаций заметно возросла культура менеджмента, они пользуются заслуженным авторитетом у потребителей и успешно решают свои социально-экономические проблемы. Вместе с тем результаты действия систем менеджмента качества (СМК), созданных на базе стандартов ИСО серии 9000, далеко не удовлетворительны.

Обратимся к оценкам, сделанным специалистами ТК 176 на основе анализа результатов применения стандартов ИСО серии 9000 в версии 2000 г. Вот главные из них:

- стандарт ИСО 9004 слабо востребован предприятиями;
- первые руководители не занимают активной позиции по введению в действие стандартов ИСО серии 9000;
- сертификат соответствия СМК стандарту ИСО 9001 имеют около миллиона предприятий, но примерно 50—60%¹ из них не получили ожидаемых результатов с точки зрения достижения целей в области качества продукции, по сути, внедрили систему формально.

Из этого следуют два основных вывода.

Первый состоит в том, что если стандарты большинству предприятий не нужны, а главное — не нужны их первым руководителям, значит в них и создаваемых на их основе СМК заложен какой-то принципиальный недостаток. Трудно себе представить, что руководители и специалисты этих предприятий не понимают значимости совершенствования менеджмента для обеспечения конкурентоспособности предприятий.

Второй вывод — необходимость принимать кардинальные меры по исправлению данной ситуации. Ведь что такое в экономическом смысле 60% неработающих СМК? Наши расчеты показывают, что в зависимости от масштаба предприятия годовые затраты на разработку, внедрение, сертификацию, инспекционный контроль и функционирование систем составляют от 6 до 30 тыс. долл. Ориентируясь на среднее их значение и исхо-

¹ По оценкам ряда отечественных и зарубежных специалистов, эта цифра доходит до 80%.

дя из того, что внедрен примерно миллион систем, подсчитаем затраты на эту деятельность 600 тыс. предприятий. Они составят 10,8 млрд долл. в год. За восемь лет внедрения стандартов ИСО серии 9000 версии 2000 г. получим 86,4 млрд долл. Такой финансовый «пузырь», не обеспеченный реальными ценностями, был брошен в мировую экономику. Что касается достоверности этих данных, то, думаю, они занижены. Здесь цены наши, российские, а мировые значительно выше.

Все это еще раз говорит о том, что сегодня центральная задача ученых и специалистов в области менеджмента качества, членов ТК 176 — выявление и устранение проблем, которые приводят к таким результатам.

ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ ПРИЧИНОЙ, МЕШАЮЩЕЙ ЭФФЕКТИВНО ПРИМЕНЯТЬ СТАНДАРТЫ ИСО СЕРИИ 9000?

Если обобщить наиболее часто высказываемые мнения о причинах создания формально действующих систем, то они сводятся к следующему:

внедрение СМК рассматривается как единовременная акция, не требующая постоянных усилий по обеспечению функционирования внедренной системы. Объясняется это, по-видимому, тем, что во многих случаях целью внедрения является только получение сертификата;

внедрение СМК не сопровождается вовлечением в эту деятельность линейных и функциональных руководителей предприятия, и, следовательно, у них отсутствует необходимая мотивация. В таких условиях вопрос распространения идеологии менеджмента качества на всю деятельность предприятия становится проблематичным;

процессы принятия решений в рамках СМК, и прежде всего высшим руководством, не согласованы с процессами принятия решений по всем другим аспектам и критериям деятельности предприятия. Качество — важнейший критерий, но принятие решений, затрагивающих деятельность предприятия в целом, — совершенствование технологических процессов, замена оборудования, модернизация продукции, реорганизация производства и т.д. — требует учета объемов и сроков поставки продукции, решения экологических проблем, охраны труда и др.

В целом изложенное объективно отражает фактические условия функционирования СМК на тех предприятиях, где нет результатов от их внедрения. Однако представляется, что эти оценки являются не причинами, а следствием какой-то первопричины формального подхода к созданию систем. Попытаемся в этом разобраться.

Безусловно, многое зависит от компетентности руководства предприятия, управленческого персонала, практического освоения ими современных методов менеджмента. Но если исходить из того, что руководители предприятий люди ответственные, имеющие знания, здравый смысл и опыт, то уровень компетентности может сказаться в основном на темпах освоения стандартов, а не на организации работы в соответствии с названными характеристиками формального подхода. Если это не так, то надо признать, что до 60—80% руководителей предприятий, в том числе и зарубежных, — формалисты и не заинтересованы в успешной работе предприятий. С этим трудно согласиться.

Почему же все-таки на некоторых предприятиях система работает результативно? На определенные выводы наталкивают результаты исследований японского Комитета

по стандартизации СМК десяти компаний-лидеров в Америке и Европе. Сводятся они к следующему:

- компании-лидеры *интегрируют* ИСО 9001 в свою систему управления, создавая системы менеджмента, охватывающие все аспекты (не только качество);
- компании-лидеры *стремятся к деловому совершенству*, создавая уникальные системы и методы менеджмента.

О чем это говорит? Парадоксально, но успехи к предприятиям приходят вопреки строгому соблюдению требований стандарта и восприятию его как стандарта на СМК, в определенной степени автономную.

В основу стратегии этих компаний положен один из фундаментальных принципов менеджмента, суть которого в том, что **управление деятельностью в области качества, экологии или любой другой должно осуществляться в едином процессе управления всеми сложившимися производственно-хозяйственными функциями предприятия с учетом их специфических целей, задач и применяемых методов.**

В стандарте ИСО 9001 требование интеграции записано следующим образом: «*Стандарт ИСО 9001 позволяет организации согласовать или интегрировать свою собственную СМК с другими системами менеджмента с соответствующими требованиями*». Формулировка нечеткая, более того, она не подкреплена положениями, касающимися ответственности и полномочий подразделений предприятия при выполнении процессов менеджмента качества.

Система менеджмента предприятия традиционно строится на основе линейно-функциональной модели, предполагающей выделение и группировку различных видов управленческого труда с последующим формированием специализированных подразделений. Функциональная структура в сочетании с линейной образуют структуру управления предприятием.

В основе построения СМК лежит процессный подход, согласно которому для достижения поставленной цели в рамках СМК устанавливаются требования к реализуемым процессам. В стандарте при этом практически не рассматриваются организационные вопросы, по существу игнорируются функциональные подразделения предприятия.

Построение структур системы менеджмента предприятия на различных принципах приводит к тому, что большинство предприятий не справляются самостоятельно с проблемой интеграции этих систем. Тем более что в стандарте ИСО 9001 такая задача и не ставится.

В этих условиях, как показывает практика, требования и процедуры СМК не находят отражения в должностных инструкциях и положениях о подразделениях, что, в свою очередь, не позволяет добиться результативного и устойчивого ее функционирования. По этой же причине не удастся реализовать на практике в полном объеме и процессный подход к организации производства и менеджмента. Так, нельзя проектировать процесс, например, анализа со стороны руководства и выработки на этой основе рекомендаций по качеству без учета задач, стоящих перед предприятием в части объемов и сроков поставки продукции, решения экологических проблем, охраны труда и т.д.

Такие же выводы можно сделать и в отношении организации материального производства. Проектирование любого производственного процесса требует учета не толь-

ко качества, но и других названных критериев. Технологический процесс един. Спроектированный только лишь по одному критерию качества, он не может быть жизнеспособным.

Все перечисленное негативно сказывается на работе всех уровней управления предприятием, и прежде всего на работе высших руководителей, основной задачей которых является организация деятельности предприятия как единого целого. И именно это обстоятельство стало причиной, мягко говоря, прохладного отношения руководителей к внедрению и обеспечению функционирования СМК.

По моему мнению, вышеизложенное и является коренной причиной, толкающей руководителей, управленческий персонал на формализм в работе по внедрению стандартов ИСО серии 9000, и, как следствие, приводит к низкой результативности создаваемых СМК.

Опыт убедительно подтверждает опасность автономного функционирования СМК. В свое время построение комплексных систем управления качеством продукции (КС У КП), а позже СМК на базе стандартов ИСО серии 9000 практически сразу же выявило проблемы, связанные с их изолированным функционированием, и, соответственно, породило формализм внедрения. Причина и тогда, и сейчас, как уже говорилось, одна — это недооценка значимости интеграции управления качеством в действующую систему управления предприятием. Здесь уместно будет отметить, что при внедрении Саратовской системы бездефектного изготовления продукции (БИП) и Львовской системы бездефектного труда (СБТ), не претендующих по своей природе на автономное функционирование, таких проблем не возникало.

К сожалению, достаточного внимания проблеме интеграции не уделялось. И вот принята версия 2008 г. Что же предлагает нам теперь ТК 176?

Содержание стандарта ИСО 9001 практически не меняется, а стандарт ИСО 9004 трансформируется в направлении менеджмента предприятия в целом. По сути, все отдается на откуп самому предприятию.

Каковы в этом случае должны быть действия тех, кто берется внедрять стандарты? ТК 176 своей позиции не высказывает.

Логично предположить, что **надо на базе стандарта ИСО 9004 совершенствовать действующую или проектировать новую систему менеджмента предприятия, а сертификация по-прежнему будет проводиться по стандарту ИСО 9001**. Однако стандарт ИСО 9004 «Менеджмент для достижения успеха. Подход на основе менеджмента качества» не предлагает ни модели системы менеджмента предприятия, ни решений по ее организационной структуре и, как следствие, ничего не говорит о месте в ней СМК, т.е. о том, как соотносятся стандарты ИСО 9004 и ИСО 9001. Задача интеграции СМК в систему менеджмента предприятия при этом только осложняется. Таким образом, введение в действие стандартов ИСО 9000 версии 2008 г., по моему мнению, не только не решит вышеназванных проблем, но и усугубит их, создаст дополнительные трудности для предприятий.

Подводя итог этим рассуждениям, можно сказать, что принятое ТК 176 решение по стандарту ИСО 9004 в части его распространения на менеджмент предприятий в целом носит объективный характер и отражает современные потребности бизнеса. Однако в силу ряда причин, в том числе и субъективных, вызванных существующей сегодня в ИСО

структурой ТК (отдельные ТК по стандартизации СМК, по экологии, охране труда и отсутствие ТК по менеджменту предприятия в целом), решение не доведено до логического завершения и, как уже говорилось, эффекта не даст. Именно поэтому сложившуюся ситуацию я рассматриваю как тупик, как кризис, преодолеть который только силами ТК 176 нельзя. Необходимы решения на уровне руководства ИСО.

О ПУТЯХ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА

Рациональное разделение и кооперация труда в сфере управления предприятием обеспечиваются функциональным подходом, сущность которого состоит в выделении совокупности функций управления как обособившихся видов управленческого труда. Их типовой состав включает: перспективное и текущее технико-экономическое планирование, финансовую деятельность, разработку и постановку продукции на производство, стандартизацию, материально-техническое обеспечение, организацию производства, метрологическое обеспечение, технический контроль и испытания, сбыт продукции, учет и отчетность, управление организацией труда и заработной платы, работу с кадрами, экономический и финансовый анализ. Их реализацию обеспечивают функциональные подразделения (в области проектирования, планирования, финансовой деятельности, стандартизации, снабжения и т.д.).

Специалисты в области менеджмента подвергают серьезной критике функциональный подход к формированию организационных структур. В определенной степени это справедливо. Действительно, его применение связывают, например, с такими существенными недостатками, как сложность взаимодействия руководителей и специалистов различных подразделений в процессе подготовки и принятия решения, наличие межфункциональных барьеров, проблемы в организации информационных потоков. Вместе с тем надо отдавать себе отчет в том, что обособление различных видов управленческого труда — процесс объективный, он был и будет, важно только творчески его применять, искать пути устранения названных недостатков.

В этом смысле большие перспективы открывает матричная структура управления. Она предусматривает, что для повышения целенаправленности управляющих воздействий, ориентации их на конкретные конечные результаты реализуется программно-целевой подход, предполагающий специальную организацию деятельности руководителей и специалистов функциональных подразделений в интересах достижения поставленных целей. Это может быть как временная программа, так и постоянно действующий механизм — целевая подсистема со своим руководителем.

Матричная структура, таким образом, представляет собой тип структуры управления, построенной на принципе двойного подчинения исполнителей. С одной стороны, они подчиняются руководителю функционального подразделения, который предоставляет персонал и техническую помощь, с другой — руководителю целевой подсистемы, наделенному необходимыми полномочиями для осуществления процессов менеджмента в соответствии с установленными целями.

Процессный подход к менеджменту по своей природе ориентирован на достижение конкретных конечных целей. Именно поэтому в качестве целевых подсистем в матричной структуре могут выступать СМК (ИСО 9001), системы менеджмента охраны труда (OHSAS 18001), экологического менеджмента (ИСО 14001).

Руководитель целевой подсистемы взаимодействует с двумя группами подчиненных: с постоянными членами проектной группы и работниками функциональных отделов, которые подчиняются ему по ограниченному кругу вопросов. Взаимодействует он также с линейными руководителями и руководителями функциональных подразделений.

Важнейшим элементом матричной структуры являются специальные функции, представляющие собой регулярно повторяющиеся действия линейных руководителей и специалистов функциональных подразделений для достижения целей подсистемы. Формируются они путем «привязки» функции управления к объекту и целям подсистемы. Например, если речь идет о функции планирования деятельности предприятия, то специальная функция применительно к менеджменту качества (программной части структуры) может быть сформулирована как «планирование достижения целей в области качества» и т.д. При определении специальных функций необходимо исходить из того, что они в совокупности должны предусматривать реализацию типовых элементов управленческого цикла: планирования, организации, контроля, учета, регулирования и анализа.

Интеграция СМК в систему менеджмента предприятия на базе матричного подхода может быть осуществлена в условиях действующих стандартов ИСО серии 9000 и, соответственно, уже заданного содержания стандарта ИСО 9001. Последовательность действий при этом можно представить следующим образом:

- анализ спроектированных процессов менеджмента качества и интерпретация их содержания в виде специальных функций менеджмента качества (планирование, нормирование требований к качеству, организация разработки и постановки продукции на производство, организация метрологического обеспечения, контроль качества, испытания и т.д.);
- закрепление специальных функций путем внесения изменений в положения о соответствующих функциональных подразделениях и в должностные инструкции специалистов функциональных подразделений (двойное подчинение: руководителю функционального подразделения и руководителю целевой подсистемы).

КАК МОЖНО ВСТРОИТЬ СМК В СИСТЕМУ МЕНЕДЖМЕНТА ПРЕДПРИЯТИЯ

Рассмотрим конкретную ситуацию с интеграцией СМК, разработанной на основе стандарта ИСО 9001, в систему менеджмента предприятия. Сделаем это на примере подраздела «Проектирование и разработка».

На первом этапе необходимо интерпретировать содержание процессов этого подраздела в виде специальных функций, исходя из необходимости реализовать весь управленческий цикл.

В нашем примере они включают:

- планирование проектирования и разработки;
- организацию подготовки входных и выходных данных;
- контроль (в том числе верификацию и валидацию) проектирования и разработки;
- анализ проекта и разработки и их корректировку;
- учет результатов анализа и изменение проекта и разработки.

Конкретизация функций осуществляется в соответствии с требованиями процессов рассматриваемого подраздела стандарта.

На втором этапе необходимо закрепить выполнение специальных функций за функциональными подразделениями и внести изменения в соответствующие положения о подразделениях и должностные инструкции.

В нашем случае головным подразделением является отдел главного конструктора (ОГК). К выполнению привлекаются: планово-экономический (ПЭО) и производственно-технический (ПТО) отделы, а также отделы стандартизации (ОС), главного технолога (ОГТ), главного метролога (ОГМ), технического контроля (ОТК), научно-технической информации (НТИ) (см. схему).

Далее устанавливаются взаимоотношения руководителя (представителя руководства) СМК с линейными руководителями и руководителями функциональных подразделений по выполнению требований данного подраздела.

Реализация такого подхода к интеграции СМК требует максимально возможного учета специфики, особенностей действующей системы управления предприятием, встраивания СМК в уже сложившуюся организационную структуру.

На практике весь комплекс этих работ и, в том числе, действия, связанные с интерпретацией требований стандарта ИСО 9001 применительно к задачам действующей линейно-функциональной структуры, могут представлять определенную сложность. Поэтому, если говорить о перспективе, то, на мой взгляд, она состоит в стандартизации системы менеджмента предприятия в целом. При этом может быть применен матричный подход в его чистом виде или в модификации. Главное же, стандарт ИСО 9004 должен предложить ту организационную структуру системы менеджмента, в которой в качестве подсистем будут представлены СМК и другие системы менеджмента (экология, охрана труда и др.). Комплекс стандартов на системы менеджмента при этом может быть представлен следующим образом: стандарт ИСО 9004 — рекомендации по разработке и внедрению системы менеджмента предприятия в целом; стандарты ИСО 9001, ИСО 14001, OHSAS 18001 и др. — требования к соответствующим системам менеджмента, используемые, в том числе, для целей сертификации. В этих стандартах необходимо установить положения по участию функциональных подразделений в осуществлении процессов менеджмента, отразить опыт разработки стандартов отраслей, в частности автомобильной (ИСО/ТУ 16949:2002), на системы менеджмента, а также установить положения по конкретизации их требований.

При разработке комплекса потребуется проанализировать действующую практику проектирования систем управления предприятием и обобщить опыт создания матричных структур управления. И, конечно, использовать опыт, накопленный при разработке в СССР стандарта ГОСТ 24525—80 «Управление производственным объединением и промышленным предприятием. Основные положения».

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. При разработке и внедрении стандартов ИСО серии 9000 была недооценена значимость проблемы интеграции СМК в систему управления предприятием. Это негативным образом отразилось на результативности внедрения СМК.

2. Решение ИСО/ТК 176 по проекту стандартов ИСО серии 9000 версии 2008 г. предусматривает распространение стандарта ИСО 9004 на менеджмент предприятия в целом. Вместе с тем проект стандарта ИСО 9004 не предлагает подходов к формированию организационной структуры системы управления предприятием, включающей механизм интеграции в нее СМК. В этом смысле предложенное решение носит половинчатый характер.

3. Применение матричной структуры создает методическую и организационную основу для решения этой проблемы.

4. Наиболее полно возможности матричной структуры могут быть реализованы в рамках создания системы менеджмента предприятия в целом. В связи с этим целесообразно начать разработку стандартов на систему менеджмента предприятия.

5. Следует обратиться в ИСО с предложением создать ТК по стандартизации систем менеджмента предприятия в целом.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СМК. ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

«Менеджмент качества» №1, 2009 г.

Повышение эффективности и устойчивости работы отечественных производителей возможно только при одном непереносимом условии — выпускаемая ими продукция должна быть привлекательной для потребителей, устраивать их по качеству и цене, т.е. быть конкурентноспособной. Неконкурентноспособность продукции оборачивается затовариванием, отсутствием средств на заработную плату, социальное развитие, оборотные средства, совершенствование производства и нередко, как следствие всего этого, — банкротством. Что делать, чтобы не допустить этого?

Ответ может быть классически прост: надо в нужное время и в нужном месте предлагать продукцию более высокого качества и по более низкой цене, чем у конкурентов. Вряд ли кто станет спорить с тем, что для достижения стабильных высоких результатов работы необходима четко функционирующая, результативная система менеджмента качества.

Система может быть основана на широко известных стандартах ИСО 9000 или иметь другую организационную основу, но она должна быть результативной, т.е. отвечать потребностям рынка. Без такой системы предприятию занять устойчивое положение в сегодняшней бизнес-среде невозможно.

Кроме того, потребность во внедрении на предприятиях результативных систем менеджмента качества сегодня резко возросла и со стороны государства, так как в соответствии с Законом «О техническом регулировании» они входят составной частью в схему подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов.

На *рис. 1* представлены принципы управления качеством и основные характеристики рынка, в рамках которого уже сегодня работают наши предприятия. Из рассмотренных характеристик вывод может быть только один - предприятия работают сегодня в жесткой конкурентной среде при достаточно высокой насыщенности рынка товарами, в условиях высоких требований их безопасности изменчивости спроса. Очевидно, что в дальнейшем после вступления России в ВТО, глобализации рынка ситуация может только обостриться.

Второй вывод сводится к тому, что основные принципы менеджмента качества являются по своей природе основой адаптации предприятия к вышеуказанным характеристикам рынка. Опыт показывает, что понимание руководством предприятия и специали-

стами сути этих принципов, опора на них в повседневной практической работе являются залогом успешной деятельности предприятия в области качества в конкурентной среде и обеспечения результативности внедряемой им системы качества.

По оценкам отечественных и зарубежных специалистов до 60% предприятий, сертифицировавших системы качества по требованиям стандартов ИСО серии 9000:1994, не получили ожидаемого эффекта. У них отсутствует динамика роста доли, которую занимает продукция предприятия на рынке, не растут объемы экспорта и продаж продукции в целом. Нет снижения уровня дефектности и рекламаций. Это, так сказать, субъективные причины, зависящие от личности высшего руководителя, его опыта и знаний. Как показывает анализ, есть еще одна причина низкой результативности систем качества, связанная с ролью высшего руководства. Она со-

ПРИНЦИПЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА

- Системный подход к управлению
- Организация, ориентированная на потребителя
- Постоянное улучшение
- Процессный подход
- Роль руководства
- Вовлечение работников
- Решения, основанные на фактах
- Взаимовыгодные отношения с поставщиками

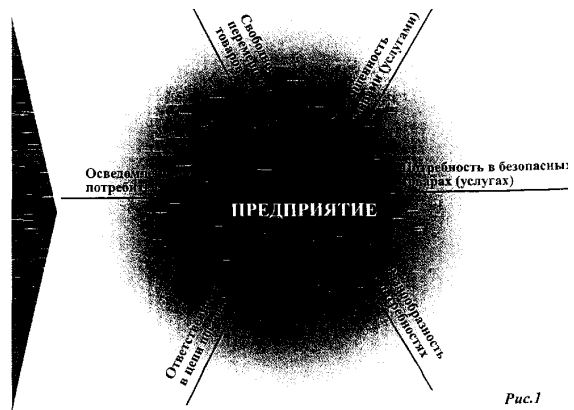


Рис.1

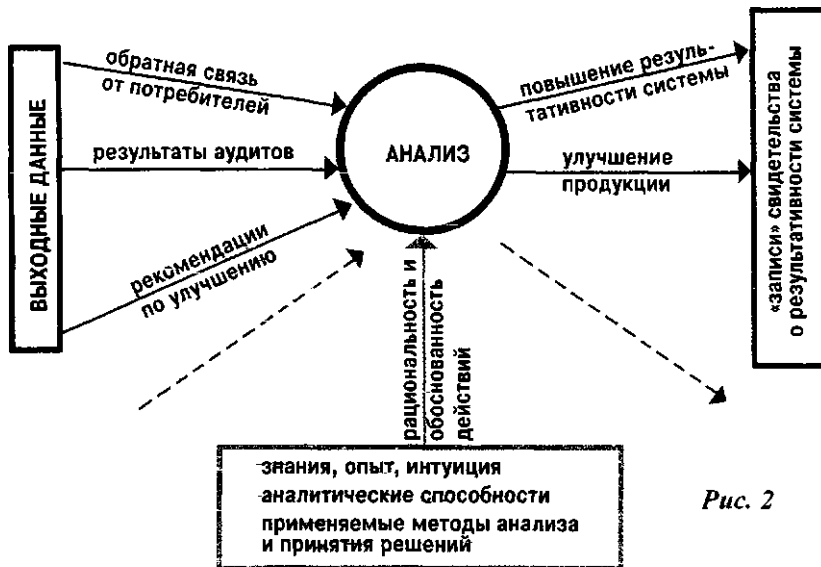


Рис. 2

Рис. 2. Принципы менеджмента качества и характеристики рынка

стоит в том, что высшее руководство предприятия не может в полном объеме реализовать в рамках системы качества свои функции. Корни этой причины, как это будет показано ниже, заложены непосредственно в самих стандартах. Излишне объяснять, что в такой ситуации добиться высокой результативности систем не удастся, так как нарушается важнейший принцип управления — возглавить работу по внедрению системы должен первый руководитель. Этим двум причинам недостаточно активной роли в создании системы качества высшего руководства и путям устранения последствий этого — посвящена данная статья.

Итак, первая проблема - формальное внедрение системы. В чем причина, и как ее избежать? Ведь очевидно, что формальный подход чреват потерей времени и средств, а также неоправданным разочарованием в самих стандартах. И действительно, при определенных условиях стандарты ИСО серии 9000:2000 могут не только оказаться бесполезными, но и принести вред: при формальном подходе к их внедрению они только отвлекут от существа работы по качеству.

Рассмотрим основную причину их формального внедрения, а также пути и мотивы действия руководителей предприятий, в максимальной степени снижающие риск такого развития событий. Прежде всего, необходимо обратиться к внутреннему содержанию стандартов, к их конструкции, к той их роли, которую они играют в управленческом цикле. Главная опасность при этом — непонимание того, что может и чего не может дать система качества, разрабатываемая на основе требований и рекомендаций стандартов ИСО серии 9000:2000. Они устанавливают процедуры, требования к составу входной и выходной информации, необходимость анализа и т.д. Вместе с тем рациональность и обоснованность решений, связанных с улучшением процессов и качества продукции, стандартами не устанавливаются, да и не могут быть установлены. Эти решения — результат творческого процесса. Поэтому степень достижения целей, эффективность принятых мер зависят от знания, опыта и интуиции тех, кто принимает решения, от их аналитических способностей. По оценкам ряда специалистов, успех внедрения стандартов ИСО серии 9000 на 90% зависит именно от этих факторов. Систему качества следует воспринимать лишь как средство, создающее условия для решения комплекса проблем в области качества. И это не недостаток системы качества, а лишь реальный факт, который надо учитывать. Полагаясь же только на формализованные элементы (хотя они и очень важны), руководители и специалисты предприятия будут ждать от системы качества того, что она обеспечить не может. Суть работы по качеству может остаться в стороне, останутся в стороне и специалисты, принимающие технические и управленческие решения.

Сказанное касается как стандарта ИСО 9001, так и стандарта ИСО 9004, хотя последний содержит больше потенциальных возможностей для создания результативной системы качества за счет дополнительной информации о методах, более детальной проработки отдельных ее элементов и функций, разъяснения содержательной части процессов, требований к входной и выходной информации, анализу. Но и этот стандарт — только скелет, арматура, на которую надо «нанизывать» конкретные творческие решения.

Результативность системы качества зависит именно от целесообразности и прогрессивности этих решений. А это, как уже говорилось, обеспечивается знаниями, опытом

и профессионализмом руководителей и специалистов, арсеналом методов менеджмента качества, которыми они владеют.

Подобные выводы можно сделать относительно ряда элементов системы качества. В качестве примера, подтверждающего сказанное, приведем п. 5.6 «Анализ со стороны руководства» стандарта ИСО 9001 (и стандарта ИСО 9004, поскольку структура обоих документов одинакова) (рис. 2). В соответствии с ним в системе качества устанавливаются входные данные (обратная связь от потребителей, результаты аудитов, рекомендации по улучшению) и выходные, т.е. решения и действия, направленные на повышение результативности и эффективности системы, улучшение качества продукции и др. Результативность же анализа со стороны руководства, данные выхода этого процесса будут зависеть в конечном итоге от уровня принятых по входным данным решений, от их обоснованности и целесообразности, т.е. от творческого потенциала руководителей предприятия. На схеме это представлено в виде блока «рациональность и обоснованность действий» (знание, опыт, интуиция, аналитические способности, применяемые методы анализа и принятия решений и т.д.).

Такой же анализ можно провести и по другим элементам системы, например, таким как п. 7.3 «Проектирование и разработка», п. 8.5 «Улучшение» и др. Во всех случаях успех зависит от того, насколько четко работники понимают суть процессов, насколько целесообразны принимаемые ими решения, от их профессионализма и применения современных методов менеджмента.

Эта ситуация аналогична той, которая возникает, когда врач вроде бы выполнил все необходимые действия (измерил температуру у больного, выслушал его, попросил открыть рот и сказать «а» и т.д.), но диагноз поставил неверный и потому не только не помог, но и, возможно, навредил больному.

Как сделать работу по освоению стандартов ИСО серии 9000:2000 плодотворной? Для ответа на этот вопрос, прежде всего, следует уточнить: зачем предприятия внедряют стандарты ИСО серии 9000:2000 и какой может быть при этом стратегия их руководителей? Практика показывает, что в большинстве случаев высшее руководство формулирует две основные цели внедрения стандартов:

первая - стандарты используют как средство повышения эффективности деятельности предприятия, а затем, по мере необходимости, проводится сертификация системы качества на соответствие их требованиям;

вторая - стандарты внедряются только с целью сертификации системы качества.

Рассмотрим последовательно каждую из этих целей и стратегий руководства предприятий по их достижению.

С нашей точки зрения, постановка и достижение первой цели в максимально возможной степени позволяет избежать развития событий в негативном плане, т.е. свести к минимуму опасность формального внедрения стандартов ИСО 9000:2000. Как правило, для этого используют рекомендации стандарта ИСО 9004:2000, в котором изложены современные подходы к совершенствованию организации деятельности и бизнеса в целом. В результате в поле зрения разработчиков находятся не только проверяемые при сертификации процедуры, но и методы, средства и подходы к управлению (статистические методы, моделирование ситуаций, учет затрат на качество и т.д.), у них возникает естественная потребность в отработке вопросов принятия решений. При этом, что тоже

крайне важно, они не подвергаются никакому принуждению и у них нет стремления делать только то, что будет проверяться.

В процессе реализации такой стратегии на первом плане не процедуры, а качество продукции и процессов, творческий подход к решению возникающих проблем. И именно это является гарантией того, что деятельность по улучшению качества работы и ее результатов не будет заменена работой с бумагами, так как возникает естественная потребность:

- во-первых, во внедрении наиболее рационального состава документов;
- во-вторых, в объективном внутреннем аудите, самооценке, анализе, выработке обоснованных решений на основе полученных фактов;
- в-третьих, в выделении необходимых ресурсов, что крайне важно, для повышения результативности системы качества.

В целом можно сказать, что именно эта стратегия создает необходимые условия для реализации основных принципов, которые заложены в TQM и на которых базируются стандарты ИСО серии 9000:2000, - роль руководства и роль первого руководителя; ориентация на потребителя и изучение рынков, борьба за них; вовлечение сотрудников в работу по качеству, их мотивация; процессный подход и др.

Теперь рассмотрим, к чему может привести предприятие реализация им второй стратегии внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000, основной целью которой является сертификация системы качества. Как уже говорилось, система менеджмента качества в первую очередь является средством достижения целей в области решения проблемы качества, а уже во вторую - обеспечивает возможность заключать те или иные контракты и участвовать в тендерах. Если это не учитывать и видеть цель внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000 только в получении сертификата на систему качества, то формальный подход к освоению этой системы просто неизбежен и, следовательно, неизбежна не только ее низкая результативность, но и ее дискредитация среди как сотрудников предприятия, так и потребителей продукции или услуг. При реализации предприятиями второй стратегии они приступают к разработке и внедрению системы качества, как правило, без соответствующего анализа, необходимого для выявления «узких мест» и всего того, что тормозит решение проблемы качества работы и ее результатов. Причем и после получения сертификата на систему качества необходимые дополнения и изменения в документы, учитывающие изменения в процессах, в продукции и в организации производства, не вносятся. Только перед инспекционной проверкой системы качества все спешно приводится в порядок и в документы вносятся соответствующие изменения и дополнения.

Основной вывод из сказанного сводится к следующему: во всех случаях внедрение стандартов ИСО серии 9000 должно осуществляться, исходя из внутренней потребности предприятия, целью которого является повышение его конкурентоспособности. Формирование именно такой стратегии, ее разъяснение и доведение до всего коллектива является главной задачей высшего руководства. Собственно, его способность на практике реализовать эту функцию и будет определять результативность внедряемой системы. Как уже говорилось ранее, наряду с вышеизложенной причиной недостаточно активной позиции высшего руководства в создании результативной системы качества - имеется и причина, заложенная непосредственно в самих стандартах.

Сегодня мы также сталкиваемся с давлением, хотя и другого характера, рыночным, то есть с ситуацией, когда стандарты ИСО 9000 внедряются зачастую с целью получения сертификата для выхода на зарубежные рынки или для рекламы.

Проще всего объяснить это пресловутым российским менталитетом, как это делают некоторые критики, или неподготовленностью наших руководителей и специалистов к работе в области менеджмента качества. Доля правды здесь, безусловно, есть, и еще много предстоит сделать в повышении культуры управления, в освоении современных методов работы. Однако проблема не только в этом, она состоит также и в наличии объективных причин, заложенных в самих стандартах.

Об этом свидетельствуют, в частности, результаты работы 22-го заседания ИСО/ТК 176, которое состоялось в Малайзии в ноябре-декабре 2004 года, на котором много времени было посвящено обсуждению путей решения именно этой проблемы. Дискуссия по концепции стандартов ИСО 9000 версии 2008 года, по существу, свелась к следующему: что надо сделать, чтобы изменить отношение к этим стандартам со стороны высших руководителей предприятий. Членам комитета было дано «домашнее задание» проработать подходы к решению этой проблемы.

Выскажу свою точку зрения на то, чем это вызвано. Организуемые в рамках системы менеджмента процессы можно разделить на две основные группы: процессы использования имеющегося потенциала предприятия и процессы создания, наращивания и модернизации его потенциала. Соответственно можно выделить и два вида принимаемых в рамках системы решений: тактические и стратегические (таблица).

Требования стандартов ИСО серии 9000

<ul style="list-style-type: none"> • Представитель высшего руководства • Руководители служб • Специалисты 	<ul style="list-style-type: none"> • Первый руководитель (высшее руководство)
<p>Процессы использования имеющегося потенциала предприятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • формирование требований к качеству; • управление производством обслуживанием; • валидация и верификация; • мониторинг и измерения; • управление несоответствующей продукцией; • документация; И др. 	<p>Процессы создания, наращивания и модернизации потенциала предприятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • изменения целей и политики в области качества; • реконструкция производства; • внедрение новых технологических процессов; • изменение организационной структуры; и др.

Очевидно, что главной задачей высших руководителей является принятие стратегических решений. Также очевидно, что принятие подобных решений связано с анализом и учетом всех аспектов и направлений деятельности предприятия. С одной стороны, это качество, объемы и сроки выполнения контрактов, проблемы экологии, решение соци-

альных вопросов, включая охрану труда и др. С другой - формулировка целей и политики предприятия в целом с учетом наличия ресурсов (которые всегда ограничены), принятие решений по вопросам планирования и модернизации процессов создания продукции, организации управленческих процессов и, наконец, анализ достижения целей, издержек производства и принятие корректирующих мероприятий. Все это является исключительной прерогативой высших руководителей, и именно жесткая необходимость такого системного мышления выделяет их из всего управленческого персонала, определяет их роль и значимость. Что же предлагают в этом плане стандарты ИСО 9000? Они говорят высшим руководителям: все вышеперечисленное необходимо делать, руководствуясь только одним критерием - качеством. Безусловно, качество сегодня - важнейший аспект. Но, заставляя высших руководителей при принятии стратегических решений ориентироваться только на него, стандарты лишают их основной функции - руководить предприятием в целом, нести личную ответственность за его работу перед коллективом и собственником.

Ситуация еще более усугубляется, когда такое положение документируется в рамках системы и затем подлежит оценке при сертификации. Следствием этого является та реакция высших руководителей на стандарты ИСО 9000, которую мы имеем сегодня.

Необходимость иметь сертификат соответствия на системы заставляет высших руководителей давать поручения по их внедрению и по сертификации своим подчиненным, а дальше, внутренне не принимая такого стиля принятия решений, работу в рамках системы возлагать на своих заместителей. Отсюда низкая результативность системы, а также в большинстве случаев отсутствие в ее рамках мероприятий стратегического характера, в том числе касающихся внедрения новых технологий, модернизации производства и т.д.

С одной стороны, стандарты ИСО 9000 нужны, с другой - находясь в рамках системы качества, высшие руководители не могут в полном объеме реализовать свою основную функцию - принятие стратегических решений. Каков же выход? Думаю, главное - на первом этапе необходимо организовать обсуждение этой проблемы и, прежде всего, с высшими руководителями. Если дискуссия подтвердит изложенные здесь соображения, необходимо признать и твердо заявить, что сложившаяся ситуация сдерживает результативность действия системы на базе стандартов ИСО 9000 версии 2000 года. А далее принять меры по внесению изменений в стандарты и организацию их внедрения, а также сертификацию разрабатываемых на их основе систем.

Прежде всего, в стандартах ИСО серии 9000 должно быть четко установлено, что при подготовке и принятии стратегических решений наряду с качеством учитываются и другие факторы: объем выпуска и сроки поставок, охрана окружающей среды, охрана труда и др. Перспективы же работ в этой области, по нашему мнению, должны базироваться на том, что результаты функционирования системы менеджмента качества - это важнейший, но лишь один из источников информации для принятия решений высшим руководством. Ведь система качества фактически является подсистемой системы управления предприятием в целом. Накопленный методический и организационный опыт разработки стандартов на системы менеджмента качества и охраны труда, экологического менеджмента, стандартов устойчивого развития, моделей совершенства и т.д. вполне достаточен, чтобы приступить к разработке стандартов на систему менеджмента пред-

приятия в целом. Уверен, это именно то, в чем предприятия сегодня остро нуждаются.

Реализуя эту стратегию, ВНИИС разработал и зарегистрировал в Ростехрегулировании добровольную систему сертификации интегрированных систем менеджмента. Ее нормативной базой являются международные стандарты ИСО 9000 (качество), ИСО 14000 (экология) и OHSAS 18001:1999 (охрана здоровья и безопасность персонала). В рамках системы менеджмента с учетом специфики конкретных предприятий формируется подсистема интегрированных элементов и процессов, включая элементы анализа и снижения издержек производства.

Учитывая значимость этой проблемы, я хотел бы пригласить к сотрудничеству предприятия для разработки и внедрения интегрированных систем, углубленной отработки их элементов и процессов с учетом специфики выпускаемой продукции.

Хотелось бы также, чтобы читатели, и прежде всего руководители предприятий, откликнулись на эту публикацию и высказали свой взгляд на обсуждаемую проблему.

БЕЗОПАСНОСТЬ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ РЕГЛАМЕНТУ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА: ЧТО БУДЕТ ГАРАНТИЕЙ?^{1*}

«Методы оценки соответствия» № 11, 2012 г.

ЦИФРЫ «ГОВОРЯТ» САМИ ЗА СЕБЯ

С 01.07.2013 г. начнет действовать технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» ТР ТС 021/2011. Авторы задали менеджерам пищевых предприятий вопрос: «Готовы ли Вы работать по новому документу?» и получили удручающие ответы. 50% респондентов слышали о ТР впервые, 25% ждали, когда контролирующие органы «прикажут» его внедрять, и только 25% были готовы.

Как выяснилось, о своей готовности заявили те специалисты, на предприятиях которых была внедрена система менеджмента безопасности пищевой продукции (СМБПП) по ГОСТ Р ИСО 22000-2007 «Системы менеджмента безопасности пищевой продукции. Требования к организациям, участвующим в цепи создания пищевой продукции». Оставшимся 75% опрошенных остается только посочувствовать, потому что возникшая после вступления в силу ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ расслабленность плавно перешла по русскому обычаю в пофигизм. В этой ситуации довольно жесткие требования нового ТР заставят производителей «очнуться» и приложить немало сил для выполнения требований к обеспечению безопасности в процессе производства (глава 3 ТР).

ПОЧЕМУ ВАЖНА ИМЕННО ГЛАВА 3 ТР?

Во-первых, ТР ориентирован на подход к обеспечению безопасности на уровне, принятом в Евросоюзе и большинстве стран-членов ВТО. Суть — не в том, чтобы чаще контролировать все подряд, а в создании условий бездефектного изготовления продукции.

Во-вторых, даже поверхностный взгляд на требования ТР наводит на мысль об их сходстве с требованиями стандартов ISO к СМБПП: ISO 22000:2005 и ISO/TS 22002-1:2009.

В *таблице* представлены результаты сравнительного анализа требований ТР (содержащихся в статьях главы 3) и упомянутых стандартов в виде перекрестных ссылок, что позволяет сделать вывод: **все требования ТР, относящиеся к производству пищевой продукции и указанные в статьях 10-18 главы 3 ТР так или иначе содержат**

^{1*} В соавторстве

ся хотя бы в одном из российских аналогов упомянутых стандартов: ГОСТ Р ИСО 22000-2007 и ГОСТ Р 54762-2011/ISO/ TS 22002-1:2009 «Программы предварительных требований по безопасности пищевой продукции. Часть 1. Производство пищевой продукции».

Несомненно, те 25% производителей, которые внедрили СМБПП, имеют преимущества, так как пройдя сертификацию по схеме ИСО 22000 + ИСО/ТУ 22002-1 (в аккредитованном органе!), предприятие полностью удовлетворяет требованиям:

- западных рынков (что актуально после вступления России в ВТО);
- ТР в части безопасности производства;
- ретейлеров (торговых сетей), которые в большинстве своем копируют западный подход и заставляют поставщиков внедрять стандарт FSSC (сертификация системы безопасности пищевых продуктов), фактически повторяющий требования ИСО 22000 и ИСО/ТУ 22002-1.

Таким образом, внедрение тандема стандартов ИСО 22000 + ИСО/ТУ 22002-1 - наиболее рациональный подход для тех, кто хочет «проснуться» и за оставшиеся несколько месяцев создать необходимые условия безопасного производства. Однако нельзя не отметить затратность и сложность этой процедуры.

Затратность — из-за стандарта ИСО/ТУ 22002-1, который устанавливает планку требований к инфраструктуре и технологической системе на таком уровне, что в некоторых случаях проще построить новый завод, чем доводить до ума старый. Здесь готовых рецептов нет: плачевное состояние основных производственных фондов известно всем так же, как и нежелание значительной части российских владельцев бизнеса вкладывать деньги в обновление инфраструктуры. Хотя кое-что сэкономить можно: в Москве, Московской области и ряде других регионов практикуется дотация властей (до 50%) на работы по сертификации, выполняемые аккредитованными и известными органами и консалтинговыми фирмами. В связи с этим необходимо такую практику поддержки предприятий считать важнейшим направлением решения проблемы продовольственной безопасности в условиях вступления страны в ВТО. Ее целесообразно одобрить на государственном уровне и рекомендовать администрациям регионов для широкого применения.

КАМЕНЬ ПРЕТКНОВЕНИЯ

Сложность, в первую очередь, создает стандарт ИСО 22000, который включает такие малопонятные для производителей вещи, как, например, анализ рисков или валидация мер по управлению. Уместно вспомнить мудрую китайскую поговорку: «в бушующем море не обойтись без кормчего», которого придется либо нанять, либо обучить. Наш опыт работы с успешными предприятиями подсказывает, что нужно начинать с обучения персонала (тем более, что стандарт ИСО 22000 уделяет этому особое внимание). При этом правильный выбор учебного центра позволит существенно снизить затраты на последующие услуги консультантов по внедрению или даже свести их к нулю. Не секрет, что обучением и консалтингом сейчас занимаются сотни (если не тысячи) организаций. При этом, как утверждают ведущие аудиторы, по рассматриваемым стандартам квалификация большинства консалтинговых фирм, мягко говоря, оставляет желать лучшего.

Сравнение требований Регламента ТР ТС 021/2011 с требованиями ГОСТ Р 54762-2011/ISO/TS 22002-1:2009 и ГОСТ Р ИСО 22000-2007

Статьи Регламента ТР ТС 021/2011			Совокупные требования стандартов, соответствующие статьям Регламента ТР ТС 021/2011	
			ГОСТ Р 54762-2011 /ISO/ TS 22002-1:2009	ГОСТ Р ИСО 22000-2007
Номер статьи	Название статьи	Номер части в статье	Номер пункта, название	Номер пункта, название
1	2	3	4	5
10	Обеспечение безопасности пищевой продукции в процессе ее производства (изготовления), хранения, перевозки (транспортирования), реализации	3	8.6 Профилактическое и корректирующее техническое обслуживание 11 Очистка и санитарная обработка 11.3 Программы очистки и санитарной обработки 12 Борьба с вредителями 13.7 Чистоплотность персонала 13.8 Поведение персонала 16 Складирование	4.2.3 Управление записями 7.1 Планирование и производство безопасной продукции. Общие положения 7.2 Программы обязательных предварительных мероприятий 7.8 Планирование верификации 7.9 Система прослеживания 8.3 Управление мониторингом и измерениями
11	Требования к обеспечению безопасности пищевой продукции в процессе ее производства (изготовления)	3	11.3 Программы очистки и санитарной обработки	7.3.5.2 Описание стадий процесса и мероприятий по управлению
			12 Борьба с вредителями	7.4.4 Выбор и оценка мероприятий по управлению 7.6.2 Идентификация критических контрольных точек 7.6.3 Определение критических пределов для критических контрольных точек 7.6.4 Система мониторинга в критических контрольных точках 7.6.5 Действия в случае превышения критических пределов
		4		7.3.3.1 Сырьевые материалы, ингредиенты и материалы, входящие в контакт с пищевой продукцией 7.9 Система прослеживания
		5	13.3 Столовые для персонала и зоны, отведенные для приема пищи	
		6	13.5 Состояние здоровья	—
		7	13.6 Заболевания и травмы	—
12	Требования к обеспечению водой процессов производства (изготовления) пищевой продукции	1, 2, 3	6.2 Водоснабжение	

13	Требования безопасности к продовольственному (пищевому) сырью, используемому при производстве пищевых продуктов	1	—	7.9 Система прослеживания
		2, 3	9.3 Требования к входной продукции (сырью/ингредиентам/упаковке)	7.9 Система прослеживания
		4	16 Складирование	—
14	Требования к организации производственных помещений, в которых осуществляется процесс производства (изготовления) пищевой продукции	1	5.2 Внутреннее устройство, планировка и схемы движения 5.3 Внутренние конструкции и приспособления 5.4 Размещение оборудования 5.7 Хранение пищевой продукции, упаковочных материалов, ингредиентов и непищевых химических веществ 6.4 Качество воздуха и вентиляция 8.1 Пригодность, очистка и техническое обслуживание оборудования. Общие требования 12.3 Защита от проникновения вредителей	—
		2	6.4 Качество воздуха и вентиляция 6.6 Освещение 13.2 Санитарно-техническое оборудование и туалеты для персонала	—
	3	13.2 Санитарно-техническое оборудование и туалеты для персонала	—	
	4	11.2 Чистящие и дезинфицирующие средства и приспособления	—	
	5, 6	5.3 Внутренние конструкции и приспособления	—	
	7	5.3 Внутренние конструкции и приспособления	—	
		7.4 Стоки и дренажи		
	8	8.6 Профилактическое и корректирующее техническое обслуживание	—	

15	Требования к использованию технологического оборудования и инвентаря в процессе производства (изготовления) пищевой продукции	1	8.1 Пригодность, очистка и техническое обслуживание оборудования. Общие требования 8.2 Гигиеничность конструкции 8.3 Поверхности, контактирующие с продукцией	—
		2	8.4 Оборудование для регулирования и контроля температуры	—
		3	8.3 Поверхности, контактирующие с продукцией	—
16	Требования к условиям хранения и удаления отходов производства (изготовления) пищевой продукции	1	7.3 Ликвидация и удаление отходов	—
		2, 3, 4, 5	7.2 Контейнеры для отходов и несъедобных или опасных веществ	—
17	Требования к процессам хранения, перевозки (транспортирования) и реализации пищевой продукции	1, 2, 3, 4, 5, 6	6.2 Водоснабжение 16.3 Автотранспортные средства, транспортеры и контейнеры	—
		7, 8, 9	16.2 Хранение на складах	—
		10	13.5 Состояние здоровья	—
		11	13.6 Заболевания и травмы	—
18	Требования к процессам утилизации пищевой продукции	—	—	7.10 Управление несоответствиями

Эффективный обучающий центр должен отвечать следующим минимальным требованиям:

- принадлежать аккредитованному органу по сертификации (или быть его партнером);
- привлекать для обучения действующих экспертов (аудиторов).

ГОСКОНТРОЛЬ

Рассмотрим еще один важный аспект перехода на требования ТР: подтверждение соответствия процессов производства. Статья 2 главы 4 ТР устанавливает, что для этих целей применяют не подтверждение соответствия, а государственный контроль (надзор). Это вызывает некоторые вопросы.

Во-первых, № 294-ФЗ запрещает проводить надзор чаще, чем раз в три года, что неприемлемо для оценки функционирования таких сложных и тонких объектов контроля, как система ХАССП и оценка эффективности ее применения. Международные правила

(по стандарту ISO/TS 22003:2007 «Системы менеджмента безопасности пищевых продуктов. Требования к органам, проводящим аудит и сертификацию систем менеджмента безопасности пищевых продуктов») предусматривают инспекционный контроль не реже двух раз за три года (заметим, что некоторые европейские органы по сертификации проводят контроль еще чаще: один раз в 6 месяцев).

Во-вторых, любая инспекция (а для пищевого предприятия число контролируемых органов может быть более 10) это серьезный стресс для персонала, способный привести к производственным потерям. Ни на секунду не ставя под сомнение квалификацию инспекторов, рискнем утверждать, что компетентность аудиторов аккредитованного органа по сертификации СМБПП также достаточна для того, чтобы проверить выполнение требований ТР в части производства. Требования стандартов ИСО 22000 и ИСО/ТУ 22002-1 полностью перекрывают требования ТР, поэтому правильно было бы учитывать наличие сертификата на СМБПП, выданного аккредитованным органом при принятии решения об объеме и периодичности проверки производства. При этом, если аккредитованный орган по сертификации входит в систему сертификации, учрежденную федеральной структурой, (выполняющей в том числе функции одного из контролируемых органов), то наличие выданного им сертификата должно полностью заменять проверку производства на соответствие ТР.

Это одно из самых сложных требований. Ему соответствуют только 20 органов в Системе сертификации Росстандарта «Системы качества и безопасности пищевой и фармацевтической продукции». За 10 лет в Системе было сертифицировано более 400 предприятий пищевой промышленности, органы достаточно равномерно распределены по территории России, Методический центр Системы обучил более 500 специалистов предприятий по внедрению требований безопасности при производстве пищевой продукции.

РЕЗЮМЕ

Проведенный анализ проблемы введения в действие ТР позволяет сделать следующие выводы:

танDEM стандартов ИСО 22000 и ИСО/ТУ 22002-1 при грамотном внедрении на предприятии позволит гарантировать соблюдение требований ТР ТС в части безопасности производства пищевой продукции;

эффективный контроль выполнения требований возможен при учете и правильном использовании результатов аудитов, проводимых аккредитованными органами по сертификации СМБПП.

Данный подход к реализации требований ТР целесообразно принять во всех странах ТС. В этих целях необходимо разработать и утвердить в рамках Евразийской экономической комиссии единое руководство по его применению. Это позволит обеспечить необходимый уровень доверия между поставщиками и потребителями стран ТС, а также при поставках в другие страны.

КАЧЕСТВО КАК НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ

«Сертификация» № 1, 2013 г.

Поводом для данной публикации стало сегодняшнее прочтение широко известной статьи Ивана Александровича Ильина «Спасение в качестве» и попытка показать, к чему приводит забвение высказанных им мыслей о значении качества для будущего России. Автор предлагаемого материала обобщает и в определенной степени развивает рассмотренные в его предыдущих статьях^{1*} проблемы прямой зависимости между действующей в стране моделью регулирования бизнеса и высокой степенью нецивилизованности отечественного предпринимательства, что ведет к попаданию на рынок значительных объемов опасных, низкокачественных товаров, и прежде всего, продуктов питания, а также к некачественному оказанию услуг. Жизнь показывает, что эта модель негативно влияет на все стороны развития нашего общества, на его морально-нравственное и психологическое состояние, а значит, на качество жизни в целом.

НЕЦИВИЛИЗОВАННЫЙ БИЗНЕС. ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ

Действующая модель, призванная регулировать ведение бизнеса в России, на деле зачастую рождает тот тип «дикого» предпринимательства, чьей главной целью является прибыль, а не интересы граждан, которым нужны качественные и безопасные товары и услуги. Прибыль должна быть получена любой ценой – даже ценой здоровья и жизни людей. Именно такое понимание бизнеса привело к тому, что сегодня нам предлагают опасную пищу и опасные лекарства, опасный транспорт и опасные детские игровые площадки, а также многое другое, несущее в себе опасность, чем мы повседневно пользуемся. Обман потребителей, выброс на рынок контрафактных и фальсифицированных товаров, угон автомобилей с целью продажи их узлов и деталей, дома, в которых нельзя жить, ненадежные системы тепло- и водоснабжения, плохая экология, взяточничество и откаты – вот результат понимания бизнеса только как средства обогащения. Даже такое явление, как рост нелегальной миграции процветает в основном из-за тех, кто стремится незаконно нажиться на дешевой рабочей силе.

Виновников крупных трагических происшествий, как правило, находят. Однако вина лежит не только на них – не они ведь установили порядок, при котором безопасность того или иного объекта можно проверять только раз в три года и с предварительным уведомлением предпринимателя о проверке. Вот и проверили, и дали добро на эксплуата-

^{1*} См. ж-л «Сертификация» № 1-2012, № 4-2012.

цию такого, например, «корыта», как теплоход «Булгария».

Сегодня можно зарабатывать большие деньги за счет потребителей, обманывая их, продавая просроченные товары. Только плати налоги и спи спокойно. О безобразиях, которые творятся в торговле, говорит уже и Счетная палата РФ. Используя сложившийся в советское время авторитет соответствия продукции государственному стандарту, теперешние жуликоватые товаропроизводители, пользуясь бесконтрольностью, так обманывают потребителей: на изготовленные по неизвестно какому документу опасные и некачественные товары ставят знак соответствия ГОСТ Р. И наказания за это, так же как и за несоблюдение требований технических регламентов, они практически не несут.

По большому счету, одним из главных источников коррупции среди чиновников, полицейских, судей и прокуроров также является недобросовестный бизнес. Именно его представители, находясь у этих «государственных мужей» на «крючке», их развращают. Не всякий чиновник или полицейский, имея властные полномочия, может устоять – слишком велик соблазн взять долю от несправедливо заработанных средств. Напористые, но далеко не всегда компетентные в том или ином деле фирмы выигрывают тендеры на госзаказы при поддержке «заинтересованных» госслужащих, и, конечно, благодарят их за это откатами и взятками. Чиновники при этом не требуют, да и не имеют морального права требовать, качественного результата, им не нужны модернизация и инновационные решения – они своего достигли. Как следствие, мы получаем низкое качество исследований и разработок, некачественные и опасные продукцию и услуги. Парадоксально, но факт: в этой ситуации тенденция снижения качества нашей жизни создается за счет государственных средств.

Все сказанное выше происходит в нашей жизни с пугающей регулярностью. При этом никто, по большому счету, не борется с причинами, порождающими нецивилизованный бизнес. Есть реакция на конкретные вопиющие факты коррупции, на отдельные чрезвычайные происшествия. Ведутся «громкие» дела, следуют наказания. Однако переломить ситуацию они скорее всего не смогут, так как не устраняются первопричины коррупции, не принимаются предупредительные меры.

Сегодня с трибун много говорится, что главная цель нашего развития – человек. Ставятся задачи формирования социально ориентированного бюджета, повышаются пенсии и заработная плата, но, к сожалению, на эти деньги часто нельзя купить вкусную и здоровую пищу, а оказываемые услуги сопровождаются обманом и хамством со стороны их исполнителей. Потребители по существу брошены на произвол судьбы. Создать цивилизованную страну для собственных граждан нам явно не удастся. Не получается, к сожалению, у большей части населения России «жить хорошо здесь и сейчас». Да и не получится, если отношение к потребителям кардинально не изменится.

Государство, стремясь способствовать развитию бизнеса, снижает административные барьеры, но при этом, как говорится, «вместе с водой выплескивает и ребенка», то есть принимаемые им меры способствуют тому, что товаропроизводители и торговля уже почти забыли о самом существовании потребителей. Главная цель – прибыль, безопасность же и качество в их цели не входят. Но если власть идет навстречу бизнесу, создавая мощные структуры по защите его интересов – Российский союз промышленников и предпринимателей, общественные организации «Опора России» и «Деловая Россия» (а теперь создана еще одна структура, лицо которой – бизнес-омбудсмен), то и пред-

приниматели в ответ должны были бы вести себя честно и «отрабатывать» создаваемые для них благоприятные условия. Но этого, к сожалению, не происходит.

Сегодня много внимания уделяется улучшению инвестиционного климата. В этой сфере в последнее время есть некоторые успехи: по данным Всемирного банка, рейтинг России несколько повысился за счет совершенствования налогового администрирования. Это, конечно, хорошо. Вместе с тем, существенного прогресса в улучшении инвестиционного климата в ближайшей перспективе ждать не приходится. В экономически развитых странах наиболее весомыми в системе его оценок являются показатели, характеризующие качество бизнес-среды, уровень добросовестности конкуренции на рынке. А именно это и есть наше «слабое место». И все предыдущие безуспешные попытки сделать скачок в привлечении инвестиций в нашу экономику убедительно говорят об этом.

Недобросовестный бизнес развращает не только тех, кто в нем непосредственно занят, но и тех, у кого на глазах это происходит. Как известно, дурной пример заразителен. В кино и на телевидении идет пропаганда насилия и беззакония, все сюжеты так или иначе связаны с черным бизнесом, бандитами и силовиками. По сути, идет пропаганда коррупции со всеми вытекающими последствиями для страны. Справедливо в связи с этим задается в своей статье вопросом И.А. Ильин: «Что могут построить бесчестные и продажные руки?...».

Позитивных примеров средства массовой информации, как правило, не приводят. А они есть. В октябре прошлого года были подведены итоги очередного конкурса на соискание премии Правительства Российской Федерации в области качества, модель которой по критериям оценки гармонизирована с Европейской премией по качеству. Все предыдущие годы никакой информации об этом мероприятии ни печатные издания, ни телевидение практически не давали. В этот раз награды лауреатам вручал председатель Правительства РФ Д.А. Медведев, и мы надеялись, что ситуация изменится – будут привлечены СМИ, что приведет к широкому изучению и распространению опыта предприятий-лауреатов (А это лучшие предприятия страны!). Ничего подобного, к сожалению, не произошло. И это печально. Ведь опыт организаций – победителей данного конкурса уникален. Он имеет две главные составляющие: одна – успехи в совершенствовании деятельности по повышению качества выпускаемой продукции, вторая – достигнутые результаты, в том числе, экономические. А это, собственно, и есть интегральная характеристика конкурентоспособности предприятия. И этот опыт оказался никому не нужен! Как мы собираемся повышать конкурентоспособность отечественной промышленности? Непонятно.

Что касается средств массовой информации, то надо сказать, что они все-таки выполняют свое назначение, когда освещают множество случаев обмана потребителей. Но чаще всего эти сюжеты являются «гласом вопиющего в пустыне» – эффект от них незначителен. Да, нам показывают, что происходит, и призывают быть внимательными при приобретении товаров. Главное же, чего не происходит, так это справедливого наказания виновников. Не называются конкретные лица и фирмы, нет реальных действий по устранению причин появления опасных и некачественных товаров. Рядовым же потребителям с этими проблемами не справиться, и ничего, кроме ощущения безысходности, у них не возникает.

Оценивая моральную и нравственную атмосферу, сложившуюся в нашем обществе, необходимо признать, что произошло его определенное расслоение. Люди поставлены в неодинаковые условия в том, что касается реализации их интеллектуальных возможностей, потенциала для достижения жизненных целей. Быть честным и трудолюбивым, быть хорошим ученым, инженером, врачом или рабочим сегодня часто не самое главное для того, чтобы достичь успеха и иметь возможность обеспечить себе и своей семье достойный уровень жизни и психологический комфорт – ведь преуспевают более оборотистые и беспринципные.

Начиная свой бизнес, предприниматель стоит перед выбором: работать честно, думать о качестве и безопасности продукции и не обманывать потребителей или принять сложившиеся на рынке условия недобросовестной конкуренции. А они таковы, что выбор в пользу честной работы часто ведет к потере бизнеса – трудно конкурировать с теми, кто не утруждает себя добросовестным ведением дела. Снижение себестоимости продукции за счет невыполнения установленных требований к ее качеству и безопасности, что по сути является прямым обманом потребителей, позволяет удержать бизнес, но надо понимать, что для многих из тех, кто такой выбор сделал, – это моральный слом. И самое опасное в том, что наиболее тяжелый нравственный урон в связи с этим несут начинающие молодые предприниматели.

Хочется верить, что большинство тех, кто открывает свой бизнес, изначально стремятся к одному – честно работать, чтобы иметь возможность обеспечить нормальную жизнь для себя и своей семьи, получая моральное удовлетворение от результатов своего труда. И если этого не происходит, если существует громадное, ничем не обоснованное неравенство в доходах, то в обществе обостряются социальные противоречия, ухудшается его нравственное и психологическое состояние. Думаю, что и «отток мозгов» из России связан во многом именно с этим.

Чтобы переориентировать предпринимателей на качественные результаты и кардинально улучшить инвестиционный климат, необходимо скорректировать существующую модель регулирования бизнеса, организовав постоянно действующую, системную работу по предупреждению появления его нецивилизованных форм и их искоренению.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БОРЬБЫ С НЕЦИВИЛИЗОВАННЫМ БИЗНЕСОМ

Этот раздел хочу начать со слов И.А. Ильина, высказанных им в упомянутой выше статье: «Вглядитесь в пути и судьбы России, взвесьте в ее крушение и унижение... И вы увидите, что все основные затруднения ее были от объема и количества».

Действующая в настоящее время система показателей оценки деятельности бизнеса предусматривает в основном количественные характеристики. В советское время прогрессивные экономисты критиковали сложившуюся тогда систему планирования и оценки экономической деятельности за то, что она работала в основном на основе количественных показателей, – пресловутый «вал». В числе основных причин назывались отсутствие рынка и директивное планирование. Сегодня, когда, казалось бы, этих причин нет, происходит то же самое: применяются в основном количественные показатели. И это проявляется во многом. Именно таким образом, в частности, установлены критерии оценки работы регионов по улучшению инвестиционного климата. Среди них нет ни одного, говорящего о том, как предприятия работают над повышением качества и

обеспечением безопасности выпускаемых товаров, как идет борьба с контрафактной и фальсифицированной продукцией и как соблюдаются требования технических регламентов и других нормативно-правовых документов.

Регулируя развитие бизнеса, необходимо установить качественные критерии его оценки, и предпринимателям, которые соответствуют этим критериям, необходимо оказывать всяческую поддержку. Тем же, кто им не соответствует и злостно нарушает принятые нормы, объявить решительную борьбу и установить наказания вплоть до закрытия бизнеса. Тогда они или будут вынуждены уйти с рынка, или начнут думать не только о прибыли, но и о безопасности и качестве своей продукции или услуги, а значит, станут соблюдать технологическую дисциплину, возродят службы стандартизации и технического контроля. При этом, естественно, следует ожидать сокращения числа предпринимателей, однако, как говорится, лучше меньше, да лучше. Проблема количественного насыщения российского рынка товарами сейчас решена, теперь дело за их качеством и безопасностью. Именно этого сегодня требует основная масса населения страны.

Что касается критериев, то они достаточно понятны. Это выполнение требований технических регламентов и других нормативно-технических документов, отсутствие случаев нарушения прав потребителей и их обмана, совершенствование менеджмента на базе внедрения международных стандартов, соблюдение требований охраны труда и экологических требований, освоение инновационных видов продукции, соблюдение финансовой дисциплины и другие показатели, характеризующие качественную сторону деятельности бизнеса.

В условиях вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО), когда крайне остро стоит вопрос повышения конкурентоспособности наших предприятий, выпуск опасных и недоброкачественных товаров – гибельный путь для них. Без должного качества продукции, которое по оценке зарубежных специалистов на 70 % определяет ее конкурентоспособность, наши предприятия будут вытесняться с рынков. Однако действующее сегодня законодательство в сфере контрольно-надзорной и сертификационной деятельности оставляет отечественным предприятиям лазейки для недобросовестной работы. И даже если будут приняты решения об усилении ответственности бизнеса, они мало что дадут, так как в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ФЗ № 294) крайне трудно установить сам факт нарушения. Правда, всякий раз после крупной аварии на гидроэлектростанции, на железнодорожном или водном транспорте, получившей широкое освещение в средствах массовой информации, в этот закон вносятся отдельные изменения. Однако они не меняют существа дела, так как на контроль и надзор по-прежнему смотрят только как на административный барьер.

В связи с вышесказанным необходимо специально отметить еще одно негативное последствие ослабления контрольно-надзорной деятельности. Вступив в ВТО, Россия открывает свой внутренний рынок для других стран, поэтому существует реальная угроза массовых поставок к нам некачественных, опасных товаров. К сожалению, это сегодня уже происходит.

Печально, но факт: в последние годы в прессе вокруг специалистов, занятых в сфере контрольно-надзорной и сертификационной деятельности, создается нездоровая ат-

мосфера: их подозревают в вымогательстве, создании препон для предпринимателей и т.д. И такие случаи, видимо, имеют место, как и в любой другой области нашей жизни. Однако посмотрим на это с другой точки зрения – в той же прессе редко можно встретить факты, когда работник контрольно-надзорного или сертификационного органа попал бы под следствие и, больше того, был бы привлечен к суду или приговорен к наказанию за вымогательство. А вот что касается бизнеса, далеко ходить не надо – и печатные, и электронные источники постоянно оповещают нас о «громких» делах, возбужденных против нечестных предпринимателей.

В настоящее время в сфере регулирования ведения бизнеса действуют либеральные законы, которые «кошмарят» не предпринимателей, а потребителей. При этом много говорится о том, что регулировать его необходимо с помощью гибких инструментов и делать это – задача самого бизнеса, кроме того должны работать соответствующие институты. Кто же спорит? Конечно, должны. Однако таких эффективно работающих институтов сегодня нет, они создаются десятилетиями, бизнес же, судя по его поведению, в частности, на потребительском рынке, еще не созрел для самостоятельного решения этой проблемы. Проблема же с безопасностью продукции существует сейчас, решать ее надо как можно быстрее и сделать это должно государство, как это происходит в экономически развитых странах, где наряду с соответствующими общественными институтами действуют меры государственного регулирования. Например, в Германии, где достаточно эффективно работают общественные структуры, интенсивность контроля и надзора значительно выше, чем у нас.

С большим трудом восстанавливается в настоящее время стандартизация. В связи с ее развалом в недавние годы сегодня в этой сфере деятельности наблюдается большой дефицит специалистов. С трудом идет реформа технического регулирования. На многих предприятиях, как правило, малых и средних, сокращены или полностью отсутствуют службы технического контроля и стандартизации, регулярно нарушаются требования нормативных документов, не соблюдается технологическая дисциплина, игнорируются современные методы менеджмента качества. К сожалению, это устойчивая тенденция, проникшая даже в оборонную и космическую отрасли промышленности.

Правда, в последнее время несколько оживился общественный контроль за потребительским рынком и сферой обслуживания, и это позитивный факт. Однако без изменения государственной политики в сфере контрольно-надзорной и сертификационной деятельности, без оказания государственной поддержки обществам защиты прав потребителей и повышения их роли в принятии решений по регулированию бизнеса ситуацию с качеством и безопасностью товаров не переломить.

Отрадно, что представители власти все же стали уделять внимание этой проблеме. От них сейчас можно слышать совершенно справедливые слова о необходимости оценивать деятельность контрольно-надзорных и сертификационных органов не по количеству проверок и выданных сертификатов, а по их результативности.

Выскажу некоторые предварительные соображения по этому вопросу. На мой взгляд, есть два основных критерия оценки результативности деятельности контрольно-надзорных и сертификационных органов. Первый – это определение предотвращенного ущерба от выявленных ими нарушений. Второй критерий должен предусматривать оценку роли этих органов в вытеснении с рынка злостных нарушителей требований без-

опасности и тех предпринимателей, которые постоянно обманывают потребителей. Конечно, это потребует серьезной методической и организационной проработки, а также, как уже говорилось, изменения принципа оценки результатов деятельности бизнеса. Необходима также соответствующая корректировка законодательства с отменой пресловутого ФЗ № 294.

Очевидно, что проблема качества и безопасности продукции и услуг не может быть решена только введением в действие адекватной системы контрольно-надзорной и сертификационной деятельности: эта система служит лишь барьером для попадания на рынок товаров, не отвечающих установленным требованиям. Не может быть она решена и усилением контроля на предприятиях. Нужны не только контрольные меры, необходимо создать на предприятиях условия для выпуска качественного продукта. Вот что сегодня главное!

Здесь уместно обратить внимание специалистов предприятий на то, что именно следует понимать сегодня под качеством выпускаемой продукции и какова его связь с конкурентоспособностью. К сожалению, бытует мнение, что во всех случаях предприятие должно стремиться выпускать продукцию, отвечающую лучшим мировым образцам. Применительно к рыночным условиям это глубокое заблуждение: при таком подходе трудно будет добиться конкурентоспособности как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Качество – это степень, в соответствии с которой продукция обеспечивает предполагаемые или ожидаемые потребности людей. Ее свойства, в том числе и безопасность, которая контролируется государством, в конечном счете определяются спросом и зависят от платежеспособности потребителей.

Стратегия предприятия в этой ситуации зависит от выбора соотношения качества и цены применительно к конкретной группе населения, к конкретным потребителям. Это требует от топ-менеджеров постоянного изучения рынка и своих конкурентов, гибкости в принятии решений. То предприятие, которое сумеет быстрее других выбрать стратегию, наиболее подходящую для данного момента и привлекательную для конкретных потребителей, и будет конкурентоспособным. Конечно, выбранная стратегия должна учитывать и другие составляющие конкурентоспособности, например, удобство обслуживания изделия, сроки поставки и др.

В условиях членства в ВТО целесообразно обратить особое внимание органов власти – и прежде всего региональных – на важнейшее направление работ, которое требует их пристального внимания. Речь идет об организации практической помощи отечественному предпринимательству в выработке мер защиты рынка, проведении антидемпинговых, компенсационных и специальных расследований. Во многом для нас это дело новое, требующее привлечения профессионалов, которые досконально знают нормы и правила ВТО.

Сегодня в мире накоплен огромный арсенал современных моделей менеджмента и инструментов решения проблемы конкурентоспособности. К сожалению, в нашей стране и прежде всего на малых и средних предприятиях они используются не в полной мере. Конечно, это дело самих предприятий. Однако успехи очевидны в тех странах, где предприятиям в этой работе оказывается серьезная государственная и общественная поддержка: разрабатываются специальные программы и национальные политики в об-

ласти качества, которые предусматривают комплекс мер законодательного, организационного, научно-методического, пропагандистского и иного характера, реализуемых органами государственной и региональной власти, общественными организациями.

Определенный опыт в этой области есть и у нас. В 2000-2001 годах по поручению Правительства Госстандартом России при участии ряда министерств, ведомств и общественных организаций был разработан проект Концепции национальной политики в области качества продукции и услуг. Проект широко обсуждался научно-технической общественностью и в целом получил поддержку. К сожалению, эта работа не была доведена до конца. Рассматривая этот документ с позиции сегодняшнего дня, можно видеть в нем, как говорится, места для улучшения. Самое главное (и самое трудное!), что, на мой взгляд, следует сделать, – отразить в данной Концепции современный применительно к качеству взгляд на развитие отечественной экономики и социальной сферы, базирующийся на трех главных составляющих: активном участии государства, учете опыта хозяйственной деятельности, приобретенного в социалистический период нашей истории, и признании либеральных ценностей.

Следует также отметить, что и в российских регионах накоплен определенный опыт решения проблем качества. В его основе – разработка региональных программ «Качество», которые предусматривают использование возможностей и полномочий, имеющихся в распоряжении регионов, для повышения качества товаров и услуг и роста конкурентоспособности предприятий. В качестве отдельных подпрограмм в них включаются задания по развитию потребительского рынка. Как правило, такие программы входят составной частью в планы социально-экономического развития регионов.

Прочтение и анализ замечательной статьи И.А. Ильина убедительно свидетельствуют, что разработка и последовательная реализация национальной политики в области качества именно для нашей страны является крайне актуальной и неотложной задачей. Вот что он говорит об этом: «Качество необходимо России: верные, волевые, знающие и даровитые люди; крепкая и гибкая организация; напряженный и добросовестный труд; выработанный первосортный продукт; высший уровень жизни. Новая качественная эпоха нужна нашей Родине...»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Когда в экономически развитых странах говорится о росте качества жизни, то имеется в виду экологически чистая среда, вкусная и здоровая пища, безопасное и на высоком уровне оказание всех видов услуг. Бизнес при этом находится под контролем государства и важнейшей своей целью видит соблюдение интересов потребителей. Именно по этим параметрам оценивается сегодня в мире прогресс в повышении качества жизни.

Эффективно при поддержке государства работают и общества потребителей. Здесь будет уместно сказать, что первым решением президента США Дж. Кеннеди после вступления в должность было утверждение основных принципов защиты прав потребителей. Это был мудрый шаг, который во многом определил установление баланса интересов в американском обществе, его стабильность.

У нас в настоящее время большое внимание уделяется росту внутреннего валового продукта (ВВП), созданию финансовой «подушки», увеличению числа малых и средних предприятий и другим подобным показателям. Все это, конечно, нужно, но при этом

упускается из вида главное – качественная сторона развития предпринимательства.

Возникает естественный вопрос: что должно произойти, чтобы, наконец, была осознана пагубность нынешнего пути развития бизнеса? Как повернуть бизнес «лицом» к качеству? Ответ один – необходимо отдавать приоритет не безграничной свободе бизнеса в его стремлении к наживе, а другим, человеческим ценностям. Необходимо поставить во главу угла потребность граждан страны в качестве в самом широком смысле этого слова: в качестве во всем – в политической и социально-экономической сферах, на производстве, в области культуры, науки, образования, здравоохранения, в быту. На это должна быть направлена программа мер по разработке и реализации национальной политики в области качества.

«Русскому народу есть только один исход и одно спасение – возвращение к качеству и его культуре». Это напутствие И.А. Ильина будущей России со всей очевидностью ставит перед сегодняшним поколением задачу – *провозгласить качество национальной идей!*

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ВЕРСАН Виля Георгиевич

40 лет в профессии

Сборник статей

Редактор Г.Б. Эпова
Макет и оформление В.А. Черников
Корректор Е.В. Казакова



РИА «Стандарты и качество»

Адрес для переписки: 1151 14. Москва, а/я 21

Адрес: 115280, Москва, ул. Мастеркова, д. 4.

Тел.: (495) 771 6652, факс: 8 495 771 6653

Интернет-магазин: www.mirkachestva.ru

Подписано в печать 20.06.2013. Бумага офсетная. Формат 70x100/16.
Гарнитура Pragmatika C. Печать офсетная. Усл. печ. л. 215. Тираж 300 экз.
Заказ №

ООО «Типография «Новое время»»,
302028 Орловская область, г. Орел, ул. Сурена Шаумяна, д. 35.
Тел. 8 486 2 45 3078, факс 8 486 2 45 3478