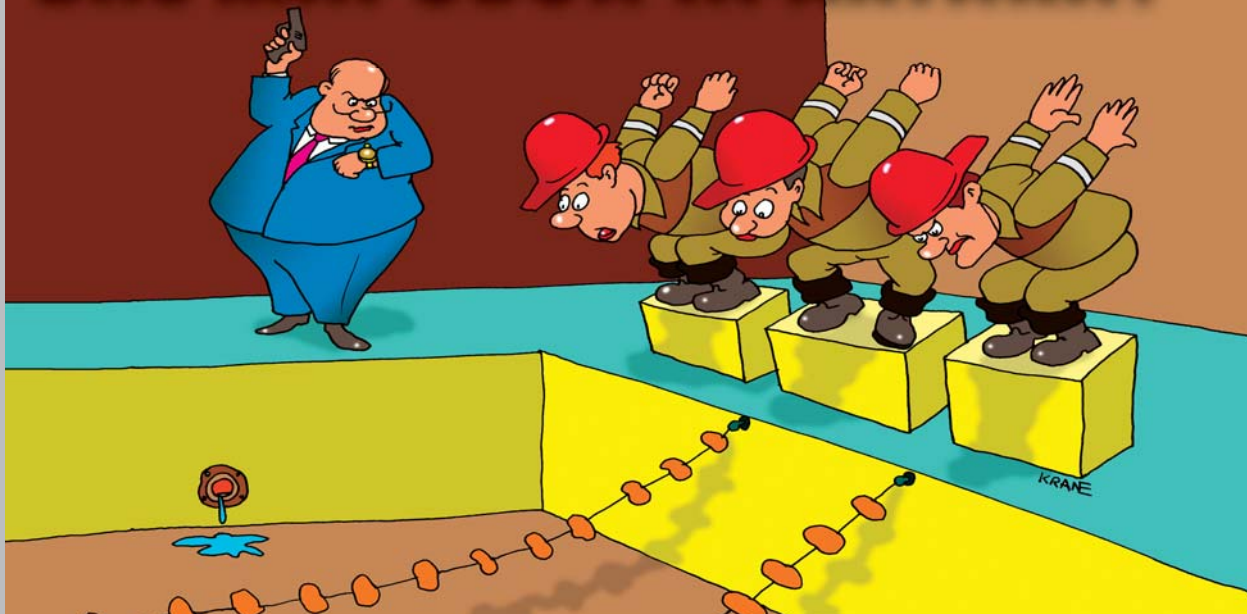


ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: ВНЕ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ?



Принципиальная необходимость реформы технического регулирования в РФ и общая схема новой системы вряд ли на сегодняшний день вызывают серьезные нарекания. Гораздо печальнее дела обстоят с ее реализацией.

В этом отношении очередная ежегодная конференция РСПП по развитию системы технического регулирования в РФ, прошедшая в этом году в сентябре в Казани, не открыла фактически ничего нового. Основной плюс — работа ведется. Основной минус — не с того конца.

К сожалению, задача разработки и внедрения техрегламентов решается сегодня в общей логике политической системы. Верховные законодатели спешат предъятьвить свежепринятые ТР и ввести их в действие как очередную победу в борьбе за благо общества. Результат же сильно напоминает «потемкинские деревни» — за правильными фасадами не видно продуманной инфраструктуры.

Страдает, разумеется, бизнес, законодательно обязанный уже сегодня выполнять требования техрегламентов, тогда как работа над механизмами их применения на практике далека от завершения.

Реформа технического регулирования в нашей стране задумывалась с двумя основными целями. Во-первых, унаследованная с советских времен система обязательных ГОСТов давно отстала от технологического развития и уже начала тормозить процессы во многих отраслях, а также не обеспечивает должной безопасности производства.

Решить эту задачу призвана новая система технического регулирования с ее делением на обеспечивающие безопасность обязательные требования техрегламентов (ТР) и национальных стандартов и на необязательные к испол-

нению промышленные стандарты. Разработка последних становится задачей разного рода ассоциаций и бизнес-сообществ (см. «Иерархия регламентирующих документов российской системы технического регулирования»).

Вторая цель — гармонизация технических отношений с мировым сообществом в рамках предполагавшегося вступления России в ВТО, да и просто в связи с необходимостью облегчения выхода отечественных товаров и услуг на зарубежные рынки.

Судя по всему, на полную мощность система заработает еще не скоро. Но работа ведется.

Как справедливо отмечено в резолюции IV Международной конференции «Практическое применение технических регламентов в нефтегазовом комплексе России» («Нефтегазстандарт '2009»), в 2007 году были приняты долгожданные базовые поправки в ФЗ «О техническом регулировании».

В закон было введено понятие доказательной базы регламентов и презумпции соответствия, что позволило на законодательном уровне определить соотношение регламентов и национальных стандартов (сводов правил). Это дало возможность оптимизировать количество разрабатываемых технических рег-

ламентов, усилить роль стандартизации в достижении целей разработки и исполнения регламентов.

При этом активизировалась деятельность технических комитетов ТК23, ТК31, ТК259, ТК357 и ТК431 по разработке национальных стандартов, обеспечивающих соблюдение требований технических регламентов, в том числе путем их гармонизации с международными стандартами.

С другой стороны, сам механизм реализации техрегламентов и создания стандартов, по большому счету, на сегодняшний день отсутствует, тогда как некоторые ТР уже обрели силу закона. Такая ситуация уже сегодня опасна для бизнеса и для экономики в целом. Но и это лишь полбеда.

За крайне редкими исключениями в пусть даже и несовершенных, но более или менее работающих сегодня отраслевых ТК и подкомитетах задействован, в основном, крупный и очень крупный бизнес. Процесс фактически монополизирован, и по выходу из ямы переходного нормативного периода российская экономика рано или поздно рискует встать перед задачей демополизации технического регулирования, решить которую будет куда сложнее, чем нынешние.

Телега тронулась, лошадь отстает

Неоспоримое преимущество укрепляемой вертикали власти состоит в том, что директивные — зачастую декларативные — решения принимаются быстро и четко. График принятия технических регламентов расписан на годы вперед поименно. Еще до конца 2009 года, в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании», должны быть приняты 17 ТР (см. «Техрегламенты со сроком принятия до 1 января 2010 г.»).

Между тем, само Ротехрегулирование, призванное осуществлять контроль за соблюдением требований ТР, аккумулировало достаточно много замечаний к принятым и только рассматриваемым документам. Все они так или иначе связаны с непроработанностью законодательной и нормативной инфраструктуры системы ТР.

Иерархия регламентирующих документов российской системы технического регулирования



Во-первых, недостаточно четко определены «контуры» и не сформировано законодательное окружение ТР — это относится и к ссылкам на несуществующие документы, и к дублированию частей других федеральных законов, и к недоработанности прежде не использовавшегося в законодательстве понятийного ряда.

Есть и вопросы к качеству самих ТР — обоснованности и разумности содержащихся в них требований, полноценности охвата предмета регулирования и доказательной базе. И в отдельности — к системе оценки соответствия. Вернее к ее фактическому отсутствию.

В резолюции прошедшей конференции неудачи на этом пути связываются с отсутствием целевого подхода к подготовке программ разработки и ввода всего комплекса элементов системы техрегулирования.

За весьма элегантным термином, на самом деле, кроется два основных обстоятельства — с одной стороны, ТР в значительной части разрабатываются людьми, имеющими лишь опосредованное представление о регламентируемых производственных процессах. С другой — в мутной воде неопределенности, в ситуации «недоутверждения» ТР, недоработанности их инфраструктуры и отмены прежней систем ГОСТов некото-

Техрегламенты со сроком принятия до 1 января 2010 г.

- о безопасности машин и оборудования;
- о безопасности низковольтного оборудования;
- о безопасности строительных материалов и изделий;
- о безопасности зданий и сооружений;
- о безопасности лекарственных средств;
- о безопасности лифтов;
- о безопасности электрических станций и сетей;
- о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением;
- об электромагнитной совместимости;
- о безопасности колесных транспортных средств;
- о безопасности изделий медицинского назначения;
- о безопасности средств индивидуальной защиты;
- о безопасности химической продукции;
- о безопасности пищевых продуктов;
- о безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе;
- о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах;
- о безопасности упаковки.

Источник: Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

рым участникам рынка удастся извлекать дополнительную прибыль.

Мало что изменилось за прошедшее время и в отношении системы аккредитации организаций, которые должны оценивать соответствие деклараций производителей требованиям техрегламентов и стандартов. По мнению Александра Дейнеко и Олега Урганта, руководителей Фонда развития трубной промышленности, курирующих вопросы аккредитации в РСПП, у действующей

Цели:

- Создание единой национальной системы аккредитации в России;
- Проведение единой технической политики в области аккредитации органов по оценке соответствия;
- Обеспечение равных и единых условий доступа к системам оценки соответствия;
- Повышение компетентности за счет применения единых правил аккредитации;
- Создание в Российской Федерации единого национального органа по аккредитации на основе общепринятых международных стандартов (серия ИСО 17000);
- Создание условий для вхождения единой национальной системы в международные организации и международные соглашения;
- Способствование взаимному признанию результатов оценки соответствия.

Действия:

- Разработка и принятие Федерального закона «Об аккредитации органов по оценке соответствия»;
- Объединение действующих органов по аккредитации в единый Российский орган по аккредитации;
- Наделение необходимыми полномочиями Российского органа по аккредитации Правительством Российской Федерации;

Источник: Совет по аккредитации при Комитете РСПП по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия

Технически некорректные формулировки в ТР «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту»

Необходимо дать определение понятию «отсутствие» для показателей «содержание свинца», «содержание железа», «содержание марганца», «содержание метанола» для автомобильных бензинов и для показателей «содержание сероводорода», «содержание летучих меркаптанов» для топочного мазута, т.е. заменить их количественными значениями. Необходимо завершить разработку стандартов на методы определения этих показателей;

- Необходимо уточнить термины «изготовление путем переработки» и «изготовление путем смешения» в п. 34 и п. 35 и термины «внедорожная техника», «выпуск в оборот»;
- Необходимо обеспечить тождественность терминов, используемых в ТР, и терминов, используемых в различных НД (ГОСТ, ТУ, СТО и т.д.). Пример: «паспорт продукции» и «паспорт качества»;
- Согласовать требования ТР и стандартов. Пример несоответствия — проект изменения №6 в ГОСТ 305, проект изменения №4 в ГОСТ 10227;
- Исключить или изменить п. 15 и п. 29 в части сведений о свойствах и количестве вводимых присадок, т.к. такая информация носит конфиденциальный характер и относится к коммерческой тайне;
- Исключить требование обязательной сертификации «продукции для государственных нужд». Согласно п.п. 34, 36 эта продукция подлежит декларированию соответствия, и нет необходимости в дополнительном оформлении сертификата соответствия;
- Следует изменить название «дизельное топливо для холодного климата» на «зимние марки дизельных топлив для холодного климата». Аналогично — «дизельное топливо для арктического климата» на «зимние марки дизельных топлив для арктического климата»;
- Исправить фразу «реализация судового топлива с показателем массовой доли серы допускается: с показателем не более 1,5 процента — с 1 января 2013 года» на «с 1 января 2013 года только с показателем не более 1,5%»;
- Удалить из таблицы Приложения №4 столбец нормы в отношении летательных аппаратов со сверхзвуковой скоростью полета;
- Уточнить, что в регламенте понятие «класс» соответствует экологическому классу автомобильной техники;
- Уточнить, что продукция может содержать присадки, применение которых в составе продукции в предельно установленном количестве не может причинить вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, имуществу физических и юридических лиц, жизни и здоровью животных и растений;
- Разграничить требования к производителям топлива и потребителям (сера 3% в мазуте, вспышка 38 гр. для реактивного топлива);
- Уточнить, что Регламент не распространяется на продукцию, предназначенную на экспорт.

сегодня в России системы аккредитации есть множество недостатков и они в целом не соответствуют мировой практике.

Как это ни странно, сегодня функции по установлению правил аккредитации, проведению аккредитации и сертификации, а также функции госконтроля совмещены в одной организации, тогда как нет ни единой системы, ни единых правил по аккредитации, а существующие правовые

нормы нельзя назвать легитимными.

Все это приводит к тому, что ни у одного российского официального органа нет оснований выступать в качестве национального органа по аккредитации в международных организациях и российская система аккредитации не признается на международном уровне. То есть, вторая задача реформы системы техрегулирования в этой части пока не реша-

ется — есть только общее понимание целей и приблизительной схемы действий (см. «Создание системы аккредитации, соответствующей мировой практике»).

Заправка на распутье

Одним из ярких примеров несистемности и несогласованности реформирования систем техрегулирования сегодня служит ситуация вокруг ТР «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории РФ, вредных (загрязняющих) веществ» (Постановление №609 от 12 октября 2005 г.) и ТР «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (Постановление №118 от 27 февраля 2008 г.).

Выступавший по этому вопросу представитель НК «Роснефть» нашел в корпоративной части их применения недостатки методологического (системного), технического, экономического и целеприменительного характера. Вряд ли можно назвать крупнейшую НК независимым арбитром в данном случае, но с фактами спорить трудно.

Первая часть вопросов связана с тем, что разработка стандартов на методы определения показателей качества топлив и стандартов, гармонизированных с топливным ТР, происходит после вступления его в силу, что противоречит ФЗ «О техническом регулировании».

При методологически правильном и законодательно утвержденном подходе к вопросу первым шагом должна быть разработка стандартов на методы определения показателей качества топлив и разработка собственно стандартов на топливо. Следующий этап — гармонизация ТР в части обеспечения тождественности терминов и разработки единых нормативно-технических документов.

И только потом можно вводить в действие сам техрегламент, не опасаясь за его практическую выполнимость. Надо понимать, что срыв выполнения одного ТР существенно подорвет доверие ко всей создаваемой системе.

В данном случае порядок соблюден не был. И поэтому выпол-

нение ТР упирается в ряд организационных и технических вопросов. Так, не вполне понятно, как будет организована перекачка топлив различного применения, соответствующих регламенту, по системе магистральных продуктопроводов.

Ведь ТР вводит различия в отношении экспортируемых топлив, топлива для сельскохозяйственной техники и топлива по оборонному заказу. Понятно при этом, что смешение топлив с различными присадками разных производителей с большой долей вероятности будет приводить к потере эксплуатационных характеристик смеси при полном соответствии нормам каждого отдельного смешиваемого топлива.

Технических вопросов к ТР у нефтяников накопилось гораздо больше (см. «Технически некорректные формулировки в ТР...»).

Совершенно абсурдная, а вернее, преступная ситуация складывается вокруг нормирования концентрации сероводорода в мазуте. «Вертикаль» уже писала об этом на этапе принятия решения. Вопрос не сдвинулся с мертвой точки и поныне.

Как резонно отмечают в «Роснефти», буквальное выполнение норм топливного ТР в отношении содержания в мазуте сероводорода и летучих меркаптанов может привести к дестабилизации российского рынка топочного мазута. Вряд ли это сорвет ближайший отопительный сезон — запасы, в основном, уже созданы, но далее точно возникнут проблемы.

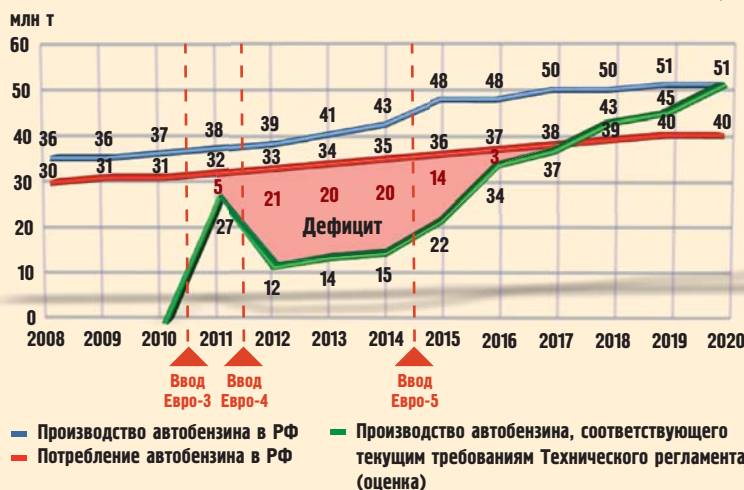
Дело в том, что от нынешнего содержания сероводорода в продукции российских НПЗ на уровне 200 мг/кг ТР требует перейти к его «отсутствию» - то есть до остатков, не превышающих 0,5 мг/кг. И все бы хорошо, но ГОСТ 10585-99 «Топливо нефтяное. Мазут» с поправками для его гармонизации с соответствием требованиям ТР устанавливает качественные методы испытания по определению сероводорода и летучих меркаптанов.

Речь в данном случае идет об органолептическом методе — то есть по запаху, путем прямого вдыхания лаборантами ядовитых паров. Стоит ли говорить, что в мировой практике такой способ

Оценка возможностей НПЗ РФ по выполнению требований действующего ТР к автобензину

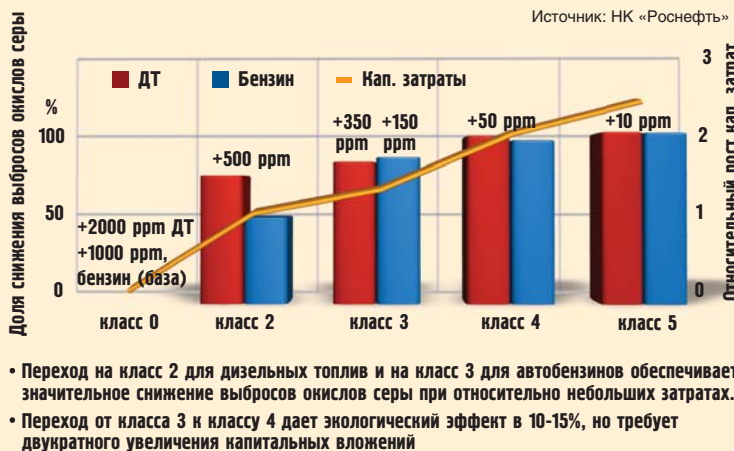
В результате ввода требований по Техническому регламенту, дефицит автобензина класса Евро-4 в период с 2012 г. по 2014 г. может составить до ~20 млн т/г.; необходим импорт автобензина и его компонентов

Источник: НК «Роснефть»



Сравнительный анализ экологического эффекта и удельных капитальных затрат при реализации требования «топливного» ТР

Источник: НК «Роснефть»



- Переход на класс 2 для дизельных топлив и на класс 3 для автобензинов обеспечивает значительное снижение выбросов окислов серы при относительно небольших затратах.
- Переход от класса 3 к классу 4 дает экологический эффект в 10-15%, но требует двукратного увеличения капитальных вложений

не используется. У нас, что, больше лаборантов?

Видимо, опасаясь аномалий остроты «нюха» самоотверженных блюстителей регламента, выступавший представитель «Роснефти» предупредил о том, что в этой ситуации нефтяные компании вынуждены переориентировать реализацию продаж топочного мазута с внутреннего рынка на экспортные направления.

Инвестиции в тундру

Наконец, отдельный и крайне актуальный класс претензий к ТР и графику его введения связан с возможностью своевременного

производства топлив новых классов в соответствии с потребностями рынка. Нет смысла здесь в сотый раз рассказывать об отставании инвестпрограмм и о том, что динамика смены парка автотехники никак не будет успевать за экологическими устремлениями разработчиков топливного ТР — об этом написали уже все, что можно.

Однако отметим, что по свежей оценке «Роснефти» в 2011–2016 годах нас ждет многомиллионная пропасть между потреблением бензинов и производством топлива, соответствующего требованиям техрегламента (см. «Оценка возможностей НПЗ РФ по выпол-

Плотность и численность населения по России и регионам



Реализация проектов по развитию нефтепереработки России за последние 5 лет

Процессы	План ввода, млн т	Факт ввода, млн т	% выполнения
Изомеризация	1,50	0,84	56,0
Алкилирование	0,75	0,31	41,3
Каталитический крекинг	7,30	0,85	11,6
Гидрокрекинг	15,47	5,52	35,7

Источник: ОАО «ВНИПИнефть»

нению требований действующего ТР к автобензину»).

Между тем, как следует из данных, приведенных в докладе, экологический эффект перехода от бензина класса 3 к бензину класса 4 будет не очень значительным, а последующего перехода к 5-му классу вообще минимальным при весьма значительных инвестициях на каждом этапе (см. «Сравнительный анализ экологического эффекта и удельных капитальных затрат при реализации требования топливного ТР»).

Мнение, которое приходится все чаще слышать по этому поводу, состоит в том, что для страны, в которой более 50% населения живет в селе и малых городах при плотности менее 31 чел./км² одновременный переход на новые классы топлив во всех регионах нельзя назвать разумным (см. «Плотность и численность населения по России и регионам»).

Яркий аргумент — завозить топливо класса 5 для использования в тундре неоправданно дорого по нынешним временам при минимальном локальном экологическом эффекте.

Эта логика подразумевает переосмысление задачи ТР в сторону снижения вредных выбросов

в атмосферу в соответствии с качеством окружающего воздуха и дифференцированное введение требований к топливу по экологическому классу, как по времени, так и по региону.

Такой подход позволил бы, по мнению нефтяников, опережающими темпами применять топливо качества Евро-3 и 4 там, где это особенно необходимо (города-миллионеры, районы с большой плотностью населения, курортные города), тогда как использование топлива Евро-2 и 3 в районах с низкой плотностью населения позволит нефтеперерабатывающей промышленности провести модернизацию с меньшими затратами. А тем временем ввод мощностей серьезно отстает от плана (см. «Реализация проектов по развитию нефтепереработки России за последние пять лет»).

Стандарт не всякому по карману

У норм и практики работы по реформированию системы технического регулирования в России есть еще одна печальная особенность.

Андрей Лоцманов, первый заместитель руководителя Комитета РСПП по техническому регулиро-

ванию, стандартизации и оценке соответствия, в очередной раз отметил тот печально известный факт, что существующая система налогообложения принуждает предприятия оплачивать расходы на разработку национальных и международных стандартов из прибыли, а не за счет производственных затрат, что противоречит международной практике.

На деле это приводит к тому, что в процессе со стороны отраслевого бизнеса принимают участие либо крупные нефтяные компании, либо представители наиболее крупного промышленного производства — трубные холдинги, в частности. Причем, если для последних вопрос еще представляет высокую актуальность в связи с экспортными рынками, то нефтяной бизнес больше ориентируется на внутрикорпоративные стандарты.

Среднее и малое отраслевое производство фактически выключено из процесса, тем более что, отмечает А.Лоцманов, существующая процедура публичного обсуждения проектов техрегламентов позволяет проводить его формально и фактически не учитывать реального мнения ни промышленности, ни потребителей.

В этом смысле ни одна из целей введения системы техрегламентов на сегодняшний день эффективно не решается. Сложно говорить о повышении безопасности, когда лаборантов заставляют дышать мазутом.

Вторая декларируемая задача — повышение конкурентоспособности продукции НГК, облегчение ее доступа на мировые рынки, развитие государственно-частного партнерства, повышение активности бизнес-сообщества в области нормативно-технического регулирования деятельности предприятий НГК — решается в отрыве от реальности существования производителей самой этой продукции НГК.

Удивительно, что ситуацию прекрасно осознают как в профильных министерствах, так и в РСПП, а телега все еще в значительной степени стоит впереди лошади. Остается утешать себя мыслью о том, что если техрегламенты принимаются в нынешнем виде, значит, это кому-то нужно

Форум

BSForum

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ 2009.
СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ЛИДЕРОВ
27 НОЯБРЯ, МОСКВА

Форум пройдет в рамках всероссийского исследовательского проекта «Управленческие инициативы лидеров российского бизнеса».

ПАРТНЕР
ИССЛЕДОВАНИЯ

Гости Форума станут участниками серии бизнес ток-шоу, посвященных наиболее интересным проектам в области управленческих инноваций, реализация которых началась в 2009 году.



ПАРТНЕРЫ ФОРУМА

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР



Издательский дом **Коммерсантъ**

ОФИЦИАЛЬНЫЙ
РАДИО ПАРТНЕР

ИНФОРМАЦИОННЫЕ
ПАРТНЕРЫ



портал
машиностроения
www.mashportal.ru

Зарегистрироваться и получить дополнительную информацию можно по тел.: +7 (495) 967-8080 (Иванова Татьяна, Чернышова Юлия) или на сайте www.ibs.ru

IBS