ДОКЛАД

«О результатах правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности за 6 месяцев 2022 года Байкальского отдела общепромышленного и государственного строительного надзора».

Докладчик: Начальник Байкальского отдела общепромышленного и государственного строительного надзора В.Н. Медведев.

1. **О состоянии промышленной безопасности в Российской Федерации и мерах по ее укреплению**

Государственная политика Российской Федерации в области промышленной безопасности является одним из ключевых направлений государственной политики Российской Федерации в целях укрепления ее национальной безопасности.

Социально-экономическое развитие страны неразрывно связано с развитием промышленного потенциала, которое, в свою очередь, невозможно без обеспечения промышленной безопасности.

Основополагающими документами, определяющими цели, принципы, приоритетные направления и основные задачи государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности, а также правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации производственных объектов, являются:

Основы государственной политики Российской Федерации в области

промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 198 (далее – Основы государственной политики);

Федеральный закон от 21 июля 1009 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее Федеральный закон № 116-ФЗ).

Техническое состояние и безопасная эксплуатация опасных производственных объектов существенным образом влияют на состояние промышленной безопасности в Российской Федерации, на экономическое развитие государства и обеспечение жизнедеятельности общества.

В государственном реестре опасных производственных объектов зарегистрировано более 177 тыс. объектов.

Органом государственного регулирования промышленной безопасности в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401, является Ростехнадзор, который наряду с федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности осуществляет еще целый ряд видов федерального государственного надзора, в том числе федеральный государственный строительный надзор.

Одним из приоритетных направлений деятельности Ростехнадзора на сегодня, является внедрение риск-ориентированного подхода, в соответствии с которым контрольная и разрешительная деятельность дифференцирована исходя из потенциальной опасности объектов, вероятности возникновения аварий, чрезвычайных ситуаций техногенного характера, нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, имуществу.

Риск-ориентированный подход позволил сфокусировать внимание на

наиболее сложных и опасных объектах.

Аварийность на опасных производственных объектах в России за период с 2014 по 2021 год сократилась более чем на 18,7% ( с 139 до 113 аварий).

Уровень смертельного травматизма за этот же период вырос на 1,5 % (с 199 до 202 случаев смертельного травматизма). При этом по сравнению с 2020 годом в 2021 году аварийность увеличилась на 6,6 % (с 106 до 113), а смертельный травматизм на 80,4 % ( с 112 до 202 случаев смертельного травматизма).

Согласно статистике большинство несчастных случаев со смертельным исходом происходит все же не вследствие аварийных ситуаций, а из-за игнорирования основополагающих требований безопасности при эксплуатации объектов.

Приведенная выше статистика говорит о необходимости совершенствования производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, который обязана организовать и осуществлять эксплуатирующая опасный объект организация.

Основными причинами аварий на опасных производственных объектах являются:

- допуск к работе неквалифицированного персонала, не прошедшего обучение и стажировку; назначение ответственных лиц, не прошедших аттестацию;

- нарушение технологии производства работ;

- несоблюдение сроков проведения регламентных работ по техническому обслуживанию оборудования;

- эксплуатация оборудования за пределами расчетного срока службы, установленного изготовителем, без проведения экспертизы промышленной безопасности;

- нарушение организации производственного контроля.

По результатам анализа причин аварийности и травматизма на поднадзорных Ростехнадзору объектах можно выделить две основные взаимосвязанные проблемы, влияющие на состояние безопасности:

- системные, часто повторяющиеся нарушения обязательных требований промышленной безопасности вследствие неудовлетворительной организации производственных процессов (низкий уровень управления и организации технологических процессов, недостаточность навыков при действиях в аварийных ситуациях, формальная и малоэффективная деятельность служб производственного контроля, износ основных фондов);

- нарушения обязательных требований промышленной безопасности вследствие сознательного пренебрежения, задействованными при эксплуатации объектов, обязательными требованиями и элементарными правилами безопасности.

Таким образом, наряду с вопросом обновления основных производственных фондов, минимизация «человеческого фактора» является одной из основных задач для обеспечения промышленной безопасности – как при эксплуатации объекта, так и при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

1. **Обеспечение соблюдения обязательных требований в области промышленной безопасности на объектах поднадзорных Байкальскому отделу общепромышленного и государственного строительного надзора (Республика Бурятия).**

Байкальский отдел общепромышленного и государственного строительного надзора осуществляет надзор в отношении 524 опасных производственных объектов, на которых эксплуатируется более 3800 технических устройств, эксплуатируемых 264 юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Надзор в области промышленной безопасности осуществляется по 7 видам надзора:

-Надзор за объектами, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные сооружения;

- Надзор за взрывоопасными и химически опасными производствами

и объекты спецхимии;

- Надзор за объектами газораспределения и газопотребления;

- Надзор за опасными производственными объектами, на которых используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115Сº;

- Надзор за объектами нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности;

- Надзор за взрывопожароопасными объектами хранения и переработки растительного сырья;

- Надзор за объектами и средствами транспортирования опасных веществ

Количество работающих на поднадзорных объектах 6545 чел.

За первое полугодие 2022 года на поднадзорных Байкальскому отделу общепромышленного и государственного строительного надзора объектах аварий и несчастных случаев не зарегистрировано (за 6 месяцев 2021 – была зарегистрирована 1 авария на ПС - падение башни с разрушением стрелы башенного крана в результате действия третьих лиц. Предприятию был нанесен материальный ущерб в сумме 2100 тыс.руб).

Получена информация о 3-х инцидентах (в 2021 – 1 инцидент.):

Инциденты на объектах котлонадзора. (2 инцидента):

1. «Площадка главного корпуса Гусиноозерская ГРЭС» Гусиноозерской ГРЭС филиала ОАО «Интер РАО-Электрогенерация» - повреждение технического устройства – повреждение поверхности нагрева котла энергоблока №6;

2. «Площадка главного корпуса Гусиноозерская ГРЭС» Гусиноозерской ГРЭС филиала ОАО «Интер РАО-Электрогенерация» - повреждение технического устройства – повреждение поверхности нагрева котла энергоблока №5.

Инцидент на ПС (1инцидент):

1. Опасный производственный объект IV класса опасности «Площадка локомотиворемонтного производства Улан-Удэнского локомотивовагоно-ремонтного завода» А01-10774-0170 – повреждение технических устройств - обрыв пряди грузового каната лебедки мостового крана при проведении погрузо-разгрузочных работ.

В рамках осуществления контрольной (надзорной) деятельности в I полугодии 2022 года отделом проведено 33 проверки опасных производственных объектов (за аналогичный период 2021 года 44). Снижение количества проверок связано с исключением из плана проверок на 2022 год ОПО III класса опасности и ограничениями при проведении внеплановых проверок в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Выявлено 79 нарушений обязательных требований (в 2021 году – 240 нарушений), устранено и снято с контроля 176 нарушений (в том числе предписанных в 2021году);

Фактов грубых нарушений обязательных требований, которые несут непосредственную угрозу охраняемым законом ценностям не выявлено, соответственно постановления об административной приостановке деятельности ОПО не выносились. В 2021 году была оформлена 1 приостановка – башенного крана);

Вынесено 3 постановления о привлечении к административной ответственности, как юридического лица, так и должностных лиц в виде штрафа (в 2021 году - 12) на общую сумму 240 тыс. руб. (в 2021 году 480 тыс. руб.) Взыскано административных штрафов, с учетом оплаты начисленных штрафов в предыдущем отчетном периоде, 590 тыс. руб.;

Кроме того, в 2022 году вынесено 2 предупреждения и направлено 2 предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований (в 2021 году – 3 предостережения).

Проверена и проанализирована на предмет нарушений обязательных требований регулярная отчетность по 491 ОПО. Всего было представлено отчетов по организации производственного контроля в отношении 75% ОПО. В связи с ограничением в 2022 возможности привлечения должностных и юридических лиц к административной ответственности, административные дела за непредставление отчетов не возбуждались. Однако следует отметить, что факт непредставления отчетов будет учтен при присвоении эксплуатирующим организациям индикаторов риска. Об индикаторах риска будет сказано ниже.

Также в работе отдела применялись инструменты профилактической работы – консультирование, информирование (рассылка информационных писем), объявление предостережения, тематические семинары.

В первом полугодии 2022 года, в соответствии с утвержденным планом-графиком, в рамках Программы профилактики нарушений обязательных требований Отделом проведено 2 семинара (24 марта и 12 мая) на темы: «Актуальные вопросы, возникающие при осуществлении надзора за объектами нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности. Обзор изменений внесенных в нормативно-правовые акты указанной области надзора» и «Актуальные вопросы, возникающие при осуществлении надзора за объектами газораспределения и газопотребления. Обзор изменений внесенных в нормативные правовые акты указанной области».

В ходе семинаров были озвучены основные изменения в законодательстве, в нормативно-правовых актах в области промышленной безопасности. Доведены до сведения особенности осуществления государственного контроля на поднадзорных предприятиях в 2022 году в соответствии с принятыми постановлениями Правительства Российской Федерации №336, №353. Проведен анализ сведений об организации и осуществлению производственного контроля, представленных поднадзорными организациями за 2021г.

Дополнительно доведена информация об изменениях требований, касающихся лицензирования и лицензионного контроля в области промышленной безопасности (Постановление Правительства РФ от 12.02.2022 №160).

1. **Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) в 2022 году.**

С 1 января 2021 года начала работать обновленная нормативная база Ростехнадзора, в рамках «регуляторной гильотины» в соответствии с ФЗ № 247 от 31 июля 2020 года. Работа над нормативной базой продолжается и в 2022 году. В частности:

Статьей 57 Федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установлено, что в качестве основания для проведения контрольного (надзорного) мероприятия может быть выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров.

В целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия Ростехнадзором разработаны и утверждены перечни индикаторов риска (Приказ Ростехнадзора от 23.11.2021 №397);

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее Постановление №336) установлены ряд ограничений:

- Проведение контрольных (надзорных) мероприятий при отсутствии оснований, а также отсутствии согласования с органами прокуратуры, если такое согласование является обязательным, в соответствии с 248-ФЗ, является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора);

- Из ежегодных планов проведения контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 год исключены все плановые мероприятия, за исключением плановых проверок в области промышленной безопасности опасных производственных объектов II класса опасности.

- Определен перечень оснований проведения внеплановых проверок при условии согласования с органами прокуратуры, это:

А) При непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, и по фактам причинения такого вреда;

Б) При непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и по фактам таких ситуаций;

Следует отметить что, положениями Федеральных законов № 248-ФЗ и Постановлением Правительства РФ № 336 не предусмотрены критерии для определения непосредственной угрозы причинения вреда указанным охраняемым законом ценностям. В указанном случае решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимается на основании оценки конкретных обстоятельств. При этом оценка обоснованности такого решения дается органами прокуратуры при согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

В) При выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований на опасных производственных объектах I и II класса опасности.

Г) В случае необходимости проведения внеплановой выездной проверки в связи с истечением срока исполнения предписания о принятии мер, направленных на устранения нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан либо возникновения чрезвычайных ситуаций.

Внеплановая выездная проверка исполнения контролируемым лицом ранее выданного предписания подлежит согласованию с органами прокуратуры.

- дело об административном правонарушении не может быть возбуждено, если нарушение было выявлено вне проведения контрольного (надзорного) мероприятия;

- временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей.

Постановлением Правительства РФ от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году», в частности установлено:

- Первичная аттестация в области промышленной безопасности проводится не позднее 3 месяцев с даты назначения специалиста на соответствующую должность, перевода на другую работу, а также перевода на другую работу и заключения трудового договора с другим работодателем, если при исполнении трудовых обязанностей на этой работе требуется проведение аттестации по другим областям аттестации;

- Имеющаяся аттестация в области промышленной безопасности продлевается и считается действующей до 31.12.2022 года.

Приказом Ростехнадзора от 13 апреля 2022 г. №120 внесены изменения в Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности»

Пункт 35 изложен в следующей редакции:

Заключение экспертизы должно содержать один из следующих выводов о соответствии объекта экспертизы требованиям промышленной безопасности (кроме экспертизы декларации промышленной безопасности:

1) объект экспертизы соответствует требованиям промышленной безопасности.

2) объект экспертизы не соответствует требованиям промышленной безопасности.

Исключен вывод следующего содержания:

*Объект экспертизы не в полной мере соответствует требованиям промышленной безопасности и может быть применен при условии внесения соответствующих изменений в документацию или выполнения соответствующих мероприятий в отношении технических устройств либо зданий и сооружений (в заключении указываются изменения, после внесения которых документация будет соответствовать требованиям промышленной безопасности, либо мероприятия (в том числе мероприятия, компенсирующие несоответствия), после проведения которых или при выполнении которых в процессе применения техническое устройство, здания, сооружения будут соответствовать требованиям промышленной безопасности);*

**Приказ вступает в силу с 1 марта 2023 года.**

Согласно письму Заместителя руководителя Ростехнадзора В.В. Козивкина от 14.02.2022 г. № 00-08-05/107 «Об участии в расследовании инцидентов» включение инспекторов территориальных управлений в комиссии эксплуатирующих организаций по техническому расследованию причин инцидентов, произошедших на опасных производственных объектах, без соответствующего решения руководителя территориального органа не допускается. Включение инспекторов (специалистов) территориальных управлений в состав указанных комиссий может осуществляться исключительно по согласованию (решению) руководителя управления, которое в свою очередь **должно приниматься в рамках официального письменного обращения организации**, содержащего всю необходимую информацию относительно происшествия (инцидента).

1. **Проблемные вопросы по обеспечению соблюдения требований промышленной безопасности в Республике Бурятия**

**4.1 Кислородное оборудование**

В период с 1-го квартала 2020 года по настоящее время в связи с пандемией Covid-19 в медицинских учреждениях увеличилась потребность в медицинском кислороде, что в свою очередь повлекло за собой увеличение объёма работ по монтажу и вводу в эксплуатацию кислородного оборудования, в том числе кислородных газификаторов. При этом следует отметить, что не всегда поставляемое оборудование (кислородные газификаторы) соответствовали требованиям законодательства в области технического регулирования, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности при использовании оборудования, работающего под избыточным давлением» (далее – ФНП ОРПД), утверждённых приказом Ростехнадзора от 15.12.2020 № 536. Участились случаи поставки некачественного, в том числе контрафактного оборудования, оборудования импортного производства, не прошедшего подтверждение соответствия, а также оборудования иностранного производства, находившегося ранее в длительной эксплуатации вне пределов Российской Федерации.

Согласно информации Министерства здравоохранения Республики Бурятия от 16.06.2022 за номером 10-01.39-И4005/22, в 18-ти учреждениях здравоохранения используется оборудование под давлением, подлежащее учёту в территориальных органах Ростехнадзора. В конце июня 2022 года всем учреждениям здравоохранения направлены письма с необходимостью в срок до 01.08.2022 поставить на учёт технические устройства в Забайкальском управлении Ростехнадзора и подать документы для регистрации ОПО в едином реестре. 8-ми учреждениям в письмах указана обязанность подать документы для оформления лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности. За истекший период были поданы документы для регистрации ОПО одним учреждением, но в регистрации было отказано в связи с несоблюдением порядка подачи документов. Таким образом, работа в учреждениях здравоохранения по поставке на учёт технических устройств, регистрации ОПО в едином реестре и оформления лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности не ведется.

**4.2 Ввод в эксплуатацию газовых котельных школ и детских садов построенных**

**в 2020-2022гг.**

В течение 2019-2022гг. на территории республики Бурятия построены и введены в эксплуатацию ряд школ и детских садов, теплоснабжение которых осуществляется газовыми котельными. Хранение сжиженного углеводородного газа (СУГ) осуществляется на территории школ и детских садов в подземных резервуарах, объем хранения от 10 тонн газа, под давлением до 1,6 МПа.

Организации, эксплуатирующие это оборудование, в соответствие с требованием [Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»](kodeks://link/d?nd=542607436)  обязаны, не позднее 10 рабочих дней со дня начала эксплуатации, зарегистрировать опасные производственные объекты в государственном реестре ОПО, поставив на учет применяемые технические устройства.

Кроме того эксплуатация таких объектов, в соответствие с требованиями федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011г. №99-ФЗ, должна осуществляться организациями, имеющими лицензии на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности.

На сегодняшний день, поставлены на учет резервуары для хранения СУГ по 10-ти объектам, зарегистрированы в государственном реестре ОПО 5 объектов.

Информация доведена до Главы Республики Бурятия – Председателя Правительства Республики Бурятия А.С. Цыденова. Соответствующее поручение, по инициативе Управления, дано главам муниципальных образований в Протоколе совещания у Главы 18 августа 2022 года.

При этом, при рассмотрении документов по регистрации ОПО школ мы столкнулись с отсутствием на некоторые объекты проектной документации, паспортов на оборудование, сведений о качестве монтажа оборудования.

*Обеспечение безопасности при эксплуатации газовых котельных социальных объектов в республике под вопросом!*