

К вопросу о саморегулировании в области промышленной безопасности опасных производственных объектов

Б. П. Туманян
НП «Рустехэкспертиза»

Рассмотрены вопросы технического регулирования и совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы в сфере промышленной безопасности. Большое внимание уделено вопросам саморегулирования в области проектирования, строительства и промышленной безопасности. Выявлены условия, требующие выполнения при введении института саморегулирования в области промышленной безопасности.

Ключевые слова: промышленная безопасность, опасные производственные объекты, техническое регулирование, саморегулирование, саморегулируемые организации.

Промышленное производство, обеспечивая развитие государства и общества, одновременно является основным источником опасности в различных отраслях. Главными факторами, оказывающими влияние на уровень производственной аварийности в большей части отраслей промышленности, являются непродуманные проектные и технические решения, износ основных производственных фондов, некачественное или несвоевременное выполнение работ по обслуживанию и ремонту оборудования, низкая технологическая и трудовая дисциплина.

Инциденты и аварийные ситуации на техногенных объектах повышенной опасности неблагоприятно воздействуют на окружающую среду, сопровождаются пожарами, взрывами, выбросами токсичных веществ, другими нежелательными явлениями, часто приводящими к причинению вреда жизни и здоровью персонала, значительному материальному ущербу. В последние годы возрастают масштабы и сложность техногенных аварий и, соответственно, значительно повышаются затраты на ликвидацию аварий и их последствий. В этих условиях важнейшими задачами государства являются обеспечение безопасного функционирования опасных производственных объектов, создание нормальных условий для жизнедеятельности граждан, сохранение окружающей среды. В конечном итоге, деятельность государства направлена на надежное обеспечение общества всеми видами ресурсов и продукции. В этом отношении состояние промышленной безопасности опасных производственных объектов и их противоаварийную устойчивость можно отнести к основным приоритетам.

Безопасность опасных производственных объектов непосредственно связана с Госу-

дарственным техническим регулированием и совершенствованием законодательной и нормативно-правовой базы в сфере промышленной безопасности. В Российской Федерации ключевым документом в сфере технического регулирования является Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также другие законы, косвенно связанные с совершенствованием законодательства в сфере промышленной безопасности: Федеральные законы от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

К сожалению, как показывает текущая ситуация, до настоящего времени не ясны основы государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения промышленной безопасности техногенных объектов повышенной опасности. Не существует четких перспективных планов в этой сфере. Не определены пределы полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на установление требований безопасности. В этих условиях государство незаметно начало утрачивать функции технического регулирования в сфере функционирования опасных производственных объектов.

Предпосылкой сложившейся обстановки, вероятно, следует считать обсуждение проекта поправок в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», начатое в сравнительно далеком 2004 г., когда в Государственную Думу РФ был внесен проект поправок в этот Федеральный закон. Законопроект, как из-

вестно, предусматривал освобождение от лицензирования деятельности аудиторов, оценщиков, туроператоров, кинопрокатчиков, фармацевтов, производителей медицинской техники и табачных изделий, перевозчиков пассажиров на легковых автомобилях. Кроме того, предполагалась отмена лицензий на обслуживание авиационной техники, переработку, транспортирование и хранение нефтяного сырья и нефтепродуктов, эксплуатацию взрывоопасных и химически опасных производств. Основным критерием, по которому предполагалось оценивать возможность отмены лицензий на некоторые виды деятельности, считалось отсутствие очевидных рисков нанесения ущерба правам, интересам, здоровью граждан, безопасности государства и культурному наследию страны. При этом предусматривалось усиление роли государственного контроля и надзора, а также введение новых форм регулирования предпринимательской деятельности, в частности, путем регистрации, сертификации, аккредитации. Законопроектом предусматривалось также широкое введение института страхования промышленных рисков и гражданской ответственности предпринимателей.

К сожалению, поставленные масштабные задачи начали осуществляться государством без специальной подготовки профессионального общества и производства к быстрым переменам и новым видам технического регулирования. Выбор представителей предприятий и организаций для создания новых документов и процедур во многих случаях осуществлялся абсолютно случайным образом без учета специфики профессиональной направленности документов. В этих непростых условиях государство в Федеральном законе от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» предписывает возможность разработки технических регламентов «любым лицом». Однако не предлагается никаких инструментов для анализа качества документа на различных этапах его создания. Таким образом, создаются условия для неконтролируемого формирования «творческих коллективов», занимающихся разработкой Технических регламентов в различных отраслях народного хозяйства. При этом, как показала практика, часто отраслевые институты и профессиональные коллективы остаются без должного участия в принятии окончательных решений в указанных документах, принятие решений не сопровождается необходимым установлением и актуализацией технических требований, из оборота не исключаются существующие документы при одновременном введении аналогичных новых. Все это, очевидно,

обусловило откровенно низкое качество создаваемых Технических регламентов, нормативных и регулирующих документов.

Указанные явления в сфере промышленной безопасности в короткий промежуток времени с «подачи» государства привели к формированию двух векторов в техническом регулировании в Российской Федерации.

Первое направление осуществляется при участии бывших подразделений надзорных и регулирующих органов, непрерывно подвергающихся структурным изменениям. Указанное направление базируется на принципах и требованиях промышленной безопасности, сформированных еще в 1990-е гг. и в предыдущие периоды, что недостаточно соответствует изменившейся экономической модели развития государства и современным принципам законодательного регулирования. Сложившаяся система требований безопасности к опасным производственным объектам зачастую порождает избыточность обязательных норм в технической сфере, содержание и практика применения которых создают административное давление на предприятия. Вместе с тем, установление единообразных требований и механизмов обеспечения промышленной безопасности привело к недостаточности государственного регулирования в отношении объектов, безопасность которых имеет критическое значение для общества и государства.

Другое направление связано с активной деятельностью некоторых представителей профессиональных союзов и участников системы промышленной безопасности, которые организуют создание новых пакетов нормативных и регулирующих документов в области промышленной безопасности, а также настаивают на переводе системы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в ближайшей перспективе в рамки институтов саморегулирования. Ситуация в этой сфере являлась предметом парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении безопасности опасных производственных объектов». Сравнительно недавно началась регистрация саморегулируемых организаций (СРО), основанных на членстве лиц, осуществляющих деятельность в области экспертизы промышленной безопасности и оценки соответствия. Ведение государственного реестра СРО в этой области осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Следует напомнить, что правовые основы деятельности СРО, которые представляют собой специальные институты профессионального общественного регулирования, объединяющие лиц, занимающихся предпринимательской или иной профессиональной деятельностью, установлены Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Указанный закон содержит определение и квалифицирующие признаки СРО, устанавливает порядок ее создания и деятельности, порядок взаимоотношений между СРО и ее членами, а также между СРО и органами государственной власти и местного самоуправления. Предметом саморегулирования является предпринимательская или профессиональная деятельность субъектов, объединенных в СРО. СРО относится к некоммерческим организациям и должна создаваться по отраслевому признаку. СРО призвана создать отраслевые стандарты деятельности, не только полностью соответствующие законодательным императивам, но и зачастую превышающие их. Таким образом, СРО выполняют рыночно-регулятивную функцию, способствуют повышению качества деятельности лиц, являющихся членами таких организаций.

Важнейшей функцией СРО определена защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством. При возникновении любых конфликтов и споров между федеральным (региональным) органом исполнительной власти и участником СРО, противостоять государству от имени данного участника будет сама СРО, что автоматически переводит весь процесс разбирательства конфликта в качественно иную плоскость. Индивидуальное противостояние предпринимателей государству заменяется коллективным противостоянием. Кроме того, одной из важных функций СРО является функция посредника при разрешении споров между членами данной организации, а также между ними и потребителями их продукции и услуг.

Саморегулирование является относительно новым и малоизученным явлением современной российской экономики. В то же время в отдельных отраслях и на межотраслевом уровне созданы саморегулируемые организации. Понятие «организации саморегулирования» присутствует в ряде законодательных актов. Важнейшей функцией саморегулируемой организации определена защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством. При возникновении любых конфликтов и споров между федеральным (региональным) органом исполнительной власти и участником саморегулируемой орга-

низации, противостоять государству от имени данного участника будет сама такая организация, что автоматически переводит весь процесс разбирательства конфликта в качественно иную плоскость. Индивидуальное противостояние предпринимателей государству заменяется коллективным противостоянием. Кроме того, одной из важных функций саморегулируемой организации является функция посредника при разрешении споров между членами данной организации, а также между ними и потребителями их продукции и услуг.

В ряде сфер саморегулирование оказывает существенное влияние на качество конкуренции посредством установления стандартов поведения, не отраженных непосредственно в законах, улаживания конфликтов в рамках закона, но без использования судебных процедур. Мировой опыт показывает, что саморегулирование бизнеса в ряде случаев может быть эффективной альтернативой государственному регулированию экономики, обеспечивающей снижение государственных расходов на регулирование, большую гибкость регулирования и больший учет интересов участников рынка. С другой стороны, при внедрении института саморегулирования необходимо, прежде всего, оценить возможности большей эффективности саморегулирования по сравнению с различными формами государственного регулирования, а также определить, в каких сферах и при каких условиях развитие саморегулирования возможно и оправдано, а в каких нет.

В настоящее время по данным доступных источников информации зарегистрировано 18 организаций, которые объединяют более 650 предприятий, осуществляющих свою деятельность в сфере промышленной безопасности. Предпринимаются попытки создания единой системы саморегулирования в области обеспечения безопасного ведения работ в промышленности и внесения соответствующих изменений в законодательство. В Государственную Думу направлен проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В сентябре 2010 г. инициативным руководством саморегулируемых организаций в сфере промышленной безопасности было принято решение о создании Национального союза саморегулируемых организаций, осуществляющих экспертизу и подготовку специалистов в области промышленной и энергетической безопасности.

Деятельность этого союза предполагается направить на консолидацию совместных усилий по формированию единой технической политики в области промышленной и энергетической безопасности, обеспечение соблюдения всеми членами саморегулируемых организаций требований отечественного законодательства, правил и стандартов предпринимательской деятельности, представление общих интересов членов саморегулируемых организаций в органах власти Российской Федерации.

В сентябре 2010 г. инициативным руководством СРО в сфере промышленной безопасности было принято решение о создании Национального союза саморегулируемых организаций, осуществляющих экспертизу и подготовку специалистов в области промышленной и энергетической безопасности. Деятельность этого Союза предполагается направить на консолидацию совместных усилий по формированию единой технической политики в области промышленной и энергетической безопасности, обеспечение соблюдения всеми членами СРО требований отечественного законодательства, правил и стандартов предпринимательской деятельности, представление общих интересов членов СРО в органах государственной власти Российской Федерации.

Здесь, по мнению автора, требуются особые комментарии, касающиеся в основном принципов формирования СРО проектировщиков и их деятельности в течение 2010 г. Как уже указывалось, принципы саморегулирования внедряются в различные сферы деятельности достаточно давно. В этом аспекте заметным процессом в России явился *резкий* переход в 2010 г к принципам саморегулирования участников строительной деятельности — строителей, изыскателей и проектировщиков. Основным документом при этом является Градостроительный кодекс Российской Федерации, а точнее, изменения к нему, число которых за рассматриваемый короткий период превысило разумные пределы как с количественной, так и смысловой точек зрения. Точнее, всем СРО периодически в соответствии с указанными изменениями необходимо было срочно изменять формы, процедуры оформления и порядок выдачи допусков. Появились новые условия, например, в части дополнительных взносов членов саморегулируемой организации в зависимости от объемов выполняемых работ, качественного состава участников СРО и т. д.

Практика показывает, что деятельность СРО недостаточно скоординирована, если не сказать, что координация действий практически отсут-

ствует. Широкие полномочия в рассматриваемой сфере деятельности, переданные государством саморегулируемым организациям, были приняты последними в полной мере, но без анализа предлагаемых организационных решений и процедур. Прежде всего, это касается численности членов некоммерческого партнерства, предполагающего получить статус СРО. В Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» число членов равно 25, в Градостроительном кодексе — уже 50, а для строителей — не менее 100. На каком основании установлены эти цифры? С появлением указанных количественных ограничений мгновенно потеряла смысл идея саморегулирования, основанная на объединении лиц, осуществляющих определенный вид деятельности. В СРО проектировщиков вступали проектные организации и группы, осуществляющие проектные работы в различных направлениях. Таким образом, оказалось, например, что проектные организации, осуществляющие проектирование в области нефтегазопереработки и нефтехимии распределились по многим СРО, взаимодействие которых к настоящему времени налажено слабо.

В этих условиях в соответствии с упомянутым Законом № 315-ФЗ создаются дополнительные надстройки — Национальные объединения СРО. Поможет ли Национальное объединение сблизить профессионалов конкретного направления деятельности?! Скорее всего, нет! Возможно, этот процесс еще больше отодвинется от позиций подлинного сближения. Реальная ситуация вовсе не способствует развитию целенаправленного нормотворчества и толкования правовых норм в области проектирования предприятий определенных сегментов рынка. Можно предположить (субъективное мнение автора), что необходима срочная реструктуризация СРО не по количественному, а по профессиональному и профильному принципам и разработка для этой цели специальных процедур, в том числе, возможно, и внесение изменений в соответствующие Законы.

Пусть в СРО будет меньше 25 членов, или больше 100 — не это важно! Важно то, что деятельность всех участников СРО должна быть направлена на осуществление определенных работ и услуг или решение определенных задач в конкретной области. В качестве замечательного аналога СРО можно привести ВО «Нефтехим», объединявшее в свое время несколько десятков проектных предприятий и контролировавшее практически весь процесс создания и совершенствования нормативной и регулирующей

документации в области проектирования нефтегазоперерабатывающих и нефтехимических предприятий.

Не следует забывать несомненный положительный опыт создания системы экспертизы промышленной безопасности научно-техническим центром «Промышленная безопасность». Указанная система косвенно подразумевала саморегулирование в области промышленной безопасности. Однако при профессиональном составе руководителей и участников этой крупной и значимой в свое время организации, многие процедуры были чрезмерно формализованы. Это привело к лавинообразному насыщению рассматриваемого сегмента рынка предприятиями и организациями, выполняющими формальные условия для получения соответствующей аккредитации, однако не способными оказывать качественные работы и услуги в области промышленной безопасности.

Некоторые замечания можно высказать и к перечню работ и услуг, оказываемых проектными организациями. По аналогии со строительной лицензией, в перечне для проектировщиков указано «Обследование зданий и сооружений». Скорее всего, этот блок вопросов относится в большей степени не к проектированию, а к экспертизе зданий и сооружений — одному из видов экспертной деятельности!

Как видно, процесс становления саморегулирования, в частности, в области проектирования, оказался очень сложным и часто не прогнозируемым. Последнее явилось следствием того, что многие решения не были предварительно продуманы должным образом. Сейчас постепенно вводятся корректировки, направленные на развитие процесса саморегулирования в нужном направлении, однако еще совсем не ясно, когда желаемые организационные решения станут действительностью. Другими словами, подобные резкие неподготовленные переходы в техническом регулировании и организации функционирования отраслей безусловно сопряжены с определенными рисками, связанными с нарушением функционирования и взаимодействия государства и участников рынка, сложностью принятия унифицированных решений и создания отраслевых нормативных и регулирующих документов.

Подобные риски категорически должны быть исключены из области обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Экспертиза промышленной безопасности техногенных объектов повышенной опасности не может быть предметом эксперимента по переходу

к новым формам технического регулирования. Тем не менее, замена лицензирования некоторых видов деятельности в области экспертизы промышленной безопасности обязательным членством экспертных организаций в СРО представляется возможной при правильной организации государством этого перехода. Государственные органы исполнительной власти должны обеспечить принципиальные условия передачи полномочий СРО и жестко контролировать их стабильное выполнение в течение некоторого переходного периода. Комплекс таких условий должен быть разработан на базе широкого обсуждения с профессиональным сообществом, дискуссий и консультаций. Только тщательная и последовательная подготовка к переходу на саморегулирование в области промышленной безопасности может гарантировать сохранение квалифицированного подхода к обеспечению безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, позволит избежать техногенных катастроф, обусловленных, в том числе, старением и износом оборудования, зданий и сооружений на опасных производственных объектах.

Следует еще раз отметить, что обеспечение полноты и достаточности переходных условий, а также оценка достаточности степени их выполнения для принятия решения о возможности передачи части полномочий на уровень саморегулирования является прерогативой государства, а не стихийно образованных организаций, в том числе и зарегистрированных как саморегулируемые. В этом случае для профессиональных объединений на данном этапе целесообразна и достаточна форма некоммерческого партнерства, которая позволяет коллективно решать многие проблемы и активно взаимодействовать с государственными органами и заинтересованными организациями. Подобное профессиональное объединение не связывает участников необходимостью, в соответствии с Законом, принудительного вступления в нежелательные на данный момент взаимоотношения с другими, часто виртуальными структурами, созданными в порядке инициативы группы лиц.

В качестве условий, требующих выполнения при введении института саморегулирования в области промышленной безопасности, можно указать:

- частичное сохранение государственного регулирования путем контроля деятельности СРО и создание соответствующих понятных инструментов для этой цели;

- сокращение государственного вмешательства в развитие сферы обеспечения промышлен-

ной безопасности опасных производственных объектов и, в частности, оказания экспертных услуг;

- разработку действенных механизмов обеспечения ответственности перед потребителями исполнителей экспертизы промышленной безопасности за выполнение своих обязательств, работ и услуг;

- совершенствование процедуры рассмотрения, утверждения и регистрации заключений экспертизы промышленной безопасности, предполагающее рассмотрение заключений по существу, оперативное взаимодействие представителей экспертной организации и надзорного органа, сокращение продолжительности процедуры, возможно, передачу предварительного рассмотрения специальным профильным экспертным группам;

- совершенствование системы подготовки и переподготовки специалистов для эксплуатации опасных производственных объектов;

- создание при Руководителе Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору в дополнение к общественному совету, технического совета, включающего профильные комиссии, состоящие из ведущих специалистов по различным отраслям и направлениям деятельности. Представители комиссий могли бы стать хорошими помощниками работникам профильных управлений службы, в частности при предварительном рассмотрении экспертных заключений, взаимодействии на этой стадии с экспертными организациями, под-

готовке и предварительной аттестации экспертов и т. п. Подобное взаимодействие профильных управлений с представителями экспертных организаций может намного упростить рутинную техническую работу чиновников и направить их усилия в наиболее приоритетные организационные направления деятельности.

Последовательное и профессиональное реформирование технического регулирования в области промышленной безопасности позволит обеспечить прямой и конструктивный диалог и регулярное взаимодействие органов исполнительной власти и участников рынка экспертных услуг при перераспределении между ними сфер влияния, контролю и решению ключевых проблем устойчивого и прогнозируемого функционирования системы промышленной безопасности техногенных объектов повышенной опасности.

P.S. Активное обсуждение в электронных средствах информации, газетах и журналах возможности замены лицензирования на саморегулирование в области промышленной безопасности подтверждает значительный интерес к этой проблеме представителей предприятий и организаций. В этой связи предлагаем организовать на страницах нашего журнала дискуссии, обмен мнениями и опытом по проблемам, связанным с безопасной эксплуатацией опасных производственных объектов и совершенствованием системы экспертизы промышленной безопасности.

B. P. Tumanyan

Towards Self Regulation in Industrial Safety of High-risk Sites

Problems of technical regulation and sophistication of legislative and regulatory framework in the region of industrial safety are considered. A great attention is paid to the subjects of self regulation in the regions of design, construction and industrial safety. The conditions, which require realization at initiation of the institution of self regulation in industrial safety, are determined.

Keywords: industrial safety, high-risk sites, technical regulation, self regulation, self-regulated organizations.

Вниманию специалистов!

А. М. Данилов

ВВЕДЕНИЕ В ХИММОТОЛОГИЮ

Книга посвящена применению топлив, масел, специальных жидкостей. Приводится обширный справочный материал по их характеристикам и эксплуатационным свойствам. Изложены принципы создания и эксплуатации двигателей.

Книга адресована широкому кругу читателей.

М.: Издательство «Техника», 2003. — 464 с.