

«ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА»

В мае в Международном мультимедийном пресс-центре МИА «Россия сегодня» (Москва) состоялся II Форум-диалог «Промышленная безопасность — ответственность государства, бизнеса и общества». Инициатором проведения форума выступил Общественный совет при Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) при поддержке Правительства РФ, Ростехнадзора, неправительственного экологического фонда имени В.И. Вернадского, МЭО «Гринлайт», МЭО «Гринлайф», Российской экологической академии. В работе форума приняли участие представители органов государственной власти, Ростехнадзора (в том числе его территориальных подразделений), зарубежных органов надзора в сфере промышленной и энергетической безопасности, отраслевых предприятий, общественных институтов и организаций, референтных профессиональных сообществ, СМИ.



На форуме обсуждалось состояние промышленной безопасности, вопросы повышения эффективности системы промышленной безопасности, совершенствования контрольно-надзорной деятельности в этой области.

Алексей Алёшин, руководитель Ростехнадзора, в начале своего доклада «Государственная политика в области промышленной безопасности: состояние и перспективы» сообщил, что Президент РФ поддержал инициативу Ростехнадзора и поручил ему разработать основы государственной политики в области промышленной безопасности, определяющие основные направления действий государства в этой сфере на период до 2025 г. и на дальнейшую перспективу. В связи с этим форум-диалог предоставляет «прекрасную возможность поработать сообща в режиме проектного офиса, конструктивно обсудить,

какой должна стать система взаимоотношений государства, бизнеса и общества в этой сфере через 9 лет».

Прежде всего, отметил А. Алёшин, необходимо подробно разобрать термин «промышленная безопасность» и дать ему четкое определение. Законодатели дали ему универсальное определение: состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий. Однако в нем могут быть по-разному расставлены акценты. Так, для государства и общества безусловным приоритетом в области промышленной безопасности является реализация конституционных прав граждан на жизнь, на безопасный труд, на благоприятную окружающую среду. Для бизнеса — это сохранность и бесперебойная работа предприятий. Для наемного менеджмента, как правило,

приоритетом является сокращение административных барьеров, снижение затрат. Работники предприятий, как и члены их семей, напротив, всегда выступают за максимально жесткий контроль со стороны государства. Эти приоритеты учитываются при разработке и реализации государственной политики в области промышленной безопасности. «Все они должны быть отражены и в наших перспективных документах», — подчеркнул руководитель Ростехнадзора.

Текущую ситуацию в области промышленной безопасности он оценил как стабильную. Сводные показатели смертельного травматизма на опасных производственных объектах минимальные за период с 1995 г. Вместе с тем количество аварий в 2015 г. возросло по сравнению с 2014 г., прежде всего, при эксплуатации башенных кранов — на 58%, а количество смертельных не-



*Алексей Алёшин (слева),
руководитель Ростехнадзора;
Михаил Абызов,
министр РФ по вопросам
Открытого правительства*

счастливых случаев при этом — на 64%. Рост аварийности зафиксирован также в металлургической промышленности, на предприятиях химического комплекса, на объектах магистрального трубопроводного транспорта, объектах газораспределения и газопотребления.

Широкий общественный резонанс вызвала череда аварий лифтов. «Напомню, что при принятии решения об исключении их из категории опасных производственных объектов государство руководствовалось презумпцией добросовестности эксплуатирующих организаций, рассчитывало на их способность самостоятельно обеспечить безопасную эксплуатацию. Но где-то не получилось», — отметил А. Алёшин. Решение этой проблемы — одно из приоритетных направлений работы в 2016 г. В мае Госдума приняла в первом чтении разработанный Ростехнадзором законопроект, наделяющий Правительство РФ полномочиями по утверждению требований безопасной эксплуатации лифтов, инвалидных подъемников и эскалаторов.

При осуществлении производственной деятельности на поднадзорных Ростехнадзору предприятиях, эксплуатирующих электростанции, электроустановки потребителей и электрические сети, в 2015 г. погибло 52 человека (на 10 меньше, чем в

2014 г.). При эксплуатации тепловых установок и сетей погиб один человек (на два меньше). При эксплуатации гидротехнических сооружений случаи смертельного травматизма, как и годом ранее, не зафиксированы.

В настоящее время ситуация с обеспечением промышленной безопасности характеризуется наличием рисков, обусловленных такими факторами, как системные нарушения при организации технологических процессов, устойчиво повторяющиеся в течение многих лет; постоянные нарушения требований безопасности по поведенческим причинам (так называемый человеческий фактор). Бывают ситуации, когда инспекторы видят нарушения, непосредственно угрожающие жизни и здоровью людей, и приостанавливают работу объекта. После устранения нарушений он продолжает свою работу, но при очередной проверке обнаруживаются те же самые нарушения. «В этой связи предлагаю рассмотреть возможность введения уголовной ответственности руководителей и других работников за неоднократное грубое нарушение требований безопасности, отклонения от которых создают угрозу жизни и здоровью людей, даже если отклонения эти еще не привели к гибели работников», — подчеркнул руководитель Ростехнадзора. С другой стороны, ведомство готово максимально, насколько это возможно в рамках действующего законодательства, не применять весь «арсенал» санкций при первичном выявлении не грубых нарушений.

Отмечена низкая эффективность системы управления промышленной безопасностью и производственного контроля на большинстве предприятий. Главной причиной такой ситуации А. Алёшин назвал полную зависимость ответственных работников от руководства. В предупреждении аварий, как правило, абсолютно не задействованы собственники. «Может быть, имеет смысл возложить общее руководство этими процессами не на менеджмент компаний, а на соответствующие советы директоров», — предлагает он.

В соответствии с задачами по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности количество плановых проверок в области промышленной безопасности существенно сократилось. В первый же год после внедрения «статической» модели количество риск-ориентированного надзора (2014) — почти на 58%, а плановых и внеплановых проверок — на 27%. В 2015 г. количество плановых проверок сократилось еще на 17%.

Введен инструмент обоснования безопасности опасного производственного объекта, предусматривающий разработку индивидуальных требований промышленной безопасности для новых объектов на основе анализа риска. Применение этих мер дает существенную экономию средств бизнесу.

За последний год на Ростехнадзор возложены функции по ведению Российского регистра гидротехнических сооружений. Подписан разработанный Ростехнадзором Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности в сфере теплоснабжения», предусматривающий возможность актуализации обязательных требований безопасности в этой сфере, а также позволяющий полноценно планировать и осуществлять соответствующую контрольно-надзорную деятельность. Разработаны три законопроекта, один из них уже в Госдуме, два — внесены в Правительство РФ. Они затрагивают следующие вопросы: внедрение «статической» модели риск-ориентированного надзора в отношении гидротехнических сооружений; повышение требований к саморегулируемым организациям в строительной сфере; установление национальных требований к обеспечению безопасности лифтов; автоматизация контроля наличия полисов обязательного страхования гражданской ответственности; совершенствование процедур аттестации руководителей и специалистов опасных производственных

объектов, гидротехнических сооружений и объектов электроэнергетики.

Чтобы «переломить» негативный тренд в аварийности башенных кранов, Ростехнадзор предлагает повысить класс опасности соответствующих объектов (до третьего), чтобы вернуть плановые проверочные мероприятия. Соответствующий законопроект разработан и проходит межведомственные согласования. Проводится работа по актуализации обязательных требований с учетом развития технологий и уроков аварий на поднадзорных объектах. Приведены в соответствие с действующим законодательством порядки осуществления отдельных полномочий Ростехнадзора. В этих целях в 2015 г. разработаны 12 проектов постановлений Правительства РФ (11 из них приняты в 2015 г.). Прошли государственную регистрацию в Минюсте России 68 нормативных правовых актов Ростехнадзора. В рамках методического сопровождения внедрения риск-ориентированных методов обеспечения промышленной безопасности за прошедший год разработаны и утверждены 10 методик по различным аспектам анализа и оценки риска аварий на опасных производственных объектах (всего 13). Эта работа продолжается, и Ростехнадзор рассчитывает на расширение партнерства государства, бизнеса и науки в решении соответствующих научно-технических задач.

В настоящее время подготовлены предложения по внесению измене-

ний в постановление Правительства РФ о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, направленных на обеспечение возможности применения дистанционного мониторинга в качестве альтернативы отдельным мероприятиям по контролю.

Планируется интенсифицировать профилактическую работу с поднадзорными организациями. Уже по итогам 2015 г. в составленном РСПП рейтинге органов государственного контроля по раскрытию информации о действующих обязательных требованиях Ростехнадзор «делит» первое место с МЧС России и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю. Также планируется информировать о результатах проведенных проверок не только уполномоченных представителей эксплуатирующих организаций, но и их собственников.

— Сегодня общение происходит преимущественно с руководителями, главными инженерами, уполномоченными лицами эксплуатирующих организаций. Гораздо реже мы встречаемся с собственниками. И совсем ничтожно малое наше общение с работниками поднадзорных организаций. А ведь именно они больше всех заинтересованы в безопасной работе производственных объектов, — подчеркнул руководитель Ростехнадзора. — И если они не могут достучаться

до своего начальства, тогда информацию о нарушениях необходимо передавать нам. А мы в свою очередь должны открыть новые каналы общения.

Поэтому Ростехнадзор поддержал законопроект, предусматривающий введение института внештатных инспекторов в области промышленной безопасности из числа профсоюзных работников и работников эксплуатирующих организаций. Вероятно, необходимо, чтобы на всех крупных поднадзорных объектах появились таблички с номерами телефонов «доверия» территориальных управлений для сообщения о фактах нарушений и произошедших авариях. Эти номера должны знать и работники, и члены их семей.

Особого внимания требуют вопросы повышения квалификации всех лиц, работающих в области промышленной безопасности, а также развития культуры безопасности. Последний обозначен в разработанном Ростехнадзором проекте Основ государственной политики.

В завершение своего выступления Алексей Алёшин призвал представителей российского бизнес-сообщества к развитию культуры безопасности, «которая должна стать высшим приоритетом в повседневной деятельности и внутренней потребностью как работников, так и их руководителей», и подчеркнул, что Ростехнадзор всегда готов к конструктивному диалогу с предпринимателями.

В рамках форума-диалога прошли четыре круглых стола, тематика которых касалась основ государственной политики в области промышленной безопасности, совершенствования государственного энергетического надзора, актуальных задач в области безопасности нефтегазового комплекса, химической промышленности и объектов по переработке растительного сырья.

Заместитель начальника управления — начальник отдела по надзору за взрывопожароопасными объектами хранения и переработки растительного сырья доктор технических наук *Дмитрий Бритиков* выступил с докладом «Вопросы контрольно-надзорной деятельности и совершенствования нормативного регулирования в сфере промышленной безопасности взрывопожароопасных объ-

ектов хранения и переработки растительного сырья». Он, в частности, отметил, что предприятия по хранению и переработке зерна (элеваторы, комбикормовые, мукомольные и крупяные заводы) и другого растительного сырья в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» относятся к опасным производ-



*Дмитрий Бритиков,
начальник отдела
по надзору
за взрывопожароопасными
объектами хранения
и переработки
растительного сырья*

и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию).

В 2015 г. общее количество объектов хранения и переработки растительного сырья составило 9448. Их эксплуатацию осуществляли 4135 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. С 2011 г. наметилась тенденция сокращения объектов (с 14 161), что связано в основном с их переидентификацией с учетом единства технологического процесса и перерегистрации по классам опасности в соответствии с требованием ФЗ №22 от 04.03.2013 г. «О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», который внес в ФЗ № 116 изменения, одни из наиболее значимых за последнее время.

Состояние промышленной безопасности поднадзорных объектов различно и зависит в основном от года ввода в эксплуатацию, проведения на них реконструкций, технических перевооружений или капитальных ремонтов. В целом законодательно установленные процедуры регулирования промышленной безопасности при эксплуатации поднадзорных объектов соблюдаются. Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие агропромышленного комплекса осуществляются в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. На новых объектах, как правило, применяются современные технологии и оборудование, оснащенное средствами взрывопредупреждения, взрывозащиты; реализуются технические решения, предусмотренные про-

ственным объектам (III и IV классам опасности соответственно) и подлежат государственному контролю и надзору за соблюдением на них условий безопасности. Идентифицируются они по следующему признаку: объекты, на которых «осуществляется хранение или переработка растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также осуществляется хранение зерна, продуктов его переработки

ектами, что способствует снижению рисков возникновения аварий и смертельного травматизма.

В 2015 г. из 9448 поднадзорных объектов на стадии строительства находилось всего 24 объекта (против 27 в 2014 г.). На действующих объектах обновлялись основные производственные фонды, принимались меры по повышению уровня взрывобезопасности и автоматизации технологических процессов. Более чем на 76% в 2015 г. по сравнению с 2014 г. увеличилось количество объектов (соответственно 118 и 67), на которых проводились работы по реконструкции, капитальному ремонту, техническому перевооружению и модернизации. Однако эти работы не носили масштабного характера. Зачастую они заключались либо в замене датчиков, либо в оснащении оборудования иными средствами противоаварийной защиты. Кроме того, замена технологического оборудования, средств контроля защиты, отработавших нормативный срок службы, на новые и более эффективные, как правило, не характеризуется системными планомерными мероприятиями. Реализации этого подхода могут способствовать отраслевые программы. Например, отраслевой программой развития мукомольной и крупяной промышленности РФ на 2014–2016 гг., в частности, предполагается разработка и реализация планов по активизации работы с отечественными машиностроительными предприятиями по созданию и производству современного импортозамещающего оборудования.

Основная проблема поднадзорных объектов, находящихся в эксплуатации длительное время, — это износ основных фондов и медленное проведение технического перевооружения, что в ряде случаев связано с отсутствием необходимых материальных ресурсов. В то же время неритмичная работа по причине снижения объемов и мощностей производства приводит к консервации и ликвидации объектов. В 2015 г. на стадии консервации и ликвидации, в том числе по решению судов, находилось в общей сложности 171 предприятие.

В целях обеспечения и контроля нормативных условий безопасности на поднадзорных объектах в прошлом году Ростехнадзором проведены 1164 проверки, в ходе которых выявлено и предписано к устранению более 6320 нарушений. Наиболее распространенные нарушения: недостаточная оснащенность оборудования средствами взрывозащиты и взрывопредупреждения, эксплуатация оборудования с истекшим сроком службы, нарушения в организации и проведении работ повышенной опасности (огневые и погрузочно-разгрузочные, работа в силосах и бункерах), связанных, в том числе, с недостаточным уровнем квалификации руководителей и специалистов некоторых поднадзорных организаций, а также внештатных аварийно-спасательных формирований по готовности к действиям в условиях реально аварийной ситуации.

За последние три года более чем в два раза сократилось количество ежегодных проверок состояния промышлен-

ленной безопасности поднадзорных объектов (с 12 944 в 2013 г. до 6320 — в 2015 г.). Это обосновывается требованием Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, надзора и муниципального контроля» и изменением законодательных основ, определенных Федеральным законом № 116-ФЗ. При формировании ежегодных планов проверок учитываются сезонные нагрузки на предприятие, связанные, в частности, с приемом на хранение нового урожая зерновых и масличных культур в целях ограничения в указанный период контрольно-надзорных мероприятий, обеспечения приема урожая зерновых без срыва поставок, способных оказать негативное воздействие на продовольственную безопасность страны. В то же время выявление значительного количества нарушений (более 6000), в том числе представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей, несмотря на снижение количества проверочных мероприятий, может свидетельствовать об отсутствии в ряде случаев должного уровня ответственности за безопасность, как самого эксплуатируемого объекта, так и работающих на нем людей. Нарушение установленных требований промышленной безопасности является прямой причиной зарегистрированных случаев аварий и смертельного травматизма. Так, за период с 2005 по 2015 гг. на поднадзорных объектах зарегистрировано 17 аварий, в том числе 6 взрывов воздушной и газозвушной смеси, а также 54 случая смертельного травмирования. Из общего количества взрывов три произошли на зерноперерабатывающих предприятиях и три — на предприятиях деревообработки. Анализ материалов расследования зарегистрированных событий показал, что на производствах, допустивших повышенный уровень аварийности и травматизма, фактически были созданы предпосылки для их возникновения. К основным организационным причинам относятся: неисполнение должностными лицами своих должностных обязанностей и отсутствие с их стороны контроля за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации объектов; неудовлетворительная организация производственных работ; низкий уровень производственного контроля; недостаточная квалификация обслуживающего персонала. Все это является следствием нарушений федеральных норм и правил в части выполнения требований по обеспечению беспрепятственного выпуска из бункеров и силосов мучнистых и иных сыпучих продуктов, а также нарушение порядка и условий проведения работ в силосах и бункерах. Только за 2013 г. зарегистрированы четыре случая со смертельным исходом, и один из них связан со смертельным травмированием в силосах (бункерах). В 2014 г. из шести несчастных случаев четыре произошли при проведении работ в силосах. В 2015 г. из трех таких случаев один произошел при зачистке бункера. За допущенные нарушения действующих пра-



вил, норм и руководящих документов по промышленной безопасности соответствующие должностные лица были привлечены к административной ответственности. В этом аспекте, как и в случаях выявления нарушений требований промышленной безопасности, в том числе грубых, принятие объективных мер реагирования со стороны органов Ростехнадзора более чем обосновано, в том числе как степень влияния на общий уровень безопасности.

В 2015 г. на поднадзорных объектах были зарегистрированы 26 инцидентов, из которых порядка 70% связаны с отказом или повреждением технических устройств, остальные — с отклонением от режима технологического процесса, что свидетельствует о недоработках в области контроля за функционированием технических служб, в том числе в отношении планово-предупредительного ремонта на некоторых предприятиях, и о низком уровне ответственности за регистрацию и расследование данных событий. При эксплуатации объектов крайне важно проводить оценку рисков возникновения аварийных ситуаций. При этом недопустимо пренебрегать нормативно установленными мерами противоаварийной защиты, как организационными, так и техническими.

Учитывая, что устойчивость и эффективность функционирования поднадзорных предприятий находятся в определенной зависимости от эффективности контрольно-надзорных функций, значительное внимание уделяется вопросам оптимизации нормативно-правового поля в сфере безопасности объектов хранения и переработки растительного сырья. Идентификация и перерегистрация объектов по классам опасности легла в основу риск-ориентированного методологического подхода к осуществлению надзорных функций, а результаты анализа причин, степени опасности различных факторов и масштабов негативных последствий аварий на объектах используются при разработке соответствующих НТД.

Оптимизация нормативно-правовой базы является одним из приоритетных направлений и осуществляется на плановой основе. В 2013 г. были разработаны федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, правила безопасности взрыво- и пожароопасных производственных объектов по хранению и переработ-

ке растительного сырья. Отмечена активная работа над данным документом отраслевых союзов — Российского союза мукомольных и крупяных предприятий, Союза комбикормщиков, а также ВНИИ зерна и продуктов его переработки, замечания и предложения которого были в большей степени учтены. В 2014 г. были разработаны федеральные нормы и правила, требования к разработке технического паспорта взрывобезопасности взрывопожароопасных производственных объектов хранения и переработки растительного сырья, которые также прошли все необходимые процедуры публичного обсуждения, оценку регулирующего воздействия и согласование. В 2015 г. была продолжена работа по разработке серии нормативно-правовых актов регулирования отраслевого надзора. В настоящее время реализуются отраслевые правила безопасности, введенные в 2014 г., с учетом сложившейся практики их применения.

В целях публичного обсуждения проект приказа Ростехнадзора «О внесении изменений в Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности» будет размещен на официальном сайте в свободном доступе. Предполагается, что к концу 2016 г. базовое нормативное поле в сфере контроля и надзора за объектами хранения и переработки растительного сырья будет в основном сформировано.

В докладе также были затронуты актуальные вопросы, связанные с инкорпорацией и признанием недействующих на территории РФ правовых актов СССР и РСФСР, в частности нормативно-технической базы Министерства заготовок и Министерства хлебопродуктов СССР. Анализ правовых актов показал, что ими, помимо прочего, затрагиваются вопросы ведения технологических процессов, оценки состояния зданий и сооружений, организации процессов сушки и хранения зерна на предприятиях, которые действующим законодательством отнесены к опасным производственным объектам. При этом ряд таких документов с требованиями технического характера, как технологический прием, обеспечивающий качественную сохранность зерна, находится вне компе-

тенции Ростехнадзора, в связи с чем не находит отражения в нормативно-технических документах. По данным вопросам осуществлялось регулярное информирование Министерства сельского хозяйства РФ. В рамках предстоящего изменения отраслевых правил безопасности предполагается рассмотреть возможность инкорпорации указаний по проектированию аспирационных установок Минсельхозпрода России от 1998 г. и временных инструкций по хранению зерна в металлических зернохранилищах Минзага СССР образца 1979 г.

— Надеемся, что отраслевые союзы подключатся к этой работе и помогут нам учесть все нюансы при внесении изменений, — отметил Д. Бритиков.

Одновременно с актуализацией правил разрабатывается ряд руководств по безопасности. На завершающей стадии находятся два руководства, требования которых будут носить рекомендательный характер: по разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на взрывопожароопасных производственных объектах хранения и переработки растительного сырья, а также по идентификации аварий, инцидентов на этих поднадзорных объектах.

В качестве основных задач на среднесрочную перспективу представляются актуальными: дальнейшее совершенствование контрольно-нормативных условий безопасности на поднадзорных отраслевых объектах; повышение эффективности взаимодействия государственного надзора, науки и производства, в том числе в части изменения и изучения механизмов пылевоздушного и гибридных взрывов и их газотермодинамику, а также в решении вопросов повышения противоаварийной устойчивости поднадзорных объектов; совершенствование средств и методов локализации взрыва и предупреждения о самосогревании хранящейся продукции. Докладчик напомнил, что из трех аварий, которые произошли на объектах растительного сырья, одна была связана с самосогреванием, другая — с нарушением техники безопасности при сварочных работах, в результате чего произошел взрыв, третья — с разрушением одного из видов оборудования, внутри которого возникла искра, а в связи с тем, что оно не было оснащено системой локализации взрыва, произошел взрыв, за 3,5 с разрушивший полностью комбикормовый завод в Брянской области в 2011 г.

Также необходимо разработать методики по оценке рисков при эксплуатации опасных производственных объектов.

— Полагаем, что реализация мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных функций и нормативного регулирования будет способствовать устранению избыточных административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности и окажет положительное влияние на повышение уровня промышленной безопасности и устойчивости поднадзорных объектов, — заявил в заключение Д. Бритиков. ■