



А «Титаник» плывет...

О реформе технического регулирования и государственной политике в области промышленной безопасности

Михаил ПЕТРОВСКИЙ,

член Комитета РСПП по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия, консультант-советник TPEC Inc., к.ф.-м.н. (Техас, США)

После принятия в 2009 году поправок в Закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и новых техрегламентов корабль под названием «Реформа технического регулирования», говоря образным языком, отдал швартовы и отправился в плавание. В этом путешествии его подстерегают грозные и опасные айсберги, а самый известный и опасный из них – действующий Закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...» со всеми его производными. Что же можно сделать для того, чтобы это судно не повторило судьбу «Титаника»?

Кому Указ писан?

Проект Указа Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения промышленной безопасности (ПБ) на период до 2015 года и дальнейшую перспективу», подготовленный Минприроды, придает «айсбергу» № 116-ФЗ дополнительную плавучесть и силу, что может затормозить реформу технического регулирования, сделать ее неэффективной и малопривлекательной для промышленности.

Подробно анализируя текст пункта 13 проекта «Основ...», нетрудно заметить, что он в скрытой от непрофессионалов форме выводит действующий ФЗ № 116, с его исключительно широким перечнем объектов регулирования, из сферы действия сразу двух реформ: техрегулирования, а также аккредитации и оценки соответствия. Это позволит на долгие годы сохранить неизменным действующий порядок с его устаревшими понятиями и принципами регулирования безопасности объектов промышленности, дублированием новых регламентов. В конечном счете будут затруднены внесение необходимых изменений в ФЗ № 116 и разработка новых регламентов, что необходимо для улучшения состояния ПБ на современном этапе и в перспективе.

Вполне адекватное для развития страны в 90-е годы прошлого века государственное регулирование ПБ с применением одинаковых и упрощенных правил для разнородных по типам опасности промышленных объектов, включая горные выработки и магистральные трубопроводы, предложенное авторами ФЗ № 116, в развитых странах мира отсутствует – за исключением общих правил страхования. В международных и наци-

ональных организациях по стандартизации сформулированы и постоянно обновляются гармонизированные стандарты и своды правил для предотвращения создания неоправданных технических барьеров в торговле.

Похоже, да не то же

Сторонники ФЗ № 116 неоднократно публично заявляли, что данный закон – аналог Директивы Совета ЕС 96/82/ЕС от 9 декабря 1996 года «О контроле за представляющими собой серьезную опасность аварии на объектах, имеющих дело с опасными веществами» (Директива ЕС СЕВЕЗО). Но это, мягко говоря, неверно. В отличие от Директивы ЕС

Используемый в законодательстве РФ термин «промышленная безопасность» не имеет аналогов в международных стандартах и не встречается в современных регулирующих документах зарубежных стран

СЕВЕЗО, в которой перечень опасных веществ и соответственно промышленных объектов строго ограничен, авторы закона распространили его действие на совершенно различные по особенностям и свойствам объекты регулирования, в том числе и такие, которые исключены из сферы действия Директивы.

За рубежом для разных промышленных объектов применяется специализированное регулирование: «Директива по оборудованию, работающему под давлением», «Директива по машинному оборудованию» и тому подобные, со своими гармонизированными международными стандартами и оценкой соответствия. Международными организациями по стандартизации ISO, CEN, ASME,

API и другими разработаны и регулярно обновляются консенсусные стандарты, включающие процедуры оценки соответствия, которые используются надзорными органами.

В России же грозный «айсберг» № 116-ФЗ вот уже многие годы успешно таранит все новые пускающиеся в плавание отечественные корабли – технические регламенты, оставляя в них зияющие пробоины огромной величины и предрекая их экипажам мученическую борьбу за выживание, а самим судам либо верную гибель, либо неуправляемый дрейф в неизвестном направлении, с риском потери плавучести в любую минуту. За примерами далеко ходить не надо: вот уже несколько лет в РФ тормозится принятие нового регламента по перекачке жидких и газообразных углеводородов через магистральные трубопроводы – сторонники ФЗ № 116 постоянно и успешно борются против применения в нем современных форм оценки соответствия. Регламент по машинному оборудованию, принятый в 2009 году в форме постановления правительства, с трудом пробился в свет с огромной пробойной в части, относящейся к оценке соответствия. До-

статочно сравнить текст регламента с его европейским аналогом – «Директивой по машинному оборудованию», чтобы сделать соответствующие выводы.

Используемый в ФЗ № 116 термин «промышленная безопасность» в зарубежных законодательных и нормативных актах, в том числе международных организаций по стандартизации и ВТО, не применяется. Он удобен для использования в обычном разговорном русском языке или жаргоне, но бесполезен для целей правового и технического регулирования безопасности промышленных объектов.

Работа над ошибками

Предложения с поправками в законодательство с применением терминов и по-



нений из ФЗ № 116 возникают с завидным постоянством, особенно после крупных аварий. Так, в 2009 году был предложен проект ФЗ № 243819-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» – в части государственного надзора за обеспечением ядерной и радиационной безопасности, а также в области ПБ, включая безопасность гидротехнических сооружений.

В данном проекте, в частности, были сделаны поправки к ФЗ № 170 «Об использовании атомной энергии» и ФЗ № 116, дающие определение «предмета надзорных проверок». Однако анализ позволяет понять, что данное понятие сформулировано неконкретно (содержащаяся в тексте фраза «проверка... плановых проверок» есть нонсенс с точки зрения здравого смысла); противоречит международной практике; закрепляет безответственность надзорных органов к содержанию и результатам проверок и бесправию предприятий; усиливает возможность коррупции и затрудняет судебное производство, в том числе при рассмотрении регрессионных исков. Последний пример поправок в ФЗ № 116 – типичный и характерный для данного закона способ регулирования безопасности, если это вообще можно назвать регулированием. В его прототипе – Директиве ЕС СЕВЕЗО есть статья 18, посвященная проверкам (инспекциям). Можно сравнить ее текст с предложениями авторов проекта ФЗ № 243819-5 и сделать соответствующие выводы.

Кроме того, в данном проекте было предложено сделать присутствие государственного инспектора на предприятии постоянным. Но это – слабая мера, которая без устранения принци-

пальных недостатков ФЗ № 116 не сможет привести к кардинальному улучшению ситуации по обеспечению безопасности промышленных предприятий и улучшению надзора, а также к существенному снижению риска аварий. Существующие расхождения между данным законом и Директивой ЕС СЕВЕЗО также не способствуют взаимопониманию между Россией и ЕС в части защиты окружающей среды.

Поправки же, относящиеся к Федеральному закону № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 года, лишний раз иллюстрируют попытки сторонников ФЗ № 116 подчинить один федеральный закон другому, со всеми недостатками последнего. При этом возникает иллюзия законодательного обеспечения безопасности и на других объектах регулирования, не имеющих никакого отношения к данному закону.

Болезнь использования термина «промышленная безопасность» в различных нормативно-правовых актах становится эпидемией, с которой очень трудно бороться. Постоянное цитирование и тиражирование в разных законах и нормативных актах ссылок на ФЗ № 116 создают обманчивое ощущение его значимости и ценности. Это очень верный в маркетинговом отношении способ пропаганды данного закона и придания ему авторитета и устойчивости в глазах общества и органов власти. Недостатки же маскируются наукообразной фразеологией. Тем не менее от постоянных ссылок на ФЗ № 116 без кардинальной переработки этого закона безопасность и надзор на объектах не улучшаются, а реформа технического регулирования и новые регламен-

ты Российской Федерации тормозятся и обесцениваются.

Что делать?

В Библии, Новом завете сказано: «не вливают... вина молодого в мехи ветхие; а иначе прорываются мехи, и вино вытекает, и мехи пропадают, но вино молодое вливают в новые мехи, и сберегаются то и другое».

Так же действующие и вновь вводимые федеральные законы РФ должны соответствовать современным требованиям технического регулирования. Концептуально устаревающий с каждым годом, но действующий ФЗ № 116 необходимо кардинально модернизировать и привести в соответствие с международно признанной практикой регулирования – например, Директивой ЕС СЕВЕЗО. При этом из сферы действия закона будут исключены горные работы, добыча полезных ископаемых, перекачка (транспортировка) опасных веществ через магистральные трубопроводы и ряд других, для которых целесообразно разработать новые современные регламенты с актуализацией действующей нормативно-правовой базы на основе передового зарубежного и отечественного опыта. Если регламент по перекачке углеводородов через магистральные трубопроводы сегодня уже находится в работе, то следующим может стать регламент по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе.

Очевидно, что изменение ФЗ № 116 требует планирования, постепенности и продуманности, тщательной координации с планом и действиями по разработке новых технических регламентов, совершенствованию аккредитации и внедрению дополнительных форм оценки соответствия. Необходимо, наконец, отложить в сторону коммерческие интересы и амбиции заинтересованных сторон и прийти к взаимопониманию на уровне национальных интересов. В 21 веке необходимо иметь современное техническое законодательство, отражающее величие страны и ее истории. План необходимых для этого скоординированных действий может стать основой для новой государственной политики в области обеспечения технической безопасности промышленных объектов на длительную перспективу. Он может стать основой совсем другого проекта указа президента, в котором будут учтены поправки в ФЗ «О техническом регулировании», новые технические регламенты и та направленность реформы технического регулирования, которая задана этими документами.