

УДК 364.544.42

Реформы технического регулирования в электроэнергетике (на примере истории ЗАО «ЭНСЕРТИКО»)

В.Т. Медведев, д-р техн. наук, профессор

Национальный исследовательский университет «МЭИ»

e-mail: MedvedevVT@mpei.ru

Ключевые слова:

сертификация,
технический регламент,
нормативно-технические документы,
Таможенный Союз,
нормативно-техническое регулирование.

Рассмотрены основные направления деятельности ЗАО «ЭНСЕРТИКО» в период реорганизации российской энергетики и в современных условиях. Дана оценка результатов введения в действие ряда нормативных документов, регламентирующих условия и правила сертификации продукции и услуг. Показаны проблемы в вопросах сертификации, обуславливаемые разработкой межгосударственных или наднациональных технических регламентов. Высказывается опасение, что трёхуровневая модель российского нормативно-технического регулирования, принятая в Законе № 184-ФЗ и призванная обеспечивать связь между нормами права и техническими нормами, не отвечает целям технического регулирования.

Представляется, что современная (за последние десять лет) история ЗАО «ЭНСЕРТИКО», деятельность которого изначально связана с инфраструктурой производства «большой» электроэнергетики, позволяет достаточно правдиво охарактеризовать его внешнюю среду. На примере этой компании можно определить критические факторы и просчёты в правовом, организационном и нормативно-техническом реформировании экономики для его осознанной и эффективной коррекции или, по крайней мере, понимания происходящего.

Начало деятельности «ЭНСЕРТИКО» совпадает с принятием в 2002–2003 гг. двух Федеральных законов прямого действия, в реализации которых на рынке материально-технических ресурсов (МТР) для электроэнергетики Общество активно участвует до сих пор. Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» отменена обязательность исполнения национальных стандартов и сводов правил при производстве и потреблении продукции (услуг) с переносом надзорно-контрольных функций государства исключительно на обязательное соблюдение так называемых «технических регламентов» (ТР), устанавливающих к продукции требования по безопасности. С введением данного

закона все технические нормы ГОСТов и СНИПов формально стали добровольными в исполнении при производстве продукции и услуг. Обязательными декларируются исключительно «минимально необходимые требования» по безопасности (ст. 7 Закона № 184-ФЗ). Однако поскольку стандартизация и сертификация образуют систему управления качеством продукции, то установленная законодателем «добровольность» распространяется и на сертификацию материальной продукции, призванную подтверждать её качество, то есть устанавливать соответствие её параметров и характеристик требованиям, заданным ГОСТами. С качеством продукции, особенно электротехнической, неразрывная связана и безопасность её эксплуатации.

С принятием Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» окончательно определен вектор реорганизации российской электроэнергетики, по крайней мере на ближайшие десятилетия: «дробление» ранее единой электроэнергетической системы на десятки сетевых и генерирующих компаний (ОГК, ТГК, МРСК) с приобретением ими самостоятельности в таких объемах экономических отношений, которыми не обладали дочерние и зависимые общества ОАО РАО «ЕЭС России».

С одновременным выполнением этих двух, на первый взгляд, не связанных между собой правовых актов, среди множества существующих проблем в отечественной перерабатывающей промышленности, конкретно в электроэнергетике, наиболее рельефно проявилась одна общепромышленная проблема. Это инфраструктурная неготовность обеспечения материально-технического снабжения тепло- и электроэнергетического производства информацией о качестве обращающихся на соответствующем рынке МТР и, в первую очередь, материальной продукции и услуг, потребляемых в процессе техобслуживания и ремонта основного оборудования.

Во-первых, в связи с регулярностью, объёмностью и номенклатурным многообразием закупаемых МТР (в кодах общероссийских классификаторов ассортимента услуг и продукции превышает 15 000 позиций, предложение о поставке которых исходит минимум от 4500 отечественных предприятий), в Единой энергетической системе действовала специальная процедура отбора контрагентов. Так называемая «аккредитация поставщиков товаров, услуг и технологическая аттестация материалов, оборудования и технологий». В кратчайшие сроки её необходимо было привести в полное соответствие с требованиями Закона № 184-ФЗ, исключив дублирование функций подтверждения соответствия серийной продукции и производства работ. Эти функции возложены на «третью сторону» — организацию, независимую от поставщиков, потребителей и одновременно компетентную в определенной области экономической деятельности.

Во-вторых, «принципом добровольности» (актуально отметить, что именно принципом, а не требованием) исполнения стандартов и сводов правил моментально воспользовались отдельные группы поставщиков продукции — адепты сплошной и всеобщей экономической либерализации, под любыми предлогами отказываясь от «добровольной» сертификации результатов своего производства. Заказчики — электроэнергетические компании — не настаивали на прохождении контрагентами процедуры добровольной сертификации в одноименных системах, в силу Закона № 184-ФЗ специально регистрируемых в «Едином реестре зарегистрированных систем добровольной сертификации».

Причины такого отношения заказчиков к «добровольной» сертификации следует искать в модели их закупочной деятельности, ориентированной исключительно на коммерческие показатели и, в частности, на прибыль, но никак не на потребности хозяйствования в натуральном измерении (анализ этих проблем здесь не рассматривается). Именно такая цель установлена в приложении № Г2 к стандарту С-ЕЭС

ЗД 4-2005 «Типовое положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг». Этот стандарт разработан ОАО РАО «ЕЭС России» и применяется всеми новыми электроэнергетическими компаниями в настоящее время. В результате резко возросла асимметричность информации о свойствах продукции и услуг между их поставщиками и заказчиками в процессе закупочной деятельности (ежегодной и регулярной), что привело к проблемам — приобретению некачественной и контрафактной продукции, возрастанию риска недобросовестного исполнения услуг и работ, возврату к дорогостоящей входной верификации качества МТР производственными подразделениями электроэнергетических компаний. Поставщикам выгодно скрывать информацию о качестве предлагаемых ими ресурсов (по назначению, надёжности, технологичности, стандартизации): её предоставляемый минимум дает неограниченные возможности вводить в заблуждение заказчика без опасения в будущем судебных санкций за ненадлежащее выполнение договорных обязательств, которых так усердно добиваются сами поставщики, участвуя в конкурсных процедурах отбора.

В свою очередь, пассивность заказчика в получении информации о качестве МТР при одновременном росте недоверия к поставщикам — это подтверждается частым и неадекватным использованием в конкурсных закупках ценового давления («запрос цен», «ценовой конкурс») на поставщиков и подрядчиков — делает именно заказчика инициатором запуска механизма «вымывания» с рынка добросовестных операторов, лишает соответствующей мотивации тех из них, которые имеют реальную программу качества и постоянно вкладывают значительные денежные средства в совершенствование и развитие системы управления качеством собственного производства.

Понимая, что деятельность по «добровольной» оценке и подтверждению качества МТР, потребность в которых постоянно испытывает электроэнергетика, будет сопровождаться повышенными рисками, ЗАО «ЭНСЕРТИКО» реализует собственную стратегию охвата рынка сертификационных услуг по всем основным направлениям управления качеством, базирующуюся на реальных технологических достижениях в этой области деятельности. В число стратегических бизнес-направлений общества входят:

- 1) добровольная сертификация продукции и услуг, производств и отдельных процессов производства;
- 2) обязательная сертификация и декларирование материальной продукции, состав которой устанавливается «Едиными перечнями», утверждаемыми специальным постановлением Правительства РФ, или на которую распространяются принятые ТР. Одновременно ставится и успешно решается в 2004 г. задача

аккредитации в национальной Системе ГОСТ Р для получения права на работу по сертификации систем качества по международным стандартам ISO 9001 и ISO 14001.

В аспекте критичности тех или иных факторов внешней среды для ЗАО «ЭНСЕРТИКО» наиболее показателен его опыт по оценке и подтверждению соответствия продукции и услуг в форме добровольной сертификации (ст. 20 Закона № 184-ФЗ). Примечательно, что де-факто деятельность в этой области не стала для Общества независимой от обязательной сертификации, которую де-юре устанавливает Закон № 184-ФЗ. Не все понимали, что среди десятка свойств продукции, определяющих её качество и, следовательно, технологический уровень производства, только безопасность становилась объектом права в сфере нормативно-технического регулирования.

Приступая к реализации сформулированной стратегии развития, в соответствии с Законом № 184-ФЗ в 2003 г. созданы Правила функционирования Системы добровольной сертификации (СДС) в электроэнергетике «ЭНСЕРТИКО» — СДС «ЭНСЕРТИКО». В том же году Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии СДС внесло эту систему в «Единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации» (№ РОСС RU.3490.04ЭЭ01). Тем самым ЗАО «ЭНСЕРТИКО» стало основателем одноимённой Системы с функциями органа по сертификации и обеспечило легитимное проведение работ по оценке и подтверждению соответствия потребляемых электроэнергетикой МТР, охватывая практически весь необходимый ассортимент продукции и услуг.

Одновременно в результате удачно продуманной презентации производственного, методологического и организационного потенциала ЗАО «ЭНСЕРТИКО», руководство ОАО РАО «ЕЭС России» официально рекомендовало дочерним и зависимым обществам холдинга признать существенной деятельность СДС «ЭНСЕРТИКО» для целей подтверждения качества приобретаемых ими на конкурсной основе материально-технических ресурсов. Этому способствовал и тот факт, что в процесс экспертных оценок от имени Системы вовлекаются на долгосрочной договорной основе десятки научно-исследовательских, испытательных и образовательных учреждений, прямо или косвенно функционирующих в интересах электроэнергетики. В частности, в состав её экспертных центров входят ОАО «Всероссийский теплотехнический институт», ФГУП «Всероссийский электротехнический институт им. В.И. Ленина», ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский университет МЭИ», ГОУ ДПО «Академия стандартизации, метрологии и сертификации». Рекомендация записана

в Протоколе заседания Правления ОАО РАО «ЕЭС России» от 21 июля 2003 г. № 871пр. В нём отмечается, что «ЭНСЕРТИКО» «обеспечивает независимую оценку качества и безопасности приобретаемой продукции (работ, услуг), а также оценку стабильности и компетентности предприятий и организаций, поставляющих свои товары предприятиям и организациям электроэнергетики».

Таким образом, в системе ежегодных конкурсных закупок для нужд электроэнергетики СДС «ЭНСЕРТИКО» начинает исполнять роль производственной инфраструктурной компоненты с функцией предоставления заказчикам МТР объективной, полной и актуальной информации о качестве регулярно потребляемых ресурсов. Деятельность Системы направлена на максимально возможное выравнивание информации о свойствах продукции, услуг и работ между сторонами в сделках купли-продажи, в том числе для обеспечения эффективной реализации технической политики ОАО РАО «ЕЭС России» и в интересах выделенных из неё впоследствии холдинговых образований — ОГК, ТГК.

После 2008 г., когда завершилась предписанная Законом № 35-ФЗ децентрализация электроэнергетики и наступил финансово-экономический кризис, количество желающих регулярно подтверждать качество своей продукции и услуг в СДС «ЭНСЕРТИКО» начало снижаться. Открытые данные указывают, что и в других СДС имел место массовый отток участников. Возможно, финансовые проблемы отдельных поставщиков МТР и «добровольность» исполнения национальных стандартов и сертификации вызвали беспрецедентную «лояльность» новых электроэнергетических компаний к своим контрагентам. Это деструктивно отразилось на организации электроэнергетическими компаниями предварительного и, главное, публичного подтверждения качества продукции и услуг ещё до их фактической поставки, неоправданно увеличив фактическую стоимость бесперебойного снабжения своего производства. Из Реестра сертификатов Системы «ЭНСЕРТИКО», открытого для заинтересованных лиц, следует, что к концу 2008 г. сначала сократился приток её участников, в совокупности обладающих более чем 1500 сертификатов Системы, а через полтора года число клиентов снизилось более чем на 40%.

Сокращение объёмов сертификационной деятельности ЗАО «ЭНСЕРТИКО» заметно замедлилось только к середине 2011 г. В это время рабочие контакты с операторами ранка МТР электроэнергетики анализировали, что, несмотря на провозглашённую законодателем необязательность подтверждения соответствия продукции требованиям национальных стандартов, добровольная сертификация вновь

приобретает ощутимую ценность и для заказчиков, и для поставщиков. По оценке заказчиков, «добровольно» сертифицированные поставщики дают более точную рекламную информацию о себе, значительно быстрее реагируют на жалобы. Отток держателей сертификатов прекратился, а поток первичных заявок на сертификацию в СДС «ЭнСЕРТИКО» приобрёл положительную динамику. Возникло впечатление, что заказчики и поставщики рынка МТР электроэнергетики одновременно вспомнили о существовании жизненного цикла любого созданного человеком продукта, пользующегося спросом, и что на любой его фазе в рыночных и нерыночных условиях существования и разработки, и потребители всегда руководствуются стандартами, но не ТР. Их наличие или отсутствие не сказывается на процессах проектирования и разработки продукции, если такая продукция создается и обращается на рынках одного государства. Эти регламенты, в отличие от действующих национальных стандартов и норм правил, не устанавливают каких-либо новых требований по безопасности и не содержат исчерпывающих предписаний для непосредственного их использования при разработке и проектировании. Более того, для самой опасной, но необходимой обществу продукции, например, высоковольтных установок, обеспечение их безопасного применения требует неукоснительного соблюдения как норм проектирования, так и правил эксплуатации — нормативно-технических документов, специально разрабатываемых для такой продукции. Безопасность характеризует защиту потребителя и обслуживающего персонала при монтаже, ремонте, хранении, транспортировке и потреблении продукции, что делает не менее абсурдным разработку ТР на индивидуальные средства защиты.

Прямым доказательством возвращения национальных стандартов статуса их «обязательного исполнения» стала одна из многочисленных поправок в Закон № 184-ФЗ. Его статьёй 16.1, введенной в декабре 2009 г., признаётся принцип презумпции соответствия, который, например, в Европейском Союзе закреплён ещё в мае 1985 г. Решением Совета Европы по новому подходу к техническим регламентам и стандартам (85/С 136/01). Его смысл заключается в том, что, если продукция изготавливается с соблюдением национальных стандартов, перечень которых устанавливается в соответствующих ТР, то она удовлетворяет требованиям и этих регламентов.

Однако главное «открытие», к которому статья 16.1 Закона № 184-ФЗ позволила прийти ЗАО «ЭН-СЕРТИКО», заключается в том, что российские, или национальные ТР, предназначенные исключительно для отечественных изготовителей продукции, в обозримом будущем должны потерять всякий смысл

своего существования. С ратификацией в июне 2011 г. (Закон № 152-ФЗ) «Соглашения о единых правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» их заменят ТР Таможенного Союза — межгосударственные, или наднациональные ТР. Причём Соглашением устанавливается исчерпывающий перечень продукции, для которой будут разрабатываться только наднациональные ТР. Однако соглашение не регламентирует ситуацию подтверждения соответствия инновационной продукции, которая изготавливается не по стандартам, составляющим доказательную базу соблюдения ТР Таможенного Союза, а с применением технических решений, прогрессивность которых определяется уровнем научно-технического прогресса, характерного для каждой государства — участника Союза.

В связи с этим становится очевидным, что трёхуровневая модель российского нормативно-технического регулирования (ТР на продукцию — перечень стандартов — действующие стандарты и своды правил), принятая в Законе № 184-ФЗ и призванная обеспечивать связь между нормами права и техническими нормами, становится неадекватной для целей технического регулирования. Абсолютно вся нагрузка и на всех этапах жизненного цикла продукции приходится на государственные, или национальные стандарты и своды правил. Логичнее, понятнее и гораздо эффективнее, если к продукции, изготавливаемой на территории России по ГОСТам, будет применяться только процедура подтверждения соответствия требованиям национальных стандартов. И только, если продукцию планируется экспортировать или импортировать в пределах Таможенного Союза, актуальным становится принятие наднациональных ТР в целях создания единого экономического (торгового) пространства на всей его территории, а также гармонизации нормативно-технической базы нескольких национальных экономик данного Союза.

К какому же основному выводу подводит процесс 9-летнего реформирования российского нормативно-технического регулирования, отражённый через призму истории ЗАО «ЭН-СЕРТИКО»? Здесь надо вспомнить, что нормативно-техническое регулирование — это разновидность государственного вмешательства, предполагающего использование юридических инструментов для реализации целей социально-экономической политики государства. И если сегодня регулирующая функция государства, сосредотачиваясь на безопасности продукции (ст. 2 Закона № 184-ФЗ), не обеспечивает приоритет фактора качества закупаемых МТР, то это не означает, что завтра в сферу государственных интересов не вернётся, например, прямое участие в управлении

процессами стандартизации. В Руководстве ИСО/МЭК 2:2004 термин «стандартизация» означает деятельность, направленную на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области посредством установления положений для всеобщего и многократного использования в отношении реально существующих или потенциальных задач. Закон № 184-ФЗ не способен обеспечить правовую поддержку стандартизации в нужном объеме: его глава 3 «Стандартизация» усеченно трактует функции стандартизации и по содержанию не достаточ-

на, чтобы вновь обеспечить требуемую связь между нормами права и техническими нормами ГОСТов. Необходимо разработать и принять, как минимум, Федеральный закон прямого действия — «О стандартизации». В правовом аспекте этот закон должен сделать стандартизацию основным инструментом государственной технической политики по выработке технических норм, обеспечивающих упорядоченность производства и обращения высококачественной продукции (услуг), изготавливаемой на территории России.

Technical Regulation Reforms in Power Industry Through a Prism of CJSC ENSERTIKO History

V.T. Medvedev, Doctor of Engineering, Professor, National research university MEI

CJSC ENSERTIKA main activities in Russian power reorganization period as well as in modern conditions are considered. The assessment of enactment results of a number of standard documents regulating conditions and rules of production and services certification is presented. Certification problems caused by development of interstate or supranational technical regulations are shown. The fear has being expressed that three-level model of Russian normative and technical regulation accepted in the Law No. 184-FZ for providing communication between legal norms and technical norms becomes inadequate for technical regulation targets.

Keywords: certification; technical regulations; technical regulation documents; Customs Union; normative and technical regulation.

Принятые Технические регламенты

- Технический регламент «О безопасности сетей газораспределения и газопотребления»
- Технический регламент «О безопасности объектов морского транспорта»
- Технический регламент «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта»
- Технический регламент «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта»
- Технический регламент «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта»
- Технический регламент «О безопасности железнодорожного подвижного состава»
- Технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах»
- Технический регламент «О безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе»
- Технический регламент «О требованиях безопасности крови, ее продуктов, кровезамещающих растворов и технических средств, используемых в трансфузионно-инфузионной терапии»
- Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений»
- Технический регламент «О безопасности низковольтного оборудования»
- Технический регламент «О безопасности средств индивидуальной защиты»
- Технический регламент «О безопасности пиротехнических составов и содержащих их изделий»
- Технический регламент «О безопасности лифтов»
- Технический регламент «О безопасности машин и оборудования»
- Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств»
- «Технический регламент о безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков»
- «Технический регламент на табачную продукцию»
- «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»
- «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»
- «Технический регламент на масложировую продукцию»
- «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»
- Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту»
- Технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ»

С текстом регламентов, перечнем действующих регламентов и регламентов Таможенного Союза можно ознакомиться на сайте Ростандарта (<http://www.gost.ru/wps/portal/pages/main>).