

«Государственное регулирование: прошлое, настоящее, перспективы»

Обязательна ли добровольная сертификация?

Определение государством оптимального уровня вмешательства в рыночные механизмы – задача, не имеющая универсального и однозначного решения даже в странах с развитой экономикой. Чрезмерное, равно как и недостаточное, госрегулирование существенно тормозит, например, темпы развития рынка транспортных услуг, снижая как объемы и эффективность их производства, так и качество оказываемых услуг. В то же время адекватное и дозированное администрирование, как правило, идет на пользу и государству, и бизнесу. В российских реалиях эта задача наряду со множеством неизвестных осложняется еще и известными невнятистью и противоречивостью законодательства, сверхуподмеченным правовым нигилизмом и масштабной коррупцией.

Вместе с тем, потребность в решении обозначенных проблем существует объективно, тем более в отрасли, результаты деятельности которой напрямую затрагивают безопасность и имущественные интересы практически всех групп населения, – в сегменте технического обслуживания и ремонта автотранспортных средств.

О путях и методах решения проблем госрегулирования в области автосервиса главный редактор «ГЖ.А» побеседовал с директором-руководителем научного центра «Проблемы разработки и применения современных методов и механизмов государственного регулирования деятельности автомобильного транспорта» ОАО «Научно-исследовательский институт автомобильного транспорта» (НИИАТ) Аллой Петровой.



Алла Петрова,
директор-руководитель
НЦ ОАО «Научно-исследовательский институт
автомобильного транспорта» (НИИАТ)

– Алла Петровна, если не возражаете, давайте начнем с ретроспективы: какова была ситуация в отрасли на момент начала введения госрегулирования как системы обязательной сертификации предприятий автосервиса?

– Ситуация была тяжелой, если не сказать – катастрофической. Я имею в виду начало 90-х. После развала СССР с его жесткой централизованной системой регламентации и надзора за деятельностью предприятий по ТО и ремонту отрасль оказалась как бы предоставленной самой себе, а точнее сказать – стихийному рынку. Предприятия разукрупнились, приватизировались, становились самостоятельными хозяйствующими субъектами. И вот в этот период формирования, так сказать, рыночной среды автосервисная отрасль полностью утратила всю прежнюю систему функционирования и, по сути, перестав быть отраслью, превратилась просто в энное количество разнокалиберных частных сервисов, в большинстве которых напрочь отсутствовали какие-либо элементарные требования к технологиям ремонта, качеству

запчастей и квалификации персонала. Каждый ремонтировал, как умел, а зачастую – как «не умел». Об ответственности за результаты ремонтного воздействия не было и речи. Естественно, все это повлияло и на безопасность дорожного движения, и не в лучшую сторону.

– *Государство таким положением дел озабочилось ли...*

– И так как командно-административные методы управления на тот момент были уже неактуальны, государство решило по опыту европейских стран задействовать рыночные механизмы и создало систему обязательной сертификации предприятий автосервиса.

– *Как она работала, так сказать, де-юре, на бумаге?*

– Выглядело это так. Государство в лице тогдашнего Госстандарта и Департамента автомобильного транспорта Минтранса разработало некую систему требований, предъявляемых к предприятию, частному предприятию, желающему стать органом сертификации, и, соответственно, процедуру аккредитации таких предприятий. И любая компания, удовлетворяющая этим требованиям и получившая аккредитацию, допускалась на рынок и работала.

– *Численность «популяции» сертификационных органов как-то регулировалась? Были квоты?*

– Нет. Никаких квот не было, на рынке одновременно могло присутствовать сколько угодно компаний. Абсолютно рыночный механизм.

– *Экономические показатели таких органов нормировались сверху?*

– Нормировалась только рентабельность – не более 35%. Но понятно, что на практике реальные доходы были значительно выше, что делало эту сферу деятельности финансово привлекательной.

– *И как все это работало «де-факто»?*

– Поначалу – очень эффективно. Более того, обязательная сертификация, явившаяся вроде бы дополнительным бременем для предприятий, как раз этими предприятиями, то есть автосервисами, была весьма востребована. Дело в том, что тогда, в начале 90-х, в сертификационных органах работали бывшие руководители крупных авторемонтных предприятий, профессионалы высокого уровня. И, приходя на сертифицируемый сервис, они по сути проводили его аудит, давая рекомендации и по технологиям, и по организации производственного процесса и подтягивая предприятие до надлежащего уровня, что в итоге положительно сказывалось и на коммерческих показателях данного сервиса. То есть люди за разумные деньги получали вместе с сертификатом еще и высокопрофессиональные консультации.

– *Коррупционная составляющая в этом механизме присутствовала? То есть можно было попросту купить аккредитацию или сертификат?*

– Сертификат и сейчас можно купить... Но, кстати, в то время еще не было коррупционной составляющей, или – почти не было.

– *Почему? Ведь для сертифицирующего органа при всей рыночности механизма это гарантированный кусок хлеба – сертификация-то обязательная. А для сервиса, работающего «вчерную» – а в начале 90-х таких было абсолютное большинство – наверное, проще купить сертификат, чем замора-*

чиваться на соответствие каким-то неведомым стандартам...

– И тем не менее, поверьте мне, в то время коррупции практически не было. Она возникла позже – ближе к 2000 году. К этому времени на рынке уже появилось большое количество органов сертификации – больше 150 по стране! – обострилась конкуренция, и не всегда честная, кое-кто стал демпинговать... Нет, безусловно, нельзя утверждать, что все сертификаты покупались, но такие случаи, так скажем, к сожалению, имели место быть. Кроме того, сервис, которому отказал в выдаче сертификата один орган, на следующий день мог получить сертификат в другом.

– *Это легитимно?!*

– Нет, конечно. То есть никаких территориальных ограничений не существовало – уральский сервис мог сертифицироваться, например, в Питере или в Вологде. Но была прописана процедура, согласно которой отказ в выдаче заносился в единую базу и доводился до сведения всех органов сертификации.

– *И это должно было, по идее, блокировать выдачу «повторных» сертификатов?..*

– Должно было. Но не блокировало.

– *Почему?*

– Ну... Если в двух словах, то существовавшая тогда система надзора была несовершенна, что ли... В общем, де-факто – не работала. Хотя центральный орган сертификации и пытался порой выяснить, каким образом один и тот же эксперт в течение суток мог выдать сертификаты в Москве, Хабаровске и Воронеже...

– *В общем, система обязательной сертификации в итоге себя изжила и дискредитировала...*

– Она просто выполнила свою функцию на определенном этапе. Можно сколько угодно говорить про коррупцию, купленные сертификаты и так далее, но невозможно отрицать тот факт, что сегодняшний рынок автосервиса мало чем напоминает рынок начала 90-х. И система обязательной сертификации, на мой взгляд, здесь сыграла свою роль.

– *Безусловно. Наверное, поэтому ее и упразднили. А затем была введена существующая на сегодняшний день система добровольной сертификации. И, кажется, был какой-то закон о лицензировании автосервисов... Как вообще вся эта история госрегулирования выглядит в нормативных документах?*

– Непросто выглядит. Такое впечатление, что государство в большей степени занималось нормотворчеством по схеме «приняли-отменили», чем собственным решением проблем отрасли. Замечу, кстати, что с отменой обязательной сертификации число сертифицирующихся сервисов снизилось изначально по стране всего на 20%, что объективно говорит о востребованности этой процедуры как способа подтверждения качества своих услуг независимой и компетентной экспертной организацией, что принято во всем мире и несомненно должно повышать конкурентоспособность. Но вернемся к «истории в документах». В кратком изложении выглядит это так:

– 1992 год – Правительство РФ утверждает Положение о лицензировании, включающее ремонт и техническое обслуживание транспортных средств;

– 2001 год – отменяет;

– 1993 год – в развитие Закона РФ «О сертификации продукции и услуг» правительством вводится обязательная сертификация автосервисов;

– 2003 год – ФЗ «О техническом регулировании» отменяется обязательная сертификация любых работ и услуг, в т.ч. услуг автосервисов;

– 1995 год – ФЗ «О безопасности дорожного движения» устанавливает обязательную сертификацию автосервисов;

– 2008 год – отменяет;

– 2001 год – Госстандарт регистрирует созданную Минтрансом России Систему добровольной сертификации на автотранспорте, которая пока еще не отменена.

Таким образом, можно заметить, что какое-то время лицензирование и сертификация существовали параллельно, что, вообще говоря, не вполне понятно. Потом, правда, лицензирование «умерло естественной смертью». Но нормотворческая странность, назовем это так, имела место быть достаточно долго.

Еще одна «странность» – ФЗ «О техрегулировании» отменил обязательную сертификацию автосервисных услуг еще в 2003 году, а из ФЗ «О безопасности дорожного движения» эта норма почему-то исчезла лишь в декабре 2008 года. Норма-то исчезла, а п. 4 ст. 18 – остался. А он недвусмысленно требует, чтобы «исполнитель ТО и ремонта выдавал соответствующий документ, подтверждающий соответствие его услуг установленным требованиям».

– А какой это документ? И как можно его требовать, если обязательной сертификации уже не существует?!

– Я не знаю. И никто не знает! Предприятия из регионов нам официальные запросы шлют – мол, разъясните. А что мы им можем сказать? Что сами не понимаем? Ну, наверное, это сертификат, то есть – обязательное требование добровольной сертификации. Наверное...

– Понятно. Правовое поле не без ухабов. Вернемся к собственно государственному регулированию. Итак, обязательная сертификация, если, конечно, не обращать внимание на анекдот из п. 4 ст. 18 только что упомянутого ФЗ, уступила место добровольной. Возможно, это и эффективнее, по крайней мере как метод борьбы, если не за безопасность движения, то с коррупцией. Но, насколько я понимаю, в любом случае базовые технические требования устанавливаются государством. В досертификационные времена в стране существовала целая система государственных стандартов – ГОСТов – на все случаи технической жизни. ГОСТы имели статус обязательных к применению документов и разрабатывались лучшими учеными – специалистами в своих областях. Как теперь государство озвучивает свою техническую волю?

– Ученые-специалисты, конечно, существуют и сейчас, в частности в нашем институте. ГОСТы же, в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании», утратили свою обязательность. На смену ГОСТам приходят так называемые технические регламенты, где, собственно, и прописываются обязательные государственные требования. Разработка таких регламентов – большая, серьезная работа, требующая очень высокой квалификации...

– Вы сказали, что специалисты есть...

– Есть. Финансирования нет. То есть стабильного финансирования. А ведь это действительно, без преувеличения – дело государственной важности. Можно сколько угодно выстраивать систему сертификации, контроля за ней, надзора за контролерами, бороться с коррупцией надзирающих и добиваться во всем этом относительного успеха, но если базовые технические нормы будут неадекватны, то конечная цель – повышение уровня безопасности дорожного движения – достигнута не будет. Поэтому я считаю, что если государство на самом деле заинтересовано, чтобы десятки тысяч налогоплательщиков не фигурировали в печальных сводках ГИБДД, то оно должно вкладывать деньги этих самых налогоплательщиков, нормально оплачивая труд специалистов – разработчиков технических нормативных документов. И если оно, государство, этого не делает или делает недостаточно и несвоевременно, то влияние его на статистику ДТП вполне можно сравнить с гололедом или туманом, не прекращающимися годами и десятилетиями.

– С этим трудно поспорить. С гололедом, кстати, бороться легче... Коль скоро помянута ГИБДД: пункты техосмотра подлежат, вернее, подлежали обязательной сертификации?

– К сожалению, нет. В свое время МВД вывело ПТО из-под обязательной сертификации и вменило их проверку... самому себе. А ведь инструментальный контроль – это процедура, направленная в первую очередь на проверку систем автомобиля, влияющих на безопасность...

– То есть если какой-нибудь «плохой парень» из ПТО взял да и продал талон техосмотра на машину с неисправным, например, рулевым управлением и машина попала по этой причине в ДТП, то...

– То ничего. Пойдите докажите, что на момент техосмотра эта неполадка уже существовала. Мало ли каким ремонтным воздействиям автомобиль подвергался уже после ГТО.

– Вы хотите сказать, что после каждого ремонта надо заново проходить техосмотр?!

– Я думаю, что проще и дешевле было бы обслуживаться только на сертифицированных СТОА; при этом, конечно, наличие сертификата законодательно должно быть квалифицировано как гарантия качества работ.

– Логично. Сейчас много говорят о внедрении в автосервисном сегменте саморегулируемых организаций, идет подготовка соответствующей нормативной документации. Какую роль, на ваш взгляд, могут сыграть органы сертификации в формате СРО?

– Я думаю, что в этом случае органы сертификации, обладая необходимой технической базой и квалифицированным персоналом, могут сыграть роль независимого экспертного органа, подтверждающего (либо не подтверждающего) тот факт, что данная конкретная СТОА – член СРО – осуществляет свою деятельность в соответствии с принятыми стандартами. То есть своего рода – внешний технический аудит. Для чего, собственно, и существует институт сертификации во всем цивилизованном мире.

Беседовал Владимир Швейский