

# Госгортехнадзор России: итоги работы в 2003 г. и задачи на 2004 г.

Коллегия Госгортехнадзора России с участием представителей Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, Федерации независимых профсоюзов России, организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, рационального использования и охраны недр, руководителей управлений и отделов центрального аппарата и территориальных органов Госгортехнадзора России рассмотрела итоги работы в 2003 г. и задачи на 2004 г. Об этом сообщила пресс-служба Госгортехнадзора России.

Коллегия отмечает, что деятельность Госгортехнадзора России в 2003 г. была направлена на реализацию Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Плана действий Правительства Российской Федерации на 2003 г. по реализации основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, а также на выполнение планов работы и первоочередных задач, принятых коллегией Госгортехнадзора России на 2003 г.

При этом ставилось несколько взаимосвязанных основных целей:

- в соответствии с Положением о Госгортехнадзоре России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2001 г. № 841, обеспечить повышение профилактической направленности государственного надзора за соблюдением поднадзорными организациями требований промышленной безопасности и охраны недр для достижения приемлемого риска аварий на опасных производственных объектах, рационального использования ресурсов недр;
- согласно поручению Президента Российской Федерации от 18 декабря 2002 г. № Пр-2190, Указу Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.», поручению Председателя Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2002 г. № МК-Ш7-17727, решениям заседаний Правительства Российской Федерации от 15 мая 2003 г. (протокол № 17) по вопросу «О ходе выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по проведению административной реформы в части ликвидации избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и о мерах по оптимизации системы государственного контроля (надзора)» и от 9 октября 2003 г. (протокол № 7) по вопросу «О ходе административной ре-

формы», постановлению Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» завершить начальный этап выявления избыточных функций и приступить к мероприятиям по их исключению и оптимизации;

- в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № МК-П8-03258 по вопросу организации разработки проектов правовых актов для реализации Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ завершить начальный этап инвентаризации основных правил промышленной безопасности для создания нормативной базы обязательных требований на переходный период и последующего формирования технических регламентов, а также обеспечить участие Госгортехнадзора России в работе по приведению законодательных актов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «О техническом регулировании», разработке постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих правовой механизм реформы технического регулирования.

Базовой основой для достижения этих целей явились: планы реализации главных задач системы Госгортехнадзора России на 2003 г., определенные на расширенном заседании коллегии Госгортехнадзора России по итогам работы в 2002 г. (постановление коллегии от 25 декабря 2002 г. № 10); решения, принятые на заседании коллегии Госгортехнадзора России 12 марта 2003 г. по вопросу «Об основных направлениях совершенствования деятельности Госгортехнадзора России в условиях либерализации экономики», а также решения, принятые на заседаниях коллегии Госгортехнадзора России 28 января и 7 февраля 2003 г. по вопросу «О реализации поручений Правительства Российской Федерации по административной реформе»; план основных мероприятий по реализации положений Федерального закона «О техническом регулировании» и План мероприятий по выполнению Плана действий Правительства Российской Федерации на 2003 г. по реализации основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденные приказом Госгортехнадзора России от 27 марта 2003 г. № 54, а также План действий Госгортехнадзора России по участию в рассмотрении и согласовании правовых актов для реализации Федерального закона «О техническом регулировании», утвержденный приказом Госгортехнадзора России от 8 апреля 2003 г. № 60 и План первоочередных мероприятий Госгортехнадзора России по реализации положений Послания Президента

Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г., а также по выполнению решений, принятых на заседании Правительства Российской Федерации 15 мая 2003 г. (протокол № 17), утвержденный приказом Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 123.

В рамках мероприятий по административной реформе проведен анализ функций Госгортехнадзора России по критериям избыточности и их экономической эффективности, на основе которого разработаны и представлены в Минэкономразвития России паспорта функций. В дальнейшем углубленный анализ функций осуществлялся Правительственной комиссией по проведению административной реформы и созданными при ней рабочими и экспертными группами.

В 2003 г. был в основном завершен анализ функций, осуществляемых Госгортехнадзором России, в рамках деятельности рабочих групп по вопросам государственного регулирования в сфере промышленности и научно-технической деятельности, государственного регулирования в сфере природопользования, сельского хозяйства, рыболовства и потребительского рынка, а также государственного регулирования в сфере энергетики, систем связи, телекоммуникации, транспорта и строительного дела.

Вывод, сделанный в результате всестороннего функционального анализа, проведенного в рамках рабочих и экспертных групп с участием представителей общественных объединений по защите предпринимательской деятельности, основные функции профилактической направленности деятельности Госгортехнадзора России, в том числе связанные с организацией и осуществлением государственного надзора и контроля, соответствуют законодательству Российской Федерации и необходимы для государства, а предложения по оптимизации отдельных функций должны быть реализованы в переходный период (при разработке технических регламентов в развитие Федерального закона «О техническом регулировании»).

Важнейшими задачами на последующих этапах административной реформы являются принятие решений по упразднению избыточных функций, участие во внедрении механизма проведения функционального анализа, включающего элементы оценки затрат и выгод при исполнении функций, а также создание единой методологии надзора в рамках специального технического регламента, обеспечивающей адекватность методов надзора риску причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу и окружающей среде, связанному с эксплуатацией опасных объектов.

В рамках подготовки к вступлению в силу Федерального закона «О техническом регулировании» работа осуществлялась по нескольким основным направлениям.

В соответствии с поручением Правительства РФ были направлены в Госстандарт России предложения в перечень проектов нормативных правовых актов по реализации Федерального закона «О техническом регулировании», а также предложения в программу разработки технических регламентов.

Осуществлена масштабная работа по пересмотру нормативных документов, утвержденных Госгортехнадзором России.

В первом полугодии 2003 г. были переработаны, прошли юридическую экспертизу и государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ основополагающие отраслевые и межотраслевые нормативные документы Госгортехнадзора России, в том числе: Единые правила безопасности при разработке рудных, нерудных и россыпных месторождений полезных ископаемых подземным способом; Правила устройства и безопасной эксплуатации технологических трубопроводов; Правила безопасности в угольных шахтах; Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом; Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности; Правила безопасности для газоперерабатывающих заводов и производств; Правила охраны недр; Правила охраны недр при переработке минерального сырья; Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств; Правила безопасности при производстве, хранении, транспортировании и применении хлора; Правила промышленной безопасности для нефтеперерабатывающих производств; Правила устройства и безопасной эксплуатации лифтов; Правила устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов; Правила безопасности для объектов, использующих сжиженные углеводородные газы; Правила безопасности систем газораспределения и газопотребления; Правила промышленной безопасности для взрывоопасных производственных объектов хранения, переработки и использования растительного сырья.

Разработаны новые нормативные документы Госгортехнадзора России, в том числе: Положение об организации и осуществлении контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий по видам деятельности, лицензирование которых отнесено к полномочиям Госгортехнадзора России; Правила промышленной безопасности нефтебаз и складов нефтепродуктов; Правила сертификации электрооборудования для взрывоопасных сред; Положение о порядке выдачи разрешений на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и проведение взрывных работ; Порядок применения сварочных материалов при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов; Инструкция по визуальному и измерительному контролю.

Всего в 2003 г. Госгортехнадзором России было утверждено 112 нормативных документов, в том числе 4 документа совместно с Госатомнадзором России, 1 — совместно с Госстандартом России, 1 — совместно с МЧС России. Прошли государственную регистрацию в Минюсте России 97 нормативных правовых актов, признаны не нуждающимися в государственной регистрации 5 нормативных документов.

Совершенствовалось информационное обеспечение пользователей сведениями о действующих нормативных документах Госгортехнадзора России, во втором полугодии 2003 г. был опубликован очередной актуализированный перечень этих документов. Оперативная информация о вновь принятых, введен-

ных в действие и отмененных нормативных документах публиковалась в журнале «Безопасность труда в промышленности», информационном бюллетене и размещалась на официальном Интернет-сайте Госгортехнадзора России.

Продолжалась работа по обеспечению пользователей официальными изданиями нормативных документов Госгортехнадзора России. В конце 2003 г. была выпущена 15-я версия полнотекстовой базы данных «Требования промышленной безопасности и охраны недр», содержащей 286 нормативных документов по основным вопросам промышленной безопасности и охраны недр. Осуществлялись централизованные издание и распространение нормативных документов, в том числе через сформированную сеть организаций — уполномоченных распространителей официально изданной нормативной документации Госгортехнадзора России.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 500 «О федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию» в Госгортехнадзоре России создан и ведется информационный фонд принимаемых им документов в сфере технического регулирования.

Разработаны предложения по общей структуре и принципам построения системы технического регулирования в области промышленной безопасности, с учетом необходимости и достаточности обязательных требований по всему комплексу предмета ведения Госгортехнадзора России, которые рассматривались и в основном одобрены коллегией Госгортехнадзора России.

Госгортехнадзор России согласовал проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании», при этом была обеспечена концептуальная взаимосвязь основных положений данного закона с требованиями Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Разработан первый вариант рекомендаций по созданию проектов специальных технических регламентов по промышленной безопасности, в которых даны разъяснения по процедуре указанной разработки, включая пояснения по объектам и сфере технического регулирования, постановке задачи при разработке, примерной структуре технического регламента, содержанию и изложению разделов технического регламента.

Коллегия Госгортехнадзора России отметила, что работа по реализации положений Федерального закона «О техническом регулировании» носит для Госгортехнадзора России комплексный характер, а принятие оптимальной сбалансированной модели взаимосвязанных требований Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» с системой специальных технических регламентов, разрабатываемых в развитие Федерального закона «О техническом регулировании», создаст основу для поэтапного реформирования норма-

тивного регулирования, разрешительной и надзорной деятельности в области промышленной безопасности.

В рамках реализации Плана законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации Госгортехнадзор России принял активное участие в подготовке и согласовании ряда законопроектов, в том числе Закона Российской Федерации «О недрах» (новая редакция), Водного кодекса Российской Федерации» (новая редакция), «О внесении изменений и дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (в части упрощения процедуры согласования и получения разрешительной документации), «О приведении законодательных актов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и др.

Данная работа, которая осуществлялась во взаимодействии со специалистами федеральных органов исполнительной власти, обеспечила развитие смежного законодательства с учетом правовых норм законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности, использования и охраны недр.

В целях реализации Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, внесшего поправки в статью 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части установления обязанности представления соискателем лицензии для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию акта приемки опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, а также декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта было разработано, согласовано с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2003 г. № 690 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 4 июня 2002 г. № 382 и от 14 августа 2002 г. № 595».

В целях обеспечения доступности информации о ходе лицензирования и в соответствии с Правилами ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 438, Госгортехнадзор России обеспечивал представление в органы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по месту нахождения юридического лица сведений о лицензиях, полученных юридическими лицами, в течение пяти рабочих дней с момента принятия решения о предоставлении лицензии (обеспечено представление информации в электронном виде в определенном формате данных).

В результате проведенной работы полностью сформирована нормативно-правовая, методическая и информационная база

организации работы по лицензированию видов деятельности, отнесенных к компетенции Госгортехнадзора России. За 10 мес. 2003 г. Госгортехнадзором России предоставлены 12 907 лицензий. Приостановлено действие 54 лицензий, отказано в предоставлении 341 лицензии.

Дальнейшая оптимизация лицензируемых видов деятельности будет осуществлена по мере разработки специальных технических регламентов по промышленной безопасности в развитие Федерального закона «О техническом регулировании» путем оценки целесообразности оставления (либо исключения) лицензирования как процедуры «дориночного» контроля, исходя из содержащихся в технических регламентах требований и форм оценки их соответствия, определяемых с учетом степени риска аварий на опасных производственных объектах.

Общая сумма штрафных санкций, налагаемых на нарушителей, возросла с 1714 000 до 20 679 000 руб. Вместе с тем результаты анализа правоприменительной практики Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целом свидетельствуют о том, что до настоящего времени соответствующие полномочия, предоставленные территориальным органам Госгортехнадзора России, применяются недостаточно.

Научные исследования осуществлялись в соответствии с установленным законодательством порядком на конкурсной основе в рамках комплексного плана научно-исследовательских работ Госгортехнадзора России, Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы», а также плана научно-исследовательских и научно-технических работ ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»».

Среди наиболее значимых НИР, выполненных в течение 2003 г., коллегия отмечает исследования по анализу и идентификации видов экономической деятельности, предусмотренных промышленными группировками Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, для целей государственного регулирования в области промышленной безопасности, а также по разработке первого варианта проекта технического регламента «Об оборудовании и защитных системах, применяемых во взрывоопасных средах».

В соответствии с поручением коллегии Госгортехнадзора России разработана Межотраслевая научно-техническая программа «Промышленная безопасность и охрана недр России», в которой взаимоувязаны и сведены в единый блок научные исследования в области промышленной безопасности и охраны недр, осуществляемые на федеральном, региональном и корпоративном уровнях.

Оперативное рассмотрение актуальных научно-технических проблем в области промышленной безопасности и охраны недр, в том числе связанных с реализацией крупных инвестиционных проектов, проводилось на заседаниях Научно-технического совета Госгортехнадзора России.

В 2003 г. органы Госгортехнадзора России осуществляли контроль за ходом подготовки теплогенерирующих организаций к работе в осенне-зимний период 2003–2004 г., руководствуясь Планом действий по обеспечению устойчивого снабжения топливом и энергией населения и отраслей экономики в осенне-зимний период 2003–2004 г., утвержденным Правительством Российской Федерации распоряжением от 12 июня 2003 г. № 785-р, приказом Госгортехнадзора России от 12 мая 2003 г. № 87 «Об итогах работы отраслей экономики в осенне-зимний период 2002–2003 годов и задачах по обеспечению надежной и безопасной эксплуатации подконтрольных Госгортехнадзору России производств и объектов в осенне-зимний период 2003–2004 годов» и утвержденной этим приказом Программой организации контроля за ходом подготовки теплогенерирующих организаций к работе в осенне-зимний период 2003–2004 гг.

Контролируя ход подготовки теплогенерирующих предприятий к работе в осенне-зимний период, органы Госгортехнадзора России начиная с 1 мая 2003 г. провели обследование всех тепловых электростанций ПАО «ЕЭС России» и ТЭЦ, не входящих в ПАО «ЕЭС России», отопительных котельных, 8666 (92%) отопительно-производственных и 5903 (85%) производственных котельных.

Под контролем органов Госгортехнадзора России в теплогенерирующих организациях за этот период проведено техническое диагностирование 4256 котлов, 2536 сосудов, работающих под давлением, 812 трубопроводов пара и горячей воды, отработавших расчетный срок службы. По требованию органов Госгортехнадзора России демонтировано 1628 котлов, сосудов, трубопроводов пара и горячей воды, представляющих потенциальную угрозу для населения и окружающей среды, заменены на новые 678 котлов, сосудов, трубопроводов пара и горячей воды.

Территориальные органы Госгортехнадзора России совместно с территориальными органами Госэнергонадзора, Минэнерго, Госстроя России, с участием подразделений ПАО «ЕЭС России», органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления провели оценку готовности электрических станций ПАО «ЕЭС России» и акционерных обществ энергетики и электрификации, котельных муниципальных образований, предприятий и организаций, обеспечивающих энергоснабжение населения и объектов социальной сферы к работе в осенне-зимний период 2003–2004 гг. с выдачей паспортов готовности.

Оценка готовности проводилась согласно Временному порядку оценки готовности к работе в осенне-зимний период и паспортизации электро- и теплоснабжающих организаций, утвержденному заместителем Председателя Правительства РФ 14 августа 2003 г. № ПЗ1–103. Органами Госгортехнадзора России взяты под особый контроль теплогенерирующие организации, в которых сложилось наиболее неблагоприятное положение дел в отопительном сезоне.

На плановой основе осуществлялось взаимодействие территориальных органов Госгортехнадзора России с региональными и

территориальными органами: МЧС России — в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; МВД России — в рамках реализации мероприятий по обеспечению антитеррористической устойчивости опасных производственных объектов; Госэнергонадзора и Федеральной инспекции труда — в рамках проведения совместных проверок состояния безопасности в поднадзорных организациях, а также с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Государственный надзор в сфере безопасного оборота взрывчатых материалов промышленного назначения осуществлялся во взаимодействии с МВД России и Российским агентством по боеприпасам.

Проблемы обеспечения промышленной безопасности в области взрывного дела рассматривались на заседаниях Межведомственного совета по взрывному делу в январе и мае 2003 г., а также в рамках Всероссийского совещания по безопасности производства и применения эмульсионных взрывчатых материалов и Научно-технической конференции «Аммиачная селитра для производства промышленных взрывчатых веществ».

В соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечивались организация и осуществление государственного горного надзора в целях соблюдения всеми пользователями недр требований по охране недр.

За отчетный период большинство предприятий по добыче основных видов полезных ископаемых сохранили объемы добычи и переработки минерального сырья на уровне 2001–2002 гг. или увеличили их. По сравнению с 2002 г. ожидается увеличение добычи нефти, газа, угля, железных, медных, свинцово-цинковых, молибденовых руд, драгоценных металлов и калийных солей.

Под контролем территориальных органов находились мероприятия, направленные на повышение извлечения, комплексного использования минерального сырья.

На состояние охраны недр, природных объектов, зданий и сооружений негативное влияние оказывали отрицательные факторы, связанные с ликвидацией большого числа угольных шахт.

Так, в Ростовской области в настоящее время в стадии ликвидации находятся 42 шахты и в связи с подработками пластов смежных шахт и водопроницаемостью барьерных целиков происходит перетекание (вплоть до внезапных прорывов) воды в действующие шахты из затопливаемых шахт. Особую остроту приобрели проблемы безопасности ведения горных работ на действующих шахтах, имеющих гидравлическую связь с ликвидируемыми предприятиями (шахты «Западная», «Ростовская», «Замчаловская» ОАО «Гуковуголь» и «Западная», «Ленина», «Комсомольская правда», «Октябрьская» ООО «Компания «Ростовуголь»»).

Продолжались регистрация опасных производственных объектов и формирование соответствующей базы данных государ-

ственного реестра — к концу 2003 г. зарегистрированы и внесены в государственный реестр данные о 91 745 организациях, осуществляющих эксплуатацию 198 517 объектов.

В целях совершенствования методической основы идентификации опасных производственных объектов для целей регистрации в государственном реестре Госгортехнадзором России разработаны и утверждены Методические рекомендации по осуществлению идентификации опасных производственных объектов. Поддержание и актуализация государственного реестра опасных производственных объектов, а также создание адаптированной с ним фактической базы данных поднадзорных Госгортехнадзору России организаций требуют особого внимания со стороны руководителей территориальных органов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 142 «О сроках декларирования промышленной безопасности действующих опасных производственных объектов» декларированию подлежат 1778 опасных производственных объектов, которые эксплуатируются 684 организациями (промышленными предприятиями). На данный момент разработаны декларации для 1 657 опасных производственных объектов, что составляет 93,2% общего числа объектов, подлежащих декларированию. Кроме того, 58 деклараций промышленной безопасности разработаны в составе проектной документации (декларации Балтийской трубопроводной системы, ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум-Р», ЗАО «Нафта-Ульяновск», ОАО «ТомскНИПИнефть», ООО «ЛУКойл-Волгограднефтепереработка», ЗАО «Север ТЭК», ООО «Соврудник»).

Проблемы состояния промышленной и экологической безопасности на опасных производственных объектах, подлежащих декларированию промышленной безопасности, в топливно-энергетическом комплексе были рассмотрены на заседании Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета Безопасности Российской Федерации.

При рассмотрении данного вопроса особо отмечалось, что в результате внедрения декларирования промышленной безопасности успешно реализуется новый элемент контроля промышленной безопасности, отвечающий современным методам управления и гармонизированный с международными документами; получена более точная информация о безопасности объектов, на которых могут происходить крупные аварии; разработаны основы нормативно-методической базы в области анализа риска; формируются рынок и отечественная школа специализированных организаций и квалифицированных специалистов, способных решать задачи в области оценки риска крупных аварий.

Для повышения эффективности декларирования необходимо усилить контроль со стороны территориальных органов Госгортехнадзора России за ходом декларирования, в том числе на стадии планирования разработки и рассмотрения поступившей декларации, повысить эффективность системы аттестации экспертов и аккредитации организаций в области декларирования промышленной безопасности.

В 2003 г. проведен дополнительный анализ международного опыта и практики аккредитации с целью подготовки к международному признанию системы аккредитации, составляющей основу системы экспертизы промышленной безопасности, а также проведена гармонизация документов с международными нормами и правилами. Подготовлены в соответствии с международными стандартами (180ЯЕС FDIS 17011:2003, ISO/IEC FDIS 17024:2002, 180ЛЕС FDIS 17025:2000, ISO 9000:2000, EN 45000) и отправлены вместе с заявкой в секретариат Европейской аккредитации следующие документы: Руководство по качеству органа аккредитации, Критерии аккредитации органа аккредитации, Независимость и беспристрастность органа аккредитации, Перечень аккредитованных органов.

По состоянию на 1 ноября 2003 г. в системе экспертизы промышленной безопасности аккредитовано 917 экспертных организаций и 11 независимых органов по аттестации экспертов, получили статус территориальных уполномоченных органов 47 организаций. Аккредитовано также 39 независимых органов по аттестации лабораторий неразрушающего контроля, 19 независимых органов по аттестации персонала в области неразрушающего контроля, аттестовано 2116 лабораторий неразрушающего контроля и более 1500 специалистов в области неразрушающего контроля.

Задачей 2004 г. является концептуальная проработка различных модулей и процедур экспертизы промышленной безопасности как интегрированного элемента оценки соответствия требований технических регламентов по промышленной безопасности, а также разработка критериев обязательных требований, устанавливающих порядок продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений, эксплуатируемых на опасных производственных объектах.

Динамика развития страховой защиты за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов в течение года имела положительный характер. По данным территориальных органов Госгортехнадзора России, страховой защитой на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу третьих лиц и окружающей природной среде обладало более 74 тыс. организаций, что составило 92% числа зарегистрированных организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

В системе сертификации ГОСТ Р в течение года выдано 670 сертификатов соответствия на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах, 3704 разрешения на применение технических устройств, в том числе территориальными органами — 1017 разрешений.

Коллегия Госгортехнадзора России отмечает необходимость концептуальной проработки единой методологии форм и схем обязательного подтверждения соответствия технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, и взрывчатых материалов (декларирования соответствия и обязательной сертификации), которые будут рассматриваться

при подготовке технических регламентов по предмету ведения Госгортехнадзора России.

В 2003 г. в Госгортехнадзоре России продолжалась работа по формированию и внедрению систем управления промышленной безопасностью (СУПБ) в подконтрольных организациях. В 2003 г. ОАО «Северсталь» сертифицировало систему управления промышленной безопасностью и охраной труда на соответствие требованиям OHSAS 18001:1999 в сертификационном органе «BVQI». Коллегия Госгортехнадзора России рассматривает вопросы создания эффективных СУПБ, интегрированных в общие системы управления организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, как приоритетную задачу и предлагает руководителям крупных промышленных предприятий принять меры по созданию нормативно-методического обеспечения СУПБ на уровне стандартов предприятий в рамках новой системы технического регулирования.

Проведены предварительные испытания программного обеспечения государственной автоматизированной информационно-управляющей системы регулирования промышленной безопасности АИС ПБ, разработанной в 2001 и 2002 гг. Созданы и развернуты на объектах пилотного проекта программные средства, обеспечивающие необходимые функции по администрированию автоматизированной системы и баз данных, в том числе программы для регистрации пользователей и управления ресурсами системы, ведения информационно-лингвистического обеспечения, программные модули для телекоммуникационного обмена.

До конца 2003 г. будут проведены приемочные испытания пилотного проекта АИС ПБ, по результатам которых в начале 2004 г. будет принято решение о готовности АИС ПБ к полномасштабному развертыванию в проектном объеме.

В 2003 г. продолжалось осуществление международного сотрудничества на направлениях, которые обеспечивают максимально взаимовыгодный обмен опытом с зарубежными надзорными органами.

Активно проводилась совместная работа с Норвежским нефтяным директором в области обеспечения промышленной безопасности и совершенствования надзорной деятельности при разработке нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе. Продолжалось сотрудничество с Федеральным министерством окружающей среды, природы и безопасности ядерных реакторов Германии в рамках существующего Межправительственного соглашения в области охраны окружающей среды (1992 г.) путем участия в работе Межгосударственного координационного совета и специально созданных межгосударственных рабочих групп. Делегация Госгортехнадзора России приняла участие в Российско-Германском Форуме по коммерческому взаимодействию в условиях вступления в силу российского Федерального закона «О техническом регулировании». Подписано соглашение о сотрудничестве в области промышленной безопасности с германскими надзорными

органом «ТЮФ–Рейнланд–Берлин–Бранденбург–Пфальц». Развивались контакты с надзорными органами Германии (Ландесбергamt–Clausthal–Zellerfeld), Великобритании (H&8E), Франции (DRIRE), работа с которыми будет продолжена в 2004 г. с целью выбора наиболее рациональной и эффективной схемы построения технического регулирования на национальном уровне с учетом гармонизации с директивами Евросоюза.

Продолжалось сотрудничество с надзорными органами стран Содружества Независимых Государств. В Сочи 18–19 сентября 2003 г. состоялось второе заседание Межгосударственного совета по промышленной безопасности, на котором были обсуждены и одобрены основные направления сотрудничества, осуществляемые в рамках специальных межгосударственных рабочих групп по основным направлениям взаимодействия. Активно развивалось двустороннее сотрудничество Госгортехнадзора России с надзорными органами Украины, Республики Беларусь и Республики Молдова.

В целом по системе Госгортехнадзора России за 10 месяцев 2003 г. проведено 292 970 обследований поднадзорных предприятий и объектов, выявлено и предписано к устранению 1 605 100 нарушений правил и норм промышленной безопасности и охраны недр. В связи с угрозой возникновения аварий и несчастных случаев на производстве выдано 83 495 предписаний о приостановке работ. За нарушения требований промышленной безопасности и охраны недр были привлечены к ответственности 72 654 руководителя, специалиста и работника поднадзорных предприятий, освобожден или понижен в должности 4371 чел., на 1165 чел. материалы переданы в следственные органы, 11 755 должностных лиц подвергнуты штрафным санкциям.

За 11 мес. 2003 г. на поднадзорных Госгортехнадзору России предприятиях произошло 199 аварий (на 9% больше по сравнению с тем же периодом 2002 г.) и 348 несчастных случая со смертельным исходом (на 7% больше по сравнению с тем же периодом 2002 г.).

Рост аварийности произошел на опасных производственных объектах: по добыче угля, горно–рудной и нерудной промышленности, металлургической промышленности, по добыче нефти, по добыче газа, при эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта, при эксплуатации подъемных сооружений, при эксплуатации котлов и сосудов, работающих под давлением. Рост смертельного травматизма произошел на опасных производственных объектах: по добыче угля, горно–рудной и нерудной промышленности, металлургической промышленности, по добыче нефти, химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности.

Коллегия Госгортехнадзора России обращает внимание руководителей отраслевых управлений (отделов) центрального аппарата и территориальных органов, в которых на поднадзорных предприятиях допущен рост аварийности и травматизма, что одна из причин этого — недостаточная требовательность при организации и осуществлении надзорной деятельности.

Исходя из общего анализа итогов работы, коллегия Госгортехнадзора России отмечает несколько основных факторов и угроз, оказывавших негативное влияние на состояние промышленной безопасности опасных производственных объектов.

На предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, топливно–энергетического, горно–металлургического, химического и других промышленных комплексов сохраняются механизмы и условия хозяйствования, не адекватные принципам рыночной экономики, действует ряд факторов, негативно влияющих на их противоаварийную устойчивость, функционирование и развитие.

Одними из основных (взаимосвязанных) факторов, сдерживающих развитие промышленных предприятий и повышающих риск аварий на опасных производственных объектах, продолжают оставаться высокая степень износа основных производственных фондов на фоне низкой инвестиционной и инновационной активности в промышленности. За последние 3 года была значительно активизирована работа промышленных предприятий по определению остаточного ресурса безопасной эксплуатации основного технологического оборудования.

Эта мера позволила, с одной стороны, оптимизировать расходы на обновление основных производственных фондов, капитальный и текущий ремонты промышленного оборудования, с другой — в сжатые сроки провести экспертизу (техническое диагностирование) основного технологического оборудования для определения остаточного ресурса его эксплуатации, что минимизировало риск аварий на самых опасных участках технологических процессов, в том числе за счет проведения организационно–технических мероприятий превентивного характера.

Наиболее крупные объединения промышленных предприятий решали проблему определения остаточного ресурса безопасной эксплуатации (технического диагностирования) на плановой основе, расходуя на эти цели существенные финансовые средства. Вместе с тем практика продления ресурса оборудования (на фоне незначительных объемов ввода в действие новых производственных мощностей) закладывает будущее отставание в эффективности производства, а в отношении обеспечения противоаварийной устойчивости опасных производственных объектов может рассматриваться лишь как временная мера в технической политике отдельных предприятий в исключительных случаях.

Ближайшие годы должны стать поворотными в решении этой ключевой проблемы. Меняется налоговая политика, создаются системные предпосылки для решения вопроса обеспеченности предприятий финансовыми и инвестиционными ресурсами. Пересмотрены принципы формирования норм амортизационных отчислений, которые могут устанавливаться исходя из сроков полезного использования основных фондов с учетом их морального и физического износа.

Госгортехнадзор России видит одну из главных задач в том, чтобы максимально использовать эти новые экономические

условия для решения вопросов обеспечения промышленной безопасности.

Не определено, на правовом уровне, необходимое разделение ответственности между государством и новыми собственниками в вопросах обеспечения промышленной безопасности. В этой связи представляется необходимым принять правовые нормы, устанавливающие: обязательное структурное обеспечение важнейшей функции организации и соблюдения промышленной безопасности на производстве при сохранении принципа самостоятельного определения органов управления предприятием; обязательное включение в договор (контракт) с руководителем предприятия его обязанностей и ответственности перед собственником имущества и трудовым коллективом в части организации обеспечения промышленной безопасности.

Одновременно следовало бы рассмотреть возможность принятия правовой нормы, устанавливающей как условие при найме (назначении) руководителей предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты, требование к наличию у руководителя соответствующего образования и опыта работы. В процессе дерегулирования экономики принципиально важно руководствоваться прагматическим подходом, особенно в областях регулирования, связанных с обеспечением защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах.

В области обеспечения промышленной безопасности должна преобладать линия не на «полное вытеснение государства», т.е. «чем меньше государства, тем лучше», не на радикальное сокращение соответствующих функций государства, в том числе в области надзора и контроля, а на сохранение достаточного комплекса государственных функций, которые особенно необходимы на этапе построения цивилизованного рынка.

В первую очередь это — создание и совершенствование законодательной базы, определение «правил поведения» субъектов предпринимательской деятельности. Необходим государственный механизм контроля за выполнением этих правил.

Дебюрократизация экономики предполагает последовательность и взвешенность предпринимаемых действий, она несовместима с дезорганизацией государственного управления и государственного надзора с явным или скрытым потаканием групповым интересам предпринимателей. Принимая на себя ряд функций, организации и объединения предпринимателей обязаны соответствовать новым, гораздо более высоким требованиям профессионального, социального и нравственного порядка.

Не соответствует степени опасности современных производств крайне низкая технологическая дисциплина, что выражается в массовых нарушениях требований промышленной безопасности и технологических регламентов. Безответственность и халатное отношение к своим обязанностям процветают на рабочих местах и среди специалистов предприятий. Нередки случаи пьянства на производстве.

Чрезвычайная обстановка с трудовой и производственной дисциплиной на производстве, безответственностью и халатностью требует принятия конкретных мер. В рамках нового Трудового кодекса Российской Федерации целесообразно разработать и принять специальное положение (устав) о дисциплине работников, занятых на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Реальную угрозу представляет уязвимость опасных производственных объектов от возможного проведения диверсий и террористических актов. Решение проблемы антитеррористической устойчивости техногенных объектов носит комплексный характер и связано с необходимостью совершенствования норм обеспечения физической защиты опасных объектов и усиления контроля за выполнением соответствующих требований. Большая часть действующих в этой области правил в настоящее время содержит лишь общие требования.

Важнейшей задачей в деле предупреждения и пресечения террористической деятельности является также обеспечение безопасного оборота взрывчатых материалов промышленного назначения. Принятые за последние годы меры позволили улучшить положение дел с обеспечением сохранности взрывчатых материалов. Число выявленных утрат и хищений промышленных взрывчатых материалов уменьшается. Вместе с тем обеспечить соблюдение требований по сохранности взрывчатых материалов промышленного назначения невозможно без решения комплекса проблем по совершенствованию взрывного дела.

В этом направлении наметились существенные сдвиги. Отечественные предприятия активизировали деятельность по созданию новых взрывчатых материалов, в том числе получаемых из утилизируемых боеприпасов и твердого ракетного топлива. Созданы российские неэлектрические системы иницирования зарядов, объем применения которых на открытых и подземных горных работах увеличивается с каждым годом. Разработаны новые детонирующие шнуры, пиротехнические реле, детонаторы без первичных иницирующих взрывчатых веществ, взрывные приборы для иницирования электродетонаторов обычной и пониженной чувствительности. Постоянно сокращаются объемы перевозок взрывчатых веществ за счет увеличения доли применения взрывчатых веществ, изготовленных вблизи мест их потребления.

Коллегия Госгортехнадзора России считает, что вышеуказанные проблемы и факторы риска необходимо учитывать при формировании прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, а также при выборе оптимальной модели совершенствования государственного надзора в области обеспечения промышленной безопасности в рамках проведения административной реформы.

Рассмотрев итоги работы системы Госгортехнадзора России в 2003 г., коллегия Госгортехнадзора России отметила, что основные запланированные к реализации мероприятия выполнены.



*Коллегия Госгортехнадзора России постановляет:*

Определить следующие основные задачи системы Госгортехнадзора России на 2004 г.:

1.1. Проведение в рамках административной реформы углубленного функционального анализа, включающего элементы постоянной оценки государственных финансовых затрат и выгод при исполнении функций, возложенных на Госгортехнадзор России, в целях обеспечения постоянного внутреннего мониторинга эффективности функций профилактической направленности и их корректировки.

1.2. Создание единой методологии надзора на новом законодательном уровне (в рамках технического регламента), обеспечивающем адекватность методов надзора риску причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу или окружающей среде, возникающему при осуществлении эксплуатации опасных производственных объектов.

1.3. Завершение инвентаризации нормативных документов, устанавливающих требования промышленной безопасности и другие требования по предмету ведения Госгортехнадзора России, в целях выделения общих обязательных требований для формирования проектов концепций и технических заданий на разработку технических регламентов, а также создания сбалансированной подсистемы нормативного регулирования в области промышленной безопасности в рамках национальной системы стандартизации.

1.4. Разработка и реализация плана-графика подготовки, опубликования и согласования технических регламентов, предусмотренных Программой Правительства Российской Федерации по разработке технических регламентов, головным исполнителем которых предусмотрен Госгортехнадзор России.

1.5. Усиление кадрового потенциала, а также создание единой системы обучения (повышения квалификации) и аттестации руководителей и специалистов Госгортехнадзора России и организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности.

1.6. Расширение масштабов применения информационных технологий, в том числе завершение работ по созданию автоматизированной информационно-управляющей системы регулирования промышленной безопасности, в целях создания единого информационного пространства в области промышленной безопасности и интеграции с действующими информационными системами и ресурсами.

1.7. Коллегия отмечает, что практические мероприятия по реализации основных задач системы Госгортехнадзора России на 2004 г. предусмотрены Комплексным планом основных мероприятий системы Госгортехнадзора России на 2004 г., утвержденным приказом Госгортехнадзора России от 26 ноября 2003 г. № 252.

2. Заместителям начальника Госгортехнадзора России, начальникам управлений (отделов) центрального аппарата, начальникам территориальных органов, всем работникам системы Гос-

гортехнадзора России принять к руководству основные задачи системы Госгортехнадзора России на 2004 г. и к исполнению Комплексный план основных мероприятий системы Госгортехнадзора России на 2004 г., утвержденный приказом Госгортехнадзора России от 26 ноября 2003 г. № 252.

3. Начальникам отраслевых управлений и отделов центрального аппарата и руководителям территориальных органов дополнительно проанализировать причины роста аварийности и травматизма в поднадзорных организациях. Подготовить и утвердить графики выездов специалистов центрального аппарата Госгортехнадзора России в территориальные органы и на наиболее неблагополучные предприятия, допустившие рост аварийности и травматизма. В ходе проверок организации надзорной деятельности в территориальных органах и состояния промышленной безопасности на конкретных предприятиях особое внимание обратить на вопросы организации работы инспекторского состава, требовательности и принципиальности работников территориальных органов, а также оказания необходимой методической помощи.

4. Руководителям территориальных органов принять неотложные меры по повышению эффективности надзорной деятельности, обратив особое внимание на необходимость:

4.1. Применения полномочий воздействия на нарушителей требований промышленной безопасности, предусмотренных Положением о Госгортехнадзоре России и законодательством Российской Федерации, в полном объеме.

4.2. Методического обеспечения, обучения и повышения квалификации по вопросам осуществления надзорной деятельности инспекторского состава.

4.3. Обеспечения качества, в том числе повышения инженерного уровня, технического расследования аварий и случаев производственного травматизма, а также контроля за выполнением мероприятий по результатам расследования.

4.4. Соблюдения требований и положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам лицензирования видов деятельности, отнесенных к компетенции Госгортехнадзора России.

4.5. Повышения требовательности к организации и ведению производственного контроля в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты. При установлении комиссиями по техническому расследованию причин аварий и случаев смертельных травм, связи допущенных аварий и травм с неэффективностью производственного контроля рассматривать вопрос о снятии согласования с соответствующих положений о производственном контроле за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте.

4.6. Осуществления эффективного контроля за обеспечением противоаварийной устойчивости поднадзорных организаций в отопительном сезоне 2004 г.