

Роль профессиональных ассоциаций и организаций саморегулирования в Системе промышленной безопасности России в современных условиях

Б. П. Туманян
РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина

Начало третьего тысячелетия в нефтегазовой отрасли характеризуется функционированием крупных промышленных комплексов, увеличением масштабов производств, использованием в значительных количествах опасных веществ. В подобных условиях возрастает опасность техногенных аварий, которые могут иметь глобальный и катастрофический характер. В этой связи особую значимость приобретает повышение уровня промышленной безопасности. В первую очередь это относится к организации эффективной системы государственного регулирования промышленной безопасности и совершенствованию надзорной деятельности.

Как показывает практика, до настоящего времени Система промышленной безопасности (СПБ) находится в поисках оптимальных организационных решений, эффективных методов управления, способов оценки принятия необходимых процедур СПБ, оперативного вмешательства при нарушениях установленных процедур, регулирования, исправления и ликвидации аномальных ситуаций. При этом отсутствуют общепринятые критерии или модели, по которым можно организовать управление СПБ.

Проблема поиска унифицированной модели управления СПБ приобретает особую остроту в связи с принятием «Закона о техническом регулировании» и переносом в значительной степени нагрузки по управлению промышленной безопасностью непосредственно на предприятия. В нефтегазовой отрасли целесообразно создание единой методологической оценки промышленной безопасности на всей цепочке от добычи, транспорта и переработки нефтяного, газового и газоконденсатного сырья до хранения и применения продуктов их переработки.

Экономически развитые страны в качестве модели системы управления промыш-

ленной безопасностью приняли международные стандарты ISO 9000, в которых содержатся требования к системам управления качеством. Определенная степень универсальности решений, заложенных в стандартах ISO 9000, позволяет считать их одним из основных базовых документов для создания требований к системам управления промышленной безопасностью. Подобный подход, впрочем, может решить еще одну немаловажную задачу сближения российских и зарубежных норм и требований по промышленной безопасности.

Предприятие как объект управления отличается большой сложностью и зависит от многих факторов. Поэтому эффективное управление промышленной безопасностью в целом возможно только при осуществлении тщательного контроля за каждым фактором и соответствующем подходе к организации системы управления промышленной безопасностью. В данной ситуации решающая роль должна отводиться профессионалам в каждом конкретном направлении контроля. Формальный же подход может привести к непоправимым последствиям.

В качестве примера можно привести разработку деклараций промышленной безопасности. Отсутствие критериев и подходов к анализу риска, эталонов по составу документа и т. д. приводит к тому, что разные исполнители разрабатывают декларации по-разному. Это, в свою очередь, приводит к сложности рассмотрения и сравнения объектов, зачастую даже однотипных.

Предприятие может выполнить многие из этих задач, но в рамках одного предприятия. Однако может ли орган Государственного надзора, а точнее хватит ли у этого органа кадровых ресурсов качественно оценить многочисленные варианты документов по промышленной безопасности, выполненные раз-

личными организациями и по различным предприятиям? Очевидно, что подразделения органов Государственного надзора России не могут самостоятельно обеспечить выполнение подобного значительного объема разнообразных задач. Таким образом, необходим аппарат, через который государственные надзорные органы смогут обеспечить необходимый уровень технологического надзора и регулирования, в частности отраслевого.

В создавшихся условиях для решения многих вопросов особую роль приобретают профессиональные ассоциации, которые объединяют предприятия по профессиональному признаку. В общем случае подобное объединение происходит на принципах организации саморегулирования.

Понятие саморегулирования относится к рыночным отношениям. Рыночное саморегулирование предполагает автоматическое воздействие рыночного механизма взаимодействия спроса, предложения и конкуренции на формирование цен, объемов производства и продаж товаров, уровень потребления, эффективность производства и качество работы. Следует, однако, иметь в виду, что рыночное саморегулирование не всеобщего характера, должно дополняться государственным регулированием, управлением со стороны менеджеров, реакцией общества, семьи, человека. Саморегулирование в отрасли можно определить как систему регулирования, основанную на лучших практических образцах процедур, правил или принципов, которые добровольно соглашаются соблюдать представители отрасли. Эти правила реализуются организациями саморегулирования (ОСР), которые создаются и финансируются участниками ОСР. Их цель состоит в обеспечении высокого уровня отраслевых стандартов и их выполнения.

На первый взгляд, понятие «саморегулирование» не содержит ничего, кроме добровольных самоограничений со стороны отдельных участников организации, которые в данном случае являются одновременно и судьями, и арбитрами. Если бы это было действительно так, то саморегулирование вызывало бы недоверие. В действительности правильно разработанная и отлаженная система саморегулирования дает ответственному большинству участников рынка «мягкие», гибкие, недорогие и эффективные средства для ограничения действий безответственного меньшин-

ства, которое в противном случае может подорвать качественный уровень всей отрасли.

Для того чтобы быть эффективной, организация саморегулирования должна удовлетворять определенным критериям: быть независимой от властей и групп с особыми интересами, самостоятельно принимать решения, быть создана и финансироваться представителями отрасли, нести практическую ответственность за регулирование в отрасли, иметь власть для реализации своих решений, т. е. моральную и практическую поддержку со стороны представителей отрасли, быть беспристрастной, обеспечить прозрачность процесса принятия решений и вынесения суждений.

Саморегулирование является альтернативой детальному законодательству, но при этом оно не ставит целью полностью заменить законодательство. Саморегулирование начинается с посылки, что его дело — регулировать процедуру принятия решений и их качество, а не, например, решать, как двигаться к конкретному решению, так что оно занимается принципиально контролем за содержанием решения.

Обращаясь к важным деталям, зачастую слишком тривиальным для того, чтобы на них обращал внимание закон, но очень важным для потребителя, саморегулирование может обеспечить быстроту, гибкость и дешевизну, с которыми не сможет сравниться ни одно детальное законодательство. Существуют, однако, определенные вопросы, которые более эффективно решаются законами. По этой причине считается общепринятым, что саморегулирование лучше всего работает в рамках официального законодательства, определяя самые общие принципы и действуя как последнее средство в тех случаях, когда ничто больше уже не помогает.

Таким образом, в идеально отрегулированном мире рамочное законодательство и саморегулирование должны были бы работать вместе для достижения результатов, которые каждое из них по отдельности не смогло бы достигнуть. Разумеется, в реальном мире обязанности делятся не столь четко. Саморегулирование обычно действует в условиях, когда детальное законодательство уже существует. Оно должно приспособливаться к «окружению», когда изменения в законодательстве могут повлиять на его сферу деятельности, ограничивая или, реже, расширяя область ее ответственности.

Связь саморегулирования с законом является взаимодополняющей, однако партнерство между ними имеет неравный характер, поскольку саморегулирование может функционировать только тогда, когда закон оставляет для его действий достаточно широкую область. Это означает, что в странах, где закон детально определяет содержание соответствующих конкретных процедур, для действия правил саморегулирования остается меньше места, чем в тех странах, где законодательство ограничивается установлением самых общих принципов этих процедур.

В настоящее время функционируют некоторые предприятия, пытающиеся создать системы наподобие организаций саморегулирования. При этом нередки попытки создания многофункциональных организаций. Так, в рамках одной организации осуществляется разработка стандартов и правил, обмен опытом и подготовка кадров, допуск на рынок. Принимая на себя подобный набор видов деятельности, организация не может сейчас и не сможет в будущем справиться с обрушивающимся на нее потоком задач. Более того, практически невозможно в рамках одной организации обеспечить профессиональное выполнение такого широкого спектра задач, что в конечном итоге приводит к формальному подходу к решению многих проблем. Одновременно, находясь в некоторой системе, подобная организация самостоятельно определяет поведение элементов системы, а не наоборот. Отсутствие обратной связи при этом может привести и, как показывает практика, приводит к негативным последствиям. Прежде всего, это проявляется в подавлении инициативы низших звеньев системы. Вся деятельность системы превращается в производство работ низшими звеньями системы и оказание формальных услуг высшими звеньями. Подобные услуги заключаются, в частности, в обеспечении нормативной и регулирующей документацией, информационными материалами и т. п. Однако объем предоставляемых информационных ресурсов и пути осуществления их разработки заранее неизвестны. Также не определяются, средства, которые потребуются для их обеспечения и будут задействованы.

Для нормализации разработки стандартов и правил в рамках рыночного саморегулирования предлагается принять такой под-

ход к развитию саморегулирования, при котором варианты устройства саморегулирования проектируются и внедряются экспертами и потребителями экспертных услуг, а их объединение при этом выступает, как гарант введения саморегулирования на рынке. Далее саморегулирование и обеспечение высококачественного функционирования производятся самими участниками рынка на основе самоуправления и самофинансирования. Крупные профессиональные объединения на добровольной основе, в частности по отраслевому признаку, могут формировать и финансировать программы НИР, проводить научно-практические семинары, посвященные вопросам нормативного регулирования, безопасности технических устройств, декларированию промышленной безопасности, анализу риска, информационным технологиям, другие мероприятия, способствующие функционированию, развитию и совершенствованию системы.

Принцип финансирования указанных программ заключается не в оказании услуг, а в обеспечении заинтересованности в проектах и программах, разрабатываемых участниками системы экспертизы промышленной безопасности. Таким образом, создаются условия для самоокупаемости системы, а также для формирования внебюджетных фондов для развития и совершенствования системы. Подобная организация системы обеспечивает ее самодостаточность и саморегулируемость, а также позволяет осуществить «принцип одного окна», к которому естественным образом будут стремиться все участники системы.

Неотъемлемой составляющей нормального функционирования промышленных предприятий является экспертиза промышленной безопасности. В связи с отменой лицензирования некоторых видов деятельности, в том числе связанных с функционированием опасных производственных объектов, представляется чрезвычайно важным обеспечение требуемого профессионального уровня работы экспертных организаций и повышение качества экспертизы промышленной безопасности предприятий. Одновременно приобретает значимость добровольная аккредитация предприятий, работающих в сфере экспертизы промышленной безопасности. Профессиональные ассоциации способны самостоятельно организовать доброволь-

ную аккредитацию предприятий. Представляется целесообразным организовать самостоятельную отраслевую профессиональную систему добровольной аккредитации предприятий в рамках системы экспертизы промышленной безопасности. Более того, целесообразно объединение саморегулирующихся органов. У подобной объединенной структуры не должно быть собственной регуляторной функции и, определенно, амбициозных планов по превращению в своеобразную организацию саморегулирования. Объединенная структура должна ставить перед собой в качестве основных целей развитие и поддержку саморегулирования как предпочтительной альтернативы детальному законодательству,

информацию и исследования, координацию программ и проектов, разбор трансграничных жалоб.

Профессиональный аспект в реализации правил и проведении процедур экспертизы промышленной безопасности в современных условиях является неотъемлемой составляющей организации деятельности по объединению усилий участников рынка экспертных услуг и достижения главной цели экспертизы промышленной безопасности – упорядочения деятельности и обеспечения высокого качества работы аккредитованных экспертных организаций — и в итоге реализации стратегии государственного регулирования экспертизы промышленной безопасности.

Издательством «Техника» выпущен справочник

"Нефти и газовые конденсаты России"

Изменение структуры топливно-энергетического комплекса, отпуск цен на сырую нефть и нефтепродукты и ряд других экономических факторов привели к резкому росту спроса на информацию о нефти, особенно на ее товарную характеристику. Исследование нефти или газового конденсата проводится с целью получения данных о физико-химических свойствах нефти, ее фракций и остатков, что необходимо для определения потенциального содержания товарных нефтепродуктов в нефти и выбора варианта ее переработки. На этой основе теперь решаются не только вопросы реконструкции действующих НПЗ или оценки их производственной деятельности, но и новые задачи, такие как: стоимость освоения новых месторождений, эквивалентность замены одной группы нефтей на другую, рентабельность строительства мини-заводов по производству топлив для собственных нужд, выбор сырья для новых технологий и производства продуктов по зарубежным спецификациям и др.

В целях поддержки отечественной нефтяной промышленности ОАО ВНИИНП решил опубликовать накопленные данные по свойствам нефтей РФ, открытых и исследованных за период 1983–1999 г.

Издание выпущено в 2 томах. В первом томе представлены характеристики 80 нефтей Европейской части России, включая шельфы Балтийского, Баренцева и Карского морей, а также характеристики 20 газовых конденсатов РФ, во второй том вошли характеристики нефтей Западной и Восточной Сибири и Дальнего Востока (около 100 наименований).

Новый справочник — это:

- самые «свежие» нефти и конденсаты;
- самый полный перечень нефтей и конденсатов;
- самые полные физико-химические и «товарные» характеристики нефтей и нефтяных фракций;
- самая удобная форма представления результатов исследования для анализа информации;
- самые необходимые данные для плановых и проектных расчетов.

По вопросам приобретения справочника обращайтесь в редакцию журнала.

Телефон для справок 361-11-95.