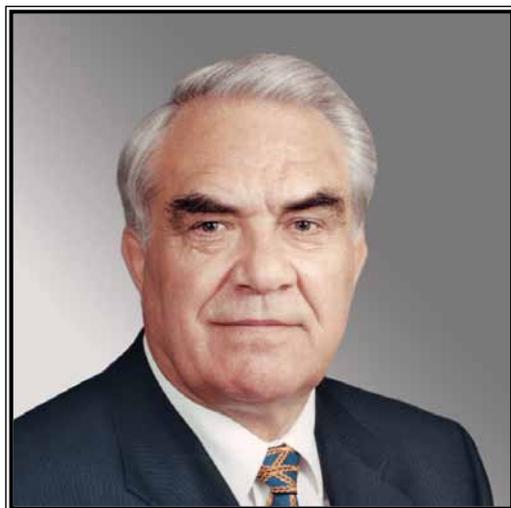


РЕФОРМА ТЕХРЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



ПРЕЗИДЕНТ СОЮЗА НЕФТЕГАЗОПРОМЫШЛЕННИКОВ РОССИИ

Геннадий Иосифович Шмаль

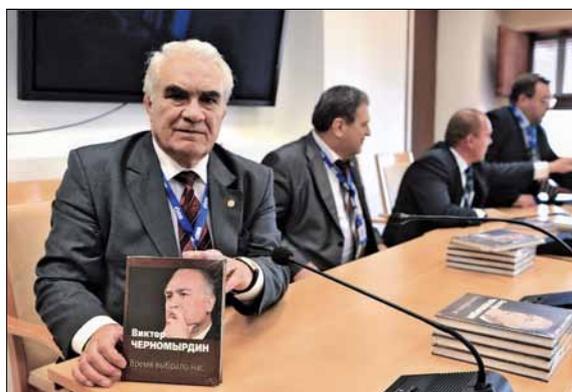
В последние годы страну потрясают масштабные аварии, трагедии и катастрофы. Гибнут люди, материальная составляющая погубленной техники оценивается многозначными цифрами. Выводы специальных комиссий, создаваемых для выяснения причин, зачастую поражают. В основе, как правило, элементарное нарушение технических регламентов, правил техники безопасности, общепринятых норм и нормативов.

Промышленное производство, а особенно предприятия топливно-энергетического комплекса, является сферой повышенной промышленной опасности. Газовые и нефтяные скважины, трубопроводы, предприятия нефтехимии и нефтепереработки, гидроэлектростанции и т.д. обладают большими потенциальными возможностями для создания различных аварий и катастроф техногенного характера (вспомним хотя бы аварию на Саяно-Шушенской ГЭС).

В основе причин всех аварий лежат несколько факторов: износ оборудования или отсутствие надлежащего его качества, человеческий фактор, выражаемый низкой квалификацией сотрудника либо его халатностью, а также природный фактор – стихийные бедствия, к примеру. И четвертый, порожденный отечественной спецификой, – неэффективное государственное регулирование, отсутствие полноценного контроля, в том числе и в вопросах технического надзора.

То, что касается состояния оборудования, – это большая головная боль любого специалиста в ТЭК. Вот только то, что касается трубопроводов: в Российской Федерации эксплуатируется 2 млн. км подземных и 1 млн. км магистральных трубопроводов нефте- и газоснабжения, а также водоотведения. Значительная часть трубопроводов служит от 15 до 35 лет. Износ этой инфраструктуры составляет около 75%. Отсюда и высокий уровень аварийности с повышающимся год от года процентом. Вывод один – нужна масштабная модернизация по общим правилам, выработанным государством, под неукоснительным техническим и технологическим контролем.

1



ПРЕЗЕНТАЦИЯ КНИГИ В.С. ЧЕРНОМЫРДИНА В ПОС. ЯМБУРГ

2



С ГУБЕРНАТОРОМ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ С.С. СОБЯНИНЫМ, 2004 ГОД

Не буду останавливаться на человеческом факторе, проблеме общего понижения профессионализма работников – это тема отдельного большого разговора. Сегодня же поставим перед собой более общий вопрос: что делать для того, чтобы противостоять возможным рискам техногенных катастроф и аварий?

Прежде всего, совершенствовать правовую политику в государстве. Нам в отрасли как воздух нужны специализированные законы, разработанные применительно к нефтегазовому комплексу, полностью отражающие специфические особенности нефтяной и газовой промышленности. Такие, как законы «О нефти и газе», «О магистральном трубопроводном транспорте», «О защите трубопроводного транспорта от коррозии и иных повреждений» и ряд других.

Но особое внимание необходимо уделить существующему закону «О техническом регулировании». На этой важной теме остановлюсь подробнее.

Раньше – в советские времена – в стране существовали строгие правила соблюдения техники безопасности, стройная система стандартизации, которая предъявляла высокий уровень требований к выпускаемой продукции, промышленной безопасности. Несоблюдение всего этого сурово каралось по закону.

Либерализация всех сфер нашей жизни в постсоветский период прямым образом затронула и область обязательных норм и правил. Коренные изменения в системе управления этими обязательными нормами, стандартизацией произошли с принятием в 2002 году Федерального закона «О техническом регулировании» и отменой закона «О стандартизации». Это был намеренный шаг в сторону европейской двухуровневой модели. Теоретически это должно было способствовать модернизации производства. Новый закон разделил понятия технического регламента и стандарта, установив добровольный принцип применения последнего. Технические регламенты (первый уровень) в отличие от стандартов носят обязательный характер. Однако могут устанавливать только минимально необходимые требования в области безопасности. Причем приниматься они могут только в определенных целях, а именно: для защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, а также для предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Разработчики закона объясняли необходимость такой «гибкой» модели просто: жестко закрепленные и обязательные для исполнения нормы техрегулирования не позволят предприятиям, использующим в своей работе инновационные технологии, преодолевать такие рубежи. Дескать, надо давать производителю выбор. Идея свободы действий в промышленности, может быть, и хорошая, но на практике все выглядит далеко не так радужно, как виделось авторам законопроекта при переносе чужих моделей на нашу национальную почву.

Предложенные законом нормы о том, как достигать и проверять результаты выполнения обязательных требований техрегламентов в принципе соответствуют практике США, где даются ссылки на стандарты, нормы, правила, инструкции. Аналогичный подход применяется и в европей-



3



ОБЕД В ЧУМЕ

4



С ГУБЕРНАТОРОМ ЯНАО Ю.В. НЕЁЛОВЫМ

ской практике, где под каждым регламентом «работает» целая база нормативных документов. Но это там, где сначала все обдумывают, обсуждают в профессиональных кругах, экспериментируют, готовят соответствующую базу и только затем принимают и внедряют в практику.

Да, этот процесс долгий и сложный, поэтому некоторые страны идут иным путем. Например, Китай просто декларирует свои ГОСТы как технические регламенты и отправляет в ВТО.

Мы пошли, как всегда, своим путем...

Многие специалисты уже давно отмечают, что существенные противоречия, содержащиеся в законе, а также отсутствие четкой методической базы для разработки документов и значительные расхождения с международными (например, с европейскими) подходами затягивают процесс разработки техрегламентов, не позволяя в установленные сроки выпустить необходимое количество этих документов. Из-за этого общее количество вовремя не созданных, «опоздавших» документов сегодня может составлять четырехзначную цифру.

За прошедший период принято лишь несколько технических регламентов. При этом уже в 2010 году по окончании переходного периода в соответствии с законом все обязательные требования к продукции и процессам производства (ГОСТы, СНИПы), в отношении которых технические регламенты не были приняты, должны были прекратить свои действия.

Серьезные проблемы у нас и со вторым уровнем системы – стандартами. И здесь мы катастрофически запаздываем. Фонд стандартов стремительно стареет. Общий объем стандартов у нас примерно 24,6 тыс. Значит, по намеченному разработчиками плану ежегодное их обновление должно было составлять минимум 4 тыс. В реальности же максимальное число пересмотренных и вновь принятых стандартов составляет около 900 единиц в год.

Положение могли бы улучшить некоторые изменения в законе «О техническом регулировании», принятые в конце 2009 года, которые конечно же не от хорошей жизни расширили возможности применения международных стандартов. По мысли тех же авторов закона, спасающих его, это уж точно должно было поспособствовать модернизации производства. Но и здесь темпы освоения чужого опыта, международных стандартов «забуксовало» по причине крайне медленных процессов перевода, редактирования, внедрения... Многие стандарты по сей день даже не переведены на русский язык.

Идея разработчиков о том, что бизнес сам займется необходимыми исследованиями, установит нормативы и обеспечит их совместимость, пока не выдерживает критики. Налицо существенный конфликт интересов: изготовитель объективно заинтересован в снижении расходов, в том числе на испытания и сертификацию продукции. Это приводит к массовым необоснованным отступлениям в регламентах от действующих общепринятых национальных и международных нормативных документов (стандартов, норм, правил и т.д.) при установлении обязательных требований к продукции с целью закрепления доминирующего положения отдельных компаний на рынке. По свидетельству экспертов Всероссийской организации качества, работа идет по принципу «кто во что горазд». Появляются многочисленные корпоративные стандарты, создание на их основе местечковых непрозрачных систем сертификации и допуска продукции на рынки отдельных кор-



5



В ЯМБУРГСКОМ МУЗЕЕ

6



НА ОТКРЫТИИ ВЫСТАВКИ В УФЕ

пораций и холдингов. Стоимость продукции при этом растет по причине необходимости создания специальных технических и технологических решений для каждого заказчика.

В общем, приходится вспоминать неувядающий афоризм Виктора Степановича Черномырдина: «Хотели как лучше, а получилось как всегда...»

Отраслевые эксперты неоднократно отмечали, что данный закон не просто плохой, он вредный. В соответствии с законом в стране оказались фактически замороженными на семилетний срок все нормативные и нормативно-правовые документы, устанавливающие требования безопасности и регулирующие промышленный и потребительский рынок (стандарты, строительные нормы и правила, нормы пожарной безопасности и т.д. – всего 170 тыс. документов), а также все правила обязательной сертификации продукции. При этом министерства и ведомства не вправе принимать обязательные решения в сфере технического регулирования в закрепленных за ними областях, в том числе для обеспечения безопасности граждан.

В этих условиях резко снижается эффективность государственного регулирования безопасности в промышленности, строительстве, энергетике, на транспорте, что на фоне нарастающего износа основных производственных фондов повышает вероятность возникновения аварий и техногенных катастроф.

Вообще, потребности обновления стандартов высокие. В США, к примеру, стандарты обновляются раз в пять лет, в Германии и Японии этот срок еще меньше. Следует обратить внимание на то, что Германия ежегодно тратит на стандартизацию 800 млн. евро, в том числе 80 млн. – государство, 720 млн. – бизнес. Бюджетное финансирование стандартизации в России составляет 816 млн. рублей в год, или 20,4 млн. евро – в 40 раз меньше, чем в Германии. Финансирование стандартизации со стороны бизнеса в 2011 году составит 450 млн. рублей, что очень мало. На финансирование разработки стандартов нефтегазовой промышленностью в 2008–2011 годах запланировано 120 млн. рублей, в 2012–2015 годах – около 80 млн. рублей.

Анализ многих проектов технических регламентов, находящихся в стадии разработки и даже уже принятых, выявил весьма тревожную тенденцию для развития российского бизнеса и экономики в целом. Дело в том, что большинство регламентов и их проектов разрабатывается недостаточно компетентными организациями и людьми, в итоге эти документы подвергаются обоснованной критике со стороны специалистов. Доходит до того, что в разработанной Минпромторгом России очередной программе по созданию первоочередных технических регламентов (утверждена постановлением Правительства РФ в марте 2010 года) практически отсутствуют технические регламенты для нефтегазового сектора экономики, постоянно находящегося в зоне повышенного риска. Включен лишь техрегламент «О безопасности трубопроводного транспорта».

Для того чтобы как-то исправить положение с реализацией закона «О техническом регулировании», по инициативе нефтегазовых компаний – Роснефти, ЛУКОЙЛа, Сургутнефтегаза, Газпрома, а также РСПП и Союза нефтегазопромышленников России – в начале 2006 года был создан межотраслевой совет по техническому регулированию и стандартизации в нефтегазовом комплексе России,



7



Б.Н. ПАСТУХОВ, Г.И. ШМАЛЬ, И.Д. КОБЗОН

8



С ЛАУРЕАТОМ НОБЕЛЕВСКОЙ ПРЕМИИ Ж.И. АЛФЁРОВЫМ

в котором сегодня состоит более 100 организаций. Совет и его организации-участники принимают и будут дальше принимать активное участие в разработке законодательной, нормативно-правовой, нормативной базы технического регулирования и стандартизации нефтегазового комплекса России. По решению совета уже реорганизована система технических комитетов по стандартизации в НГК.

Но нужна действенная комплексная помощь Правительства Российской Федерации.

Ввиду большой значимости и актуальности обсуждаемой темы члены совета Союза нефтегазопромышленников России, на заседании которого мы подробно обсуждали эту тему, считают крайне необходимым кардинально изменить ситуацию и принимают решение рекомендовать Правительству Российской Федерации разработать четкую программу стандартизации в нефтегазовом комплексе и утвердить ее на комиссии по вопросам ТЭК при Правительстве РФ. Союз нефтегазопромышленников (СНП) России, при соответствующем финансировании, мог бы выступить координатором такой разработки.

Совет СНП считает, что нормативно-правовые требования в стране должны позволить применение современных международных стандартов нефтегазового профиля, включая специализированные отраслевые. Перечень ключевых стандартов должен быть определен специалистами на основе консенсуса всех заинтересованных сторон.

Применению международных стандартов в стране должна предшествовать профессиональная экспертиза в целях оценки адекватности перевода документа и совместимости отдельных требований с отечественным законодательством. В результате экспертизы должны быть определены приемлемые результаты требований и даны методические рекомендации по применению конкретного стандарта в российских условиях.

Акцентирование внимания руководителей нефтегазовых компаний на этой актуальной теме – наша прямая задача. И все же мы обращаемся к Правительству РФ с просьбой обратить внимание руководителей нефтегазовых компаний на необходимость усиления внимания к вопросам технического регулирования и стандартизации, для этого предусмотреть в финансовых планах компаний средства для проведения такой работы.

И главное. Сегодня уже и авторам закона понятно, что совершенствование нормативной базы, ее поддержка и сопровождение, включая разработку методических рекомендаций, должна осуществляться комплексно, под контролем опытных специалистов по всем сферам деятельности российской промышленности, в том числе и нефтегазового комплекса.

Следует признать, что в отсутствие внятной промышленной политики в стране определенное положительное влияние могут и должны играть различные формы и методы влияния на состояние и развитие отдельных отраслей и промышленности в целом. Это могут быть национальные проекты, отдельные целевые программы, региональные и межрегиональные программы, стратегии долгосрочного развития отдельных отраслей, законодательные акты, касающиеся основополагающих вопросов развития российской экономики. К числу последних должен бы относиться и Федеральный закон «О техническом регулировании». Но...



Еще в 2009 году на заседании Государственного совета в Ульяновске Президент РФ Дмитрий Анатольевич Медведев так оценил результаты реформирования в области стандартов, применения нового федерального закона «О техническом регулировании»: «Может быть, отказаться от этого закона? Он не работает. Наша попытка создать стройную систему технического регулирования ничем не закончилась»...

В заключение хотелось бы подчеркнуть то, что мы в Союзе нефтегазопромышленников России говорим без усталости: любая реформа, в том числе проведение реформы системы стандартизации и создание новой системы техрегулирования, во многом зависит от эффективности обсуждения данных вопросов со специалистами, в профессиональных отраслевых кругах на этапе подготовки законопроекта, того или иного управленческого решения. Надо взять, наконец, за правило: вначале думать, обсуждать и экспериментировать, а затем принимать законы. А не наоборот!