



ОПК: лучше профилактика, чем расследование

На недавних публичных слушаниях, проведенных Северо-Западным управлением Ростехнадзора во исполнение положений приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», с докладом по вопросам практики надзорной деятельности в отношении производств оборонно-промышленного комплекса и отрасли обычных вооружений, боеприпасов и спецхимии выступила начальник отдела по надзору за взрывоопасными объектами переработки растительного сырья, проектированием опасных производственных объектов химической, нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и изготовлением оборудования для данных объектов Северо-Западного управления Ростехнадзора Оксана Викторовна ГУРКО (текст доклада приводится с некоторыми сокращениями – Ред.).

Современный оборонно-промышленный комплекс (ОПК) – комплекс отраслей, предприятий и организаций, составляющих специфический сектор экономики, который предназначен для удовлетворения военных потребностей государства.

К началу 1990-х в ОПК страны входило почти 2000 предприятий и организаций, в том числе 1100 производ-

ственных объединений и промышленных предприятий и порядка 900 научно-производственных и опытно-конструкторских организаций. На предприятиях ОПК трудились 8 миллионов человек (6% рабочих и служащих, занятых в народном хозяйстве). К разработке и производству вооружений и военной техники было привлечено почти 300 предприятий и организаций



гражданских отраслей, на долю которых приходилось 4% общего объема военной продукции.

В 1990-х годах гособоронзаказ был резко сокращен, что привело к резкому ухудшению положения многих предприятий ОПК, платежи за поставленную по госзаказу продукцию часто задерживались. В 1996 году гособоронзаказ был профинансирован примерно на 50 %, в 1997 году на 21 %. И только с 2000 года началось восстановление предприятий ОПК с появлением заказов на производство вооружения. В 2004 году государственный оборонный заказ сравнялся по объему с поставками вооружений на экспорт. С 2005 года гособоронзаказ увеличился на треть ежегодно, была принята Государственная программа вооружений на период 2011-2020 годов.

В связи со сложной политической ситуацией в мире сегодня государственная политика направлена на повышение безопасности страны. Россия повышает уровень присутствия на мировом рынке продажи оружия. Значительно увеличивается объем выпуска оборонной продукции, в том числе в рамках новых задач гособоронзаказа. Это влечет за собой повышение технологических рисков, обусловленных эксплуатацией изношенного оборудования, не отвечающих требованиям безопасности зданий и сооружений, вовлечением в активный производственный цикл законсервированных производственных мощностей, нахо-





предупреждению аварийности и травматизма, обоснованность технических решений, обеспечивающих безопасные условия труда на ОПО, соблюдение лицензионных требований и условий на ОПО, антитеррористическая защищенность, наличие и выполнение планов реконструкции, технического перевооружения и модернизации технологического оборудования на поднадзорных предприятиях, наличие у руководителей и специалистов необходимого профессионального образования и прохождения ими аттестации в области промышленной безопасности, а также организационно-технические мероприятия по выполнению ранее выданных предписаний в соответствии с требованиями Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 № 116-ФЗ. На данный момент значительное количество проверок ОПК связано с исполнением поручения Правительства Российской Федерации от 11 мая 2017 г. № РД-П7-303с «Об ужесточении контроля за предприятиями спецхимии» и с реальным состоянием производственных мощностей и объектов инфраструктурного обеспечения. По объектам Северо-Запада за девять месяцев 2019 года проведено 6 проверок, выявлено 32 нарушения, вынесено 6 решений об административных наказаниях, наложено штрафов на сумму в 720 тысяч рублей.

При проведении контрольно-надзорных мероприятий выявляются следующие нарушения обязательных требований:

- превышение норм загрузки при хранении взрывчатых материалов;
- хранение взрывоопасной продукции в местах, не предусмотренных проектами;
- эксплуатация технических устройств с истекшим назначенным из-

дающихся далеко не в блестящем техническом состоянии.

Значительная часть предприятий ОПК эксплуатирует опасные производственные объекты – это газовые сети, сосуды под давлением, краны, котельные, системы теплоснабжения, склады горюче-смазочных материалов, надзор за которыми осуществляет Ростехнадзор (суммарно – около 8 тыс. опасных производственных объектов (далее – ОПО). В то же время среди предприятий ОПК есть особый сегмент – это объекты спецхимии, на которых получают, используют, испытываются, перерабатываются, хранятся, уничтожаются (утилизируются) и транспортируются взрывчатые вещества и материалы, в том числе инициирующие и бризантные взрывчатые вещества, пороха, ракетные топлива и их компоненты, а также взрывчатые и пиротехнические составы и изделия, их содержащие. Это более 400 ОПО, на которых ведутся работы с наиболее опасными веществами. Последствия несоблюдения требований промышленной безопасности на данных ОПО в значительном количестве случаев – это масштабные аварии, в том числе и влекущие за собой несчастные случаи, как правило, тяжелые или со смертельным исходом.

Опасность производства спецхимии подтверждается и тем, что 2019 год характеризовался всплеском аварийности и травматизма на ОПО предприятий оборонно-промышленного комплекса (на территории Северо-Западного управления за период 2017-2019 годов аварий не зарегистрировано). Между тем все аварии имеют сходные причины: нарушения технологии производства, формальное осуществление производственного контроля, высокая доля ручного труда, низкая квалификация персонала, личная недисциплинированность работников. Необходимо особо отметить, что среди погибших – ученики и сотрудники без опыта работы с опасными веществами, не имеющие допусков к самостоятельной работе.

Поэтому именно данные ОПО – на особом контроле Ростехнадзора. Поручением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2017 г. № РД-П7-303с «Об ужесточении контроля за предприятиями спецхимии» предписа-

но в случаях выявления нарушений требований промышленной безопасности применять жесткие административные меры, вплоть до приостановления деятельности, в случаях выявления грубых нарушений или при неоднократных нарушениях с угрозами аварийности и травмирования персонала – направлять в суды материалы для дисквалификации должностных лиц предприятий, ответственных за эксплуатацию объектов.

По результатам расследования причин аварий и несчастных случаев установлены основные причины аварийности и травматизма:

- производственный контроль не выполняется или выполняется формально;
- нарушение технологических режимов процесса производства;
- не проводится подготовка работников в области промышленной безопасности;
- низкая квалификация персонала.

На территории Северо-Западного управления Ростехнадзора 14 предприятий, включенных в сводный реестр организаций ОПК, эксплуатируют 26 ОПО согласно выше указанных признаков опасности.

В Санкт-Петербурге семь организаций: ОАО «НПП «Краснознаменец»; АО «Конструкторское бюро специального машиностроения»; АО «Научно-исследовательский институт точной механики»; АО «Завод им. М.И. Калинина»; ОАО «Всероссийский научно-исследовательский институт транспортного машиностроения»; АО «НИИ Морской теплотехники»; ФГУП «РНЦ «Прикладная химия». На территории Ленинградской области 6 организаций: АО «Научно-производственное объединение «ПОИСК»; АО «Ленинградский завод «Сокол»; ФГУП «Завод имени Морозова»; ФГУП «СКТБ «Технолог»; В/ч 28287; ОАО «15 арсенал ВМФ». На территории Калининградской области одна организация – ЗАО «Форпост Балтики Плюс».

Одним из основных направлений надзора является проверка эффективности осуществления производственного контроля, наличия и реализации планов по его осуществлению, планов мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, планирование и выполнение мероприятий по



готовителем (установленным в рамках проведения экспертизы промышленной безопасности) сроком эксплуатации;

- ремонтные работы технологического оборудования проводит персонал, не прошедший подготовку и аттестацию по промышленной безопасности;

- эксплуатация зданий, сооружений с истекшим установленным сроком эксплуатации;

- недостаточная готовность предприятий к действиям по локализации и ликвидации аварий.

Для опасных объектов предприятий ОПК общими проблемами обеспечения промышленной безопасности являются устаревшие технологии производств, низкие темпы проведения технического перевооружения предприятий, замены устаревших производств на современные технологии, отвечающие требованиям и нормам промышленной безопасности – износ основных производственных фондов; очень высокая доля ручного труда в производстве взрывчатых материалов.

Организации не уделяют должного внимания таким простым вопросам, как хранение проектной документация на опасный производственный объект, эксплуатационной документация на технические устройства. Часто проектная документация имеется не в полном объеме, отсутствует эксплуатационная документация изготовителя технического устройства, а представляются паспорта, подготовленные эксплуатирующей ОПО организацией, не имеющей отношения к процессу изготовления технического устройства. Данная эксплуатационная доку-

ментация на технические устройства не имеет юридической силы и не подтверждает качество в соответствии с нормативными требованиями на техническое устройство.

В целях обеспечения должного уровня промышленной безопасности поднадзорных объектов предлагаются следующие меры:

- замена ручного труда на средства автоматизации и механизации;

- применение современных технологий;

- разработка технологического оборудования, средств противоаварийной защиты, программного обеспечения;

- разработка программ повышения квалификации для специалистов и персонала, занятого эксплуатацией спецхимии ОПК с учетом его специфики производства;

- усиление контрольно-надзорных мероприятий в отношении объектов спецхимии ОПК;

- разработка федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, определяющих требования к объектам спецхимии, на которых получают, используются, испытываются, перерабатываются, хранятся, уничтожаются (утилизируются) и транспортируются взрывчатые вещества и материалы, в том числе инициирующие и бризантные взрывчатые вещества, пороха, ракетные топлива и их компоненты, а также взрывчатые и пиротехнические составы и изделия, их содержащие.

С минувшего года началась работа по обновлению нормативной документации. В соответствии с «Планом мероприятий («Дорожная Карта») по реализации механизма «Регуляторной

гильотины» (утвержденным Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 года № 4714п-ПЗ6) должны быть разработаны Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательных требованиях», а также федеральные законы, устанавливающие обязательные требования в отдельных сферах или вносящие изменения в законодательство в целях систематизации обязательных требований и исключения установления изъятий из гражданских прав на подзаконном уровне.

Недостаточная эффективность контрольно-надзорной деятельности приводит к значительному ущербу, наносимому охраняемым законом ценностям. По предварительным оценкам, общие потери населения от причин, связанных с недостаточной эффективностью государственного контроля (надзора), могут составлять несколько сот тысяч человек в год.

Сравнение на международном уровне показывает, что во многих сферах деятельности по показателям смертности, числу пострадавших, аварийности, нанесенному материальному ущербу и прочим видам случаев причинения вреда Российская Федерация уступает ведущим странам мира в несколько раз или на порядок. В частности, число погибших от пожаров в России в 2011 году составило 9.27 на 100 тыс. населения, тогда как в Германии данный показатель составляет – 0.48, во Франции – 0.63, в Италии – 0.2, а в США – 0.97 соответственно.

В России также отсутствует действенная система учета материального ущерба по всем видам государственного контроля (надзора), но только от последствий пожаров и чрезвычайных ситуаций он составляет несколько десятков миллиардов рублей.

Обобщая указанные данные, можно сказать, что недостаточная эффективность государственного контроля (надзора) стоит обществу и государству сотен тысяч жизней, миллионов пострадавших, ста миллиардов бюджетных расходов и нескольких триллионов рублей материального ущерба и издержек бизнеса.

В настоящее время Ростехнадзором подготовлен проект федерально-

го закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», положения и требования которого в значительной части отличаются от закона 1997 года. Проектом, в частности, предусмотрены:

– уточнение области регулирования законодательства в области промышленной безопасности;

– дифференциация требований к эксплуатации опасных производственных объектов и передвижных технических устройств;

– введение аудита системы управления промышленной безопасностью, направленной на снижение количества проверок и исключение санкционной нагрузки на организации, эксплуатирующие ОПО.

Концепция документа подразумевает законодательное урегулирование вопросов обеспечения безопасности при применении взрывчатых веществ и изделий на их основе, экспертизу взрывчатых веществ, разрешения на взрывные работы, техническое расследование случаев утраты взрывчатых веществ и изделий на их основе.

Проект федерального закона предусматривает пересмотр критериев отнесения к ОПО с учетом согласованной на глобальном уровне системой классификации опасности и маркировки химической продукции.

В проекте федерального закона, кроме видов деятельности в области промышленной безопасности, предусмотрены:

• проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация ОПО;

• изготовление, применение, монтаж, наладка, обслуживание, ремонт, модернизация, замена и вывод из эксплуатации технических устройств, применяемых на ОПО, и передвижных технических устройств;

• проведение экспертизы промышленной безопасности.

Введены следующие дополнительные виды деятельности, которые регулируются законопроектом:

• техническое освидетельствование и техническое диагностирование технических устройств, применяемых на ОПО, и передвижных технических устройств;

• аудит системы управления промышленной безопасностью;

• обследование технического состояния зданий и сооружений ОПО;

• применение взрывчатых материалов промышленного назначения;

• ведение маркшейдерских работ;

• выполнение сварочных работ на ОПО при ремонте и обслуживании передвижных технических устройств.

Ростехнадзором подготовлены проекты перечней правовых актов Правительства Российской Федерации:

– признанных утратившими силу;

– отмененных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

– нормативных правовых актов, не подлежащих применению.

В проекте закона определены требования к применению взрывчатых материалов промышленного назначения.

Организация, применяющая их, обязана:

• обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности;

• допускать к применению взрывчатых материалов промышленного назначения лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе;

• организовывать и осуществлять производственный контроль соблюдения требований промышленной безопасности;

• обеспечивать сохранность взрывчатых веществ и изделий на их основе, вести их учет и проводить необходимые режимно-охранные мероприятия;

• принимать участие в техническом расследовании случаев утраты взрывчатых веществ и изделий на их основе;

• анализировать причины случаев утраты взрывчатых веществ и изделий на их основе, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных случаев;

• своевременно информировать в установленном порядке орган государственного регулирования промышленной безопасности, его территориальные органы, а также иные органы государственной власти, органы местного самоуправления о случаях утраты взрывчатых веществ и изделий на их основе.

Применение взрывчатых материалов промышленного назначения осуществляется на основании разрешения, выданного территориальным органом органа государственного регулирования промышленной безопасности юридическим лицам, имеющим лицензии на осуществление деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подводя итоги всего вышесказанного, следует отметить, что мы стоим на пороге кардинальных перемен, которые коснутся как надзора за опасными производственными объектами, так и организаций, их эксплуатирующих. И лучше провести подряд семь профилактических мероприятий, направленных на предупреждение аварий и несчастных случаев, чем расследовать факт аварии, оценивать ущерб и невозполнимые людские потери.

