

УДК 351.82

Г. А. Рябцев,
к. т. н., доцент, Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РИНКІВ НАФТИ І НАФТОПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Проаналізовано проблему незадовільного технічного регулювання на ринках нафти й нафтопродуктів в Україні. Визначено основні загрози виконанню завдань стандартизації в галузі. Надамо рекомендації, що можуть стати основою для вдосконалення механізмів державної політики розвитку системи технічного регулювання в Україні.

The problem of depressed technical regulation in oil market of Ukraine is analyzed. The threats to the improvements of standardization in the oil and gas industry are identified. The recommendations, which can be the basis for improvements in public policy for technical regulations in Ukraine, are proposed.

*Ключові слова: державна політика, ринок нафти і нафтопродуктів, технічне регулювання, стандартизація.
Key words: public policy, oil market, technical regulation, standardization.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Правовий ресурс державної політики, що перебуває в розпорядженні її творців, є переважним джерелом узаконення будь-яких рішень стосовно неї. Забезпечення різних учасників політики цим ресурсом визначене сукупністю норм права. Якщо правовий ресурс у вигляді законодавчої (нормативної) бази є відсутнім, то будь-які рішення можуть бути опротестовані (чи скасовані) рішенням судів. До того ж, недостатнє правове забезпечення, зокрема у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології і сертифікації), зменшує конкурентоздатність українських суб'єктів господарювання, негативно впливає на дотримання загальних вимог безпеки, не дозволяє брати активну участь в процесах глобалізації.

Попри це, творці державної політики не приділяють достатньо уваги розвитку цієї сфери, внаслідок чого вітчизняна система технічного регулювання, зокрема на ринку нафти і нафтопродуктів, перебуває в глибокій кризі, причому з кожним роком Україна дедалі більше відстає в цьому питанні від провідних держав світу. Гармонізація галузевих стандартів України з міжнародними та європейськими відбувається повільно й безсистемно.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасні погляди на зміст державної політики та управління, їхні проблеми, цілі й задачі викладено в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бодрова, П. Брауна, О. Кілієвича, Г. Клейнера, В. Князева, В. Козбаненка, В. Малиновського, І. Малого, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Пала, Г. Райта, В. Ребкала, В. Романова, В. Тертички, Ю. Тихонравова. Основою для гармонізації вітчизняної й міжнародної системи стандартизації і сертифікації є праці Л. Альперіна, В. Версана, Г. Вороніна, В. Гончарова, Г. Губерної, В. Демінга, Д. Джурана, В. Ільяшенка, С. Ільєнкової, Х. Ліліє, Е. Мінью, В. Окрепілова, П. Орлова, В. Пілюшенка, С. Поважного, І. Полікарпова, С. Пугачова, О. Сергее-

ва, С. Фомічова. Розвитком систем стандартизації і сертифікації в Україні займалися Р. Бичківський, Л. Боженко, В. Дятлова, Ю. Койфман, Д. Коршунов, Н. Окрошко, С. Олейникова, В. Павлов, Г. Філіпчук, М. Шаповал, В. Якубовський. Проте питання, що стосуються розроблення дієвих механізмів державної політики розвитку нафтової галузі, вивчено недостатньо. Осмислення досягнень світової та сучасної пострадянської державно-управлінської науки дає авторові підстави запропонувати власне бачення шляхів вдосконалення державної політики в цій сфері.

Метою цієї статті є розроблення рекомендацій, спрямованих на підвищення дієвості державної політики розвитку ринку нафти і нафтопродуктів у частині удосконалення системи технічного регулювання в нафтогазовій галузі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

До 1991 р. усі задачі стандартизації вирішувала держава в особі Держстандарту, міністерств і галузевих інститутів. Після переходу на ринкові відносини основну роботу з підготовки нових та оновлення чинних стандартів мали взяти на себе промисловість і бізнес. Проте вони від цього відмовилися. До того ж, реорганізація Держстандарту в Держспоживстандарт, а потім — у Держспоживінспекцію, послабила можливості цього органу влади як координуючого центру. Через брак фінансування втратила свої позиції галузева наука, а в проектних інститутах, де за радянських часів працювали тисячі фахівців, залишилося по сто-двісті співробітників — переважно людей передпенсійного віку.

Термін оновлення нормативних документів в українській нафтогазовій галузі становить близько 24 років, тоді як у США цей показник не перевищує п'яти, у ФРН та Японії — чотирьох років [1]. Із 1992 р. у нашій країні щорічно переглядали по 400—500 нормативних документів, тоді як у ФРН щороку оновлювали 2500 лише стандартів. За збереження таких темпів тільки для заміни нормативних документів колишнього СРСР су-

часними стандартами потрібно декілька десятиліть.

Відставання України в сфері стандартизації стає дедалі помітнішим. Воно ускладнюється тим, що в цій сфері активно відбуваються процеси глобалізації. Спочатку національні стандарти країн Європи було замінено євронормами (EN), а тепер ЄС, Канада, США, Південно-Східна Азія об'єднуються під егідою Міжнародної організації із стандартизації (ISO).

Міжнародні стандарти ISO і EN необхідні: задля досягнення порозуміння; сприяння міжнародній торгівлі й доступності товарів і послуг; зменшення обсягів робіт зі створення, переоснащення й каталогізації; прискорення поставок; зменшення вартості товарів і послуг; надання світової арени і спеціалістів для робіт у галузі стандартизації; визначення чітких орієнтирів у роботі.

Переваги міжнародних стандартів ISO і EN полягають у добровільній участі й застосуванні; набутті міжнародного досвіду й практичних знань щодо дотримання загальних вимог безпеки; зменшенні потреби в специфікаціях для окремих компаній; розширенні можливостей національного регулювання та скороченні обсягів національної технічної документації ("новий підхід" ЄС).

Перехід на стандарти ISO дає суттєвий економічний ефект. Як приклад зазвичай наводять корпорацію Shell, яка об'єднує підприємства у 90 країнах. Один лише перехід на єдині стандарти дозволив компанії знизити витрати на придбання комплектуючих, устаткування та інструмента на 30 %, складські витрати — на 50 %. На 13 % було скорочено терміни капітального будівництва, на 5 % знизилася його вартість [2]. Економічний ефект від переходу на стандарти ISO підприємств, що будуть утворені після реформування НАК "Нафтогаз України", дозволив би їм зняти питання щодо їхньої фінансової надійності. На жаль, підприємства паливно-енергетичного комплексу України, відіграючи помітну роль у вітчизняній економіці, не використовують стандартизацію як інструмент в конкурентній боротьбі.

Тим часом нафтогазова сфера стає такою ж інтернаціональною, як і фінансова. Але якщо до міжнародних операцій приватних компаній всі звикли, то закордонні підприємства національних монополістів почали з'являтися лише нещодавно. Виробники нафти й нафтопродуктів, бажаючи зберегти своє місце в бізнесі, мають експортувати свою продукцію, причому, щоб стати визнаною частиною ринку, — випускати товари високої якості. До того ж, міжнародний стандарт дозволяє знизити вартість виробництва ідентичного стандартного устаткування задля вигоди покупця, гарантувати одержання безпечного і взаємозамінного обладнання й сервісу в усіх країнах.

Важливим є також регіональний аспект. Необхідно, щоб місцеві стандарти, зокрема безпеки й фінансові, були якнайближчими до міжнародних. Наочним прикладом існуючої дотепер невідповідності є різні результати діяльності НАК "Нафтогаз України", визначені за міжнародною й вітчизняною методиками [3].

Історично склалося, що американські організації зі стандартизації (в основному API) розробляли норми, що використовували західні нафтогазові компанії, а Держстандарт СРСР виконував таку ж роботу для східних. (Щоправда, компанії, що видобували нафту на шельфі Північного моря, свого часу розробили велику кількість внутрішніх норм.) Глобалізація та інтернаціоналізація

нафтогазової галузі зробили такий поділ неприйнятним, що знайшло відображення у "новому підході" ЄС до технічних стандартів і роботи технічних комітетів (ТК) ISO.

На жаль, представники України майже не беруть участь у роботі ТК ISO у нафтогазовій сфері, активними учасниками яких є США, Канада, Норвегія, Велика Британія, ФРН (останніми роками — Китай). Рівень гармонізації національних стандартів згаданих країн у цій сфері сягає 70—80 %, тоді як ступінь впровадження міжнародних та європейських стандартів у вітчизняній енергетиці й теплотехніці не перевищує 10 %. Загалом рівень гармонізації чинних в Україні стандартів із міжнародними та європейськими не перевищує 22 % [4].

У всіх розвинених країнах на приватні компанії покладено організаційну й фінансову складову робіт із вдосконалення нормативної бази. У ФРН, наприклад, із 720 млн євро, які щорічно витрачають на розроблення та оновлення стандартів, 600 млн євро надає бізнес. І це зрозуміло, оскільки кожен долар, інвестований у стандартизацію, дає 20 дол. прибутку [5].

В Україні стандартизація залишається справою держави, що фінансує її за залишковим принципом. Обсяги робіт, передбачені Державною програмою стандартизації на 2006—2010 рр., не було підкріплено людськими й фінансовими ресурсами (щоб переглянути один стандарт, необхідно щонайменше 20—25 тис. грн). Але й за наявності необхідних коштів, установлених програмою, терміни було недостатні для виконання робіт.

Щоб скоротити відставання від ЄС, було б доцільно об'єднати можливості держави й бізнесу, але переважна більшість нафтогазових компаній не висловлює готовність брати участь у фінансуванні цієї роботи, волюючи розробляти й реєструвати в Державних центрах зі стандартизації, метрології й сертифікації технічні умови (іноді декілька десятків чи навіть сотень) на певну продукцію, щодо якої діє національний чи міжнародний стандарт. У них, порушуючи норми декрету [6], суб'єкти господарювання іноді свідомо погіршують установлені стандартами показники товарів і послуг, а після реєстрації таких документів, що є власністю замовника, покупця позбавляють можливості ознайомитися з їхнім змістом, що є порушенням норм закону [7]. Що ж до стандартів ТК ISO, то їх зазвичай розробляють за бюджетний кошт, тоді як внесок суб'єктів господарювання не перевищує 10 %. Вітчизняні промисловці й підприємці переважно не зацікавлені в розробленні нових стандартів та участі в цьому процесі.

Велика кількість нафтогазових галузевих стандартів, технічних умов і стандартів підприємств є проявом основної проблеми вітчизняної стандартизації. Вона полягає в тому, що нормативні документи в Україні продовжують розробляти, виходячи з вузьковідомчих інтересів і можливостей виробника, а не потреб споживача. Більшість суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність в нафтогазовій галузі, не готові до випуску продукції й надання послуг за міжнародними стандартами, нормами та правилами і через це не зацікавлені у впровадженні таких документів.

З іншого боку, чинна система нормативних документів не в змозі вчасно реагувати на зміни ринкової ситуації, не дозволяючи приймати прогресивні рішення, коли, наприклад, слід переходити на випуск нафтопродуктів високої якості, високотехнологічного устаткування, необхідного

для інтенсифікації геологорозвідувальних, бурових та інших робіт, підвищення продуктивності діючих свердловин та освоєння притаманних Україні важковидобувних запасів енергоносіїв. Тому вітчизняні виробники продовжують випускати морально застарілу продукцію, що є нерентабельним і ненадійним, мало використовується в Україні та не користується попитом за її межами.

Прикладом незадовільної державної політики у сфері технічного регулювання ринку нафти і нафтопродуктів є спроба розробити, виходячи з вузьковідомчих інтересів і можливостей виробника, Технічний регламент про вимоги до автомобільних бензинів, дизельного і суднового палива, топкового мазуту, що мали розробити Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів відповідно до пункту 155.3 Національного плану дій на 2012 рік щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затвердженого Указом Президента України [8]. У прийняттю на виконання цього доручення наказі Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 28 квітня 2012 р. № 278 цілями зазначеного нормативно-правового акта було визначено:

- встановлення єдиних обов'язкових для застосування та виконання вимог до безпеки автомобільних бензинів, дизельного, суднових і котельних палив, захисту життя і здоров'я людини, майна; запобігання дій, які можуть ввести в оману користувачів щодо їх призначення та безпеки;
- виконання вимог директив ЄС, встановлення правил підтвердження відповідності;
- усунення неузгодженості між нормативними документами України та інших країн щодо вимог до нафтопродуктів, зменшення технічних бар'єрів у торгівлі та забезпечення вільного переміщення автомобільних бензинів, дизельного, суднових і котельних палив, що перебувають в обігу на території країн-споживачів і виробників таких продуктів.

Проте проведений автором аналіз підготовленого Міністерством енергетики та вугільної промисловості, погодженого низкою центральних органів виконавчої влади і спрямованого до Міністерства юстиції України проекту документа засвідчив, що він:

- не спрямований на досягнення задекларованих цілей;
- не відповідає Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", зокрема третьому завданню III етапу реформи нафтогазової промисловості;
- суперечить статті 13 Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" [9];
- підготовлений з порушенням встановленої процедури, зокрема статті 6 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [10];
- є змістовно та редакційно недосконалим.

У відкритому листі Прем'єр-міністрові України [11] було доведено, що затвердження цього проекту:

- не дозволить здійснювати захист життя і здоров'я людини, національної безпеки, охорону навколишнього середовища та природних ресурсів, запобігати недобросовісній практиці;
- унеможливить нормальний обіг нафтопродуктів і ефективний державний контроль їх якості;
- перенесе кінцевий термін переходу на випуск і споживання нафтопродуктів, що відповідають екологічним нормам Євро-4 і вище;
- обмежить торгівлю набагато більше, аніж того вимагає державна політика в сфері розробки та застосування технічних регламентів;
- сприятиме масовій появі на ринку товарів, що вводять в оману споживачів щодо їх призначення, безпеки та енергетичної ефективності.

Завдяки підтримці цієї позиції спеціалістами Координаційного центру з упровадження економічних реформ при Президенті України, підготовлений Міністерством енергетики та вугільної промисловості проект технічного регламенту було повернено на доопрацювання.

Хоча в світовій нафтовій промисловості широко використовують стандарти ISO і визнані системи добровільної сертифікації, українські нормативні документи в цій галузі гармонізовано з міжнародними лише на 10 %. Тому умовою виживання й розвитку вітчизняних підприємств — від видобувних і переробних до таких, що виробляють спеціальне устаткування, — є перехід на міжнародні норми. Однак при цьому є неприпустимим, коли український нормативний документ стає прямим перекладом з іноземної мови.

Річ у тім, що система формування стандартів спирається на систему взаємовідносин компаній, контрольних органів і просто інженерно-технічних працівників. Як відомо, чимало зарубіжних норм закладено на добровільній правовій основі, проте вони набувають статусу обов'язкових шляхом уведення до відповідних державних регламентів. Недотримання "добровільних" норм слід доказово обґрунтовувати перед державними органами нагляду і страховими компаніями. З іншого боку, кожен інженер, у разі ухвалення ним некомпетентного і такого, що суперечить чинним нормам, технічного рішення, ризикує назавжди позбутися практики. У нашій країні таких механізмів ще не створено, тому пряме запозичення чужого досвіду й стандартів може призвести до несподівано поганих результатів.

Виходячи з викладеного вище, можна сформулювати такі загрози реалізації державної політики розвитку системи технічного регулювання в нафтогазовій галузі:

- недооцінка ролі й місця стандартизації як сфери державного управління;
- децентралізація управління стандартизацією;
- фінансування державних програм стандартизації за залишковим принципом, неритмічно і не в повному обсязі;
- планування бюджетного фінансування за рівнем минулого року (від досягнутого);
- використання бюджетних коштів іншими органами влади для розроблення негармонізованих стандартів, стандартів підприємств і технічних умов;
- збільшення частки стандартів підприємств і технічних умов у загальній кількості нормативних документів і розширення сфери їхнього використання;
- неузгодженість дій органів влади у сфері стандартизації;

Таблиця 1. Рекомендації щодо вирішення проблем нафтогазової галузі в сфері стандартизації

— розвиток галузевих систем стандартизації на противагу національній;
 — неворотність системи стандартів; її нездатність оперативно реагувати на зміни ринкової ситуації;
 — застосування зарубіжних стандартів без їхнього адаптування до вітчизняних умов;
 — "відплив мізків" із наукових організацій у сфері стандартизації, руйнація структури національних технічних комітетів.

Рекомендації автора щодо вирішення проблем нафтової галузі в сфері стандартизації наведено в табл. 1.

Проблема	Рекомендації щодо її вирішення
Система технічного регулювання в нафтогазовій галузі відрізняється від міжнародної	Вимоги з безпеки мають встановлюватися технічними регламентами, інші вимоги – добровільними стандартами
Розмаїття та обов'язковий статус стандартів та інших нормативно-технічних документів створюють труднощі на шляху залучення іноземних інвестицій	Виявити дублюючих стандартів і нормативно-технічних документів та вилучити їх
Не розроблено першочергові нормативно-правові акти у сфері технічних регламентів і самі технічні регламенти	Розробити першочергові регламенти, що стосуються нафтогазової галузі
Стандарти на обладнання, технології та інші не задовольняють сучасним вимогам	Розробити й гармонізувати з міжнародними вимогами стандарти на термінологію, методи, устаткування, морські споруди тощо
Недостатня кількість і невисока якість національних стандартів з охорони навколишнього середовища	Розробити стандарти з охорони навколишнього середовища під час проведення нафтових операцій, зокрема утилізації відходів
Слабка участь підприємств галузі в роботах із міждержавної та міжнародної стандартизації	Залучити державні нафтогазові компанії до роботи й фінансування ТК, МТК, ТК ISO
Недостатній рівень компетентності фахівців із питань безпеки й забезпечення якості	Вести активне пропагування технічного регулювання, проводити навчальні семінари
Стандарти не систематизовані, компанії недостатньо поінформовані	Видання стандартів та інших нормативно-технічних документів, ведення реєстру, розробка покажчика, формування баз даних

ВИСНОВКИ

Наявні темпи робіт з оновлення чинних стандартів, приведення їх у відповідність до європейських і міжнародних, а також розроблення нових норм і правил відстають від необхідних нафтовій галузі. Щоб виходити на міжнародні ринки й вигравати тендери на постачання продукції й ведення робіт у Єгипті, Іраку, Туркменістані, Азербайджані та інших країнах, вітчизняні компанії (насамперед підприємства, що будуть утворені після реформування НАК "Нафтогаз України") мають вільно застосовувати міжнародні стандарти. Тому вирішення завдань стандартизації в нафтовій галузі має бути включено до порядку денного державної політики розвитку системи технічного регулювання в Україні.

Перспективи подальших досліджень. Сформульовані в статті основні загрози виконанню завдань стандартизації на ринку нафти й нафтопродуктів, а також загальні рекомендації щодо вирішення проблем у цій сфері можуть стати основою для вдосконалення механізмів державної політики розвитку системи технічного регулювання в Україні.

Література:

1. Лоцманов А.Н. О результатах взаимодействия бизнеса и власти в ходе реформы системы технического регулирования России [Электронный ресурс] / А. Лоцманов. — Режим доступа: [www.rgrt.ru/netcat_files/Image/Lotsmanov\(1\).ppt](http://www.rgrt.ru/netcat_files/Image/Lotsmanov(1).ppt) (дата обращения 18.11.12). — Заголовок с экрана.
 2. Пугачев С.В. Федеральный закон "О стандартизации" (проект) [Электронный ресурс] / Сергей Пугачев. — Режим доступа: www.narpr.ru/tc464/02-20008.ppt (дата обращения 18.11.12). — Заголовок с экрана.
 3. Рябцев Г.Л. НАК: хорошо лежим / Г. Рябцев // Терминал. — 2008. — № 43. — С. 6—9.
 4. Тетера В. Гармонізація нормативної бази на основі сучасних міжнародних та європейських стандартів / В. Тетера, А. Нелепов, О. Сициліано // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2008. — № 3. — С. 40—46.

5. Лоцманов А. Н. Возрождение национальной системы стандартов — одна из основных задач отечественной промышленности [Электронный ресурс] / Андрей Лоцманов. — Режим доступа: www.reduktor-news.ru/arc/otziv/8/17.doc (дата обращения 18.11.12). — Заголовок с экрана.

6. Про стандартизацію і сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10 трав. 1993 р. № 46-93 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/46-93> (дата звернення 18.11.12). — Заголовок з екрана.

7. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> (дата звернення 18.11.12). — Заголовок з екрана.

8. Про затвердження Національного плану дій на 2012 рік щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": Указ Президента України від 12 бер. 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс] / Президент України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14581.html> (дата звернення 18.11.12). — Заголовок з екрана.

9. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 01 груд. 2005 р. № 3164-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3164-15> (дата звернення 18.11.12). — Заголовок з екрана.

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вер. 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення 18.11.12). — Заголовок з екрана.

11. Салегин С.В. Открытое письмо Главе правительства / С. Салегин, Г. Рябцев // Терминал. — 2012. — № 35. — С. 6—9.

Стаття надійшла до редакції 01.12.2012 р.