ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Москва ● 2015

УДК 347.962
ББК 67.721-93
Б93

Авторы:

Паламарчук А.В. – Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – введение, заключение, главы 1, 2, 5, 6, 9, 10, глава 4 (в соавторстве).

Бут Н.Д. – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук – главы 3, 7, 8, глава 4 (в соавторстве).

Настоящее издание подготовлено под общей редакцией А.В. Паламарчука

Рецензенты:

Субанова Н.В., заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук;

Бессарабов В.Г., профессор кафедры судоустройства и организации правоохранительной деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук.

Б93 **Паламарчук А.В., Бут Н.Д.** Прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности/ Под общей редакцией А.В. Паламарчука. – М., Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 540 с.

В работе рассматриваются актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности. Проанализированы особенности нормативно-правового регулирования, дана характеристика системы органов контроля в сфере промышленной, в том числе ядерной и радиационной безопасности. Исследованы вопросы контроля и надзора, лицензионной и разрешительной деятельности по всем направлениям данной сферы с конкретными примерами из практики.

Освещается работа прокуратуры по обеспечению законности в деятельности органов контроля, организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Издание предназначено для широкого круга читателей: научных работников, преподавателей, студентов, аспирантов, работников органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов.

УДК 347.962
ББК 67.721-93

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2015
© Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015

Оглавление

Введение 7
Глава 1. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности 12
Глава 2. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности 21
Глава 3. Основные направления и особенности прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности 39
3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов Ростехнадзором..... 39
3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, а также проводящими экспертизу промышленной безопасности..... 94
Глава 4. Контроль и надзор, лицензионная и разрешительная деятельность в сфере промышленной, ядерной и радиационной безопасности - особенности прокурорского надзора..... 124
4.1. Атомные станции 125
4.2. Объекты ядерного топливного цикла 137
4.3. Проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности предприятий ядерного топливного цикла и пути их решения 162
4.4. Исследовательские ядерные установки (ИЯУ)..... 168
4.5. Ядерные энергетические установки судов и объекты их жизнеобеспечения 173
4.6. Радиационно опасные объекты 176
4.7. Система государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов 190
4.7.1. Система государственного учета и контроля ядерных материалов 190

4.7.2. О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства в области использования атомной энергии 199
4.7.3. Система государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов 204
4.7.4. О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства при эксплуатации объектов хранения и захоронения радиоактивных отходов 208
4.8. Обеспечение промышленной безопасности на объектах ведения горных работ 212
4.8.1. Угольная промышленность 212
4.8.2. Деятельность специальной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли 227
4.8.3. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях угледобывающей отрасли 237
4.8.4. Горнорудная и нерудная промышленность, объекты подземного строительства 242
4.9. Маркшейдерские работы и безопасность недропользования 257
4.10. Объекты нефтегазодобывающей промышленности.... 265
4.11. Объекты нефтехимической и нефтегазоперерабатывающей промышленности и объекты нефтепродуктообеспечения..... 277
4.12. Объекты магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа 288
4.13. Металлургические и коксохимические производства и объекты 294
4.14. Объекты газораспределения и газопотребления 303
4.15. Взрывоопасные и химически опасные производства... 311
4.15.1. Предприятия химического комплекса..... 311
4.15.2. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности на предприятиях нефтеперерабатывающей и химической промышленности..... 332

4.15.3. Предприятия оборонно-промышленного комплекса.... 335
4.16. Производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения..... 345
4.17. Транспортирование опасных веществ..... 356
4.18. Взрывоопасные объекты хранения и переработки растительного сырья..... 371
4.19. Объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением..... 386
4.20. Объекты, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы и подъемные сооружения 397
4.21. Электрические станции, котельные, электрические и тепловые установки и сети 414
4.22. Гидротехнические сооружения (ГТС)..... 425
4.23. Государственный строительный контроль (надзор)..... 429
4.23.1. Осуществление государственного строительного контроля (надзора) при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства..... 429
4.23.2. Надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение государственного реестра указанных организаций..... 438
Глава 5. Организация и результаты экспертной деятельности..... 443
5.1. Экспертиза безопасности объектов использования атомной энергии. Правовые основы, цель и направления экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии (ОИАЭ) и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии. Формирование и функционирование системы проведения экспертизы..... 443
5.2. Экспертиза промышленной безопасности..... 451

Глава 6. Регистрация объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и декларирование промышленной безопасности..... 455
Глава 7. Специфика нормативного правового регулирования в сфере промышленной безопасности..... 462
Глава 8. Система органов государственного контроля в сфере промышленной безопасности 492
8.1. Международный контроль в сфере государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии..... 492
8.2. Система органов государственного контроля в сфере промышленной безопасности в России и правовая регламентация их деятельности..... 498
8.3. Система органов государственного контроля России в сфере ядерной и радиационной безопасности..... 505
Глава 9. Научно-техническая поддержка регулирующей деятельности..... 509
9.1. Научно-исследовательские работы в области ядерной и радиационной безопасности..... 509
9.2. Научно-исследовательские работы в области промышленной безопасности 513
9.3. Научно-исследовательские работы в области безопасности электрических и тепловых установок и сетей..... 516
Глава 10. Информационное обеспечение деятельности Ростехнадзора, информирование общественности 519
Заключение 529

Введение

В современном мире в свете возрастающего числа экологических и техногенных катастроф на передний план выходят вопросы промышленной безопасности.

Современная цивилизация столкнулась с серьезной проблемой, заключающейся в том, что одна из основ развитого общества — промышленность, сконцентрировавшая колоссальные запасы энергии и материалов, создает потенциальную угрозу жизни и здоровью людей, окружающей среде. Человек, работая на промышленном предприятии, постоянно подвергается воздействию различных угроз, причинами которых, как правило, выступают несовершенство технологических процессов и оборудования; износ оборудования и его отдельных деталей; использование в качестве сырья и материалов горючих, агрессивных и токсических веществ; некомпетентность, ошибочные действия производственного персонала и др.

Государственная политика в области промышленной безопасности реализуется путем постоянной, активной деятельности всех ветвей государственной власти в рамках единой государственной системы обеспечения промышленной безопасности. В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Путин В.В. определил, что Россия способна не только провести масштабное обновление своей промышленности, но и стать поставщиком идей, технологий для всего мира, занять лидирующие позиции в производстве товаров и услуг, которые будут формировать глобальную технологическую повестку, чтобы достижения наших компаний служили символом

национального успеха, национальной гордости, как в своё время атомный или космический проекты.

При этом обеспечение промышленной безопасности является необходимым условием обновления и развития российской промышленности. Поэтому вопросам безопасности промышленных и радиационных производств уделяется все более пристальное внимание, выполнение предприятиями требований промышленной безопасности все жестче контролируется государством. Это в первую очередь связано с высокой степенью общественной опасности и повышенной вероятностью наступления негативных последствий от аварий в рассматриваемой сфере, многие из которых приравниваются по последствиям к промышленным техногенным катастрофам.

Так, например, 17 августа 2009 г. во многом из-за несоблюдения требований промышленной безопасности произошла одна из крупнейших аварий на Саяно-Шушенской ГЭС[1]. В результате аварии погибло 75 человек, оборудованию и помещениям станции нанесён серьёзный ущерб. Работа станции по производству электроэнергии была приостановлена. Последствия аварии отразились на экологической обстановке акватории, прилегающей к ГЭС, на социальной и экономической сферах региона. На Саяно-Шушенской ГЭС не был должным образом организован постоянный контроль технического состояния оборудования оперативно-ремонтным персоналом. Основной причиной аварии стало непринятие необходимых мер безопасности к оперативной остановке объектов промышленной опасности. Авария является крупнейшей в истории катастрофой на гидроэнергетическом объекте России и одной из самых значительных в истории мировой гидроэнергетики. Некоторые специалисты сравнивали Саяно-Шушенскую аварию по её значимости и влиянию на экономические и социологические аспекты жизни Рос-

[1] Использованы данные из Википедии https://ru.wikipedia.org

сии с аварией на Чернобыльской АЭС. Парламентская комиссия, результаты работы которой были опубликованы 21 декабря 2009 года под официальным названием «Итоговый доклад парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года», причины аварии сформулировала следующим образом: «Авария на СШГЭС с многочисленными человеческими жертвами стала следствием целого ряда причин технического, организационного и нормативного правового характера. Большинство этих причин носит системный многофакторный характер, включая недопустимо низкую ответственность эксплуатационного персонала, недопустимо низкую ответственность и профессионализм руководства станции, а также злоупотребление служебным положением руководством станции». Следует вспомнить и крупнейшую в Советском Союзе аварию на Чернобыльской АЭС в апреле 1986 г. Ее последствия до сих пор ощущаются на Украине и в России. До сих пор государство выплачивает компенсации лицам, участвовавшим в ликвидации аварии и попавшим в зону заражения. Последствия этой аварии будут ощущаться еще долгие годы. Характерным примером является и авария на АЭС в Фукусиме (Япония). Последняя авария произошла по причине природных катаклизмов, но проектанты станции должны были их предусмотреть.

Практика показывает, что названные выше причины крупнейшей аварии являются достаточно типичными, они обусловлены грубыми нарушениями законов о промышленной безопасности, которые в конечном итоге провоцируют аварии и несчастные случаи, в том числе со смертельным исходом. При этом нарушения допускаются как со стороны предприятий, так и со стороны контролирующих органов. Так, на предприятиях и в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, зачастую не выполняются необходимые правила, направленные на обеспе-

чение должной промышленной безопасности. Органами контроля, которые являются основными гарантами промышленной безопасности, не всегда должным образом выполняются возложенные на них функции.

Обладая специфическими полномочиями, органы прокуратуры обладают широкой компетенцией по надзору за исполнением законов о промышленной безопасности как органами государственного управления и контроля, так и производственными предприятиями всех организационно-правовых форм. Поэтому органам прокуратуры принадлежит существенная роль в своевременном выявлении и устранении нарушений промышленной безопасности, что обусловливает повышенную значимость прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Успешность и постоянное повышение активности данной работы подтверждается статистическими показателями. Так, в 2014 г. прокурорами выявлено 26 469 нарушений законов о промышленной безопасности, что более чем в два раза выше показателей 2013 г. (12 791 нарушение). Более чем в 2,5 раза выросло количество внесенных в 2014 г. представлений (227 против 63 внесенных в 2013 г.) и количество принесенных протестов (4 725 в 2014 г., 1 769 – в 2013 г.). В суды направлено 826 заявлений (в 2013 – 547), из которых удовлетворено 657 исков на общую сумму 475 тыс. рублей. По инициативе прокуроров 3 175 лиц наказано в административном порядке (в 2013 г. – 1 551), к дисциплинарной ответственности привлечено 4 980 лиц (в 2013 г. – 1 780), 210 лиц предостережено о недопустимости нарушения законов (в 2013 г. – 184).

В целях осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности, прокурорам необходимо иметь комплексное представление обо всех сферах, где ее обеспечение играет наиболее существенную роль для национальной безопасности и конкурентоспособности российской

экономики, о различных видах опасных производственных объектов, а также о специфике деятельности прокурора в различных сферах обеспечения промышленной безопасности.

Указанные вопросы подробно рассмотрены в представленной книге, которая может оказать практическую помощь прокурорским работникам, послужить основой для дальнейшего теоретического и практического исследования деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов о промышленной безопасности.

Глава 1. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности

Активное развитие промышленного производства, являясь залогом благополучия общества, одновременно служит одним из основных источников опасности. В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано почти 280 тыс. опасных производственных объектов. От состояния промышленной безопасности этих объектов, их противоаварийной устойчивости зависит не только бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но и жизнь, и здоровье граждан.

Необходимость защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера обусловила повышенное внимание органов прокуратуры к вопросам обеспечения промышленной безопасности. В составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ образован отдел, одна из основных задач которого – надзор за исполнением законов в сфере промышленной безопасности. Прокуроры регулярно проводят проверки исполнения законодательства о промышленной безопасности в сфере деятельности предприятий химической, нефтегазовой, металлургической, горнодобывающей и иных отраслей, в ходе которых выявляются многочисленные нарушения закона.

Вызывает тревогу недопустимый уровень износа основных производственных фондов. В корне проблемы - желание собственников предприятий получить максимальную прибыль от оборудо-

вания, технических сооружений без вложения дополнительных средств на их модернизацию. Эксплуатация оборудования за пределами срока их службы является одной из наиболее распространенных причин аварий и инцидентов.

Помимо этого, аварии происходят по причинам некачественного или несвоевременного выполнения работ по обслуживанию и ремонту объектов, принятия непродуманных проектных и технических решений, пренебрежения требованиями правил промышленной безопасности, низкой технологической и трудовой дисциплины.

Зачастую организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, не разрабатывают декларации промышленной безопасности, не имеют заключения экспертов относительно промышленной безопасности на используемые здания, строения, сооружения, технические устройства, не проводят своевременно их диагностику и освидетельствование, не оформляют лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, не обеспечивают укомплектованность штата квалифицированными работниками и т.д.

С марта 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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» (далее – Закон № 22-ФЗ), нормы которого направлены на повышение уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий.

Принципиальная новизна и важность этих изменений требуют от прокуроров корректировки организации прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности.

Одной из наиболее существенных новелл является введение классификации опасных производственных объектов в зависимо-

сти от уровня потенциальной опасности аварии. Законом определены четыре класса опасности: чрезвычайно высокая (I), высокая (II), средняя (III) и низкая (IV). Дифференциация мер обеспечения промышленной безопасности в зависимости от класса позволяет исключить избыточные и дублирующие требования промышленной безопасности, с одной стороны, и снизить риск техногенных аварий на опасных производственных объектах – с другой.

Законодателем установлен предельный срок (1 января 2014 г.) перерегистрации таких объектов в государственном реестре с присвоением соответствующего класса опасности. Ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре, несет руководитель организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты.

Поскольку наиболее жесткие требования промышленной безопасности установлены к объектам, относящимся к I и II классу опасности, возможны случаи умышленного занижения организациями их класса опасности, что должно своевременно пресекаться уполномоченными органами.

Исходя из этого, прокуроры должны уделять пристальное внимание объектам I и II, а также III классов опасности. Масштабы возможной угрозы для здоровья и жизни человека, ущерба окружающей среде в случае аварии на них требуют от прокуроров особого подхода при оценке необходимости проведения контролирующими органами проверок предприятий, владеющих такими объектами или эксплуатирующих их.

При формировании органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок (далее – сводный план) прокурор должен располагать абсолютно полной информацией об имеющихся на поднадзорной территории опасных производственных объектах как зарегистрированных в государственном реестре, так и не прошедших регистрацию. Опасные производственные объекты проверяются органами контроля не чаще одного раза в год. Хотя иные предприятия, не являющиеся опасными произ-

водственными объектами, проверяются не чаще чем один раз в три года.

Как правило, подобные объекты попадают в поле зрения уполномоченного органа госнадзора в области промышленной безопасности только с момента регистрации в государственном реестре. Однако на практике прокуроры нередко выявляют случаи, когда такие объекты по тем или иным причинам в нарушение закона в государственном реестре не регистрируются. Указанные нарушения должны незамедлительно пресекаться мерами прокурорского реагирования.

В случае дальнейшего уклонения нарушителя от исполнения закона прокурору необходимо обратиться в суд с требованием о понуждении его зарегистрировать опасный производственный объект в государственном реестре.

Составляя сводный план, прокурорам следует учитывать периодичность проверок, установленную Законом № 22-ФЗ: в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности проведение плановых проверок допускается один раз в течение одного года, III класса – в течение трех лет. Помимо этого, на производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора. В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

Взвешенного подхода требует принятие прокурором решения о согласовании либо отказе в согласовании проведения органами контроля внеплановых проверок на таких предприятиях. Основанием для такого решения должно стать любое сообщение граждан, рабочих, профсоюзных и иных общественных организаций, средств массовой информации о нарушениях законодательства о промышленной безопасности. Необходимо исключить из практики работы случаи отказа контролирующим органам в проведении внеплановых проверок при наличии достаточных сведений о нарушении предприятием правил промышленной безопасности.

Важным источником информации о состоянии законности в сфере промышленной безопасности являются данные органов Ростехнадзора и Роструда о несчастных случаях, инцидентах и авариях на опасных производственных объектах. Предметом проверки должно стать как исполнение требований промышленной безопасности предприятием, так и действия (бездействие) контролирующих органов при осуществлении контрольно-надзорных полномочий.

Обеспечение надлежащего уровня промышленной безопасности зависит от всех участников производственного процесса – от собственника и первого руководителя производства до непосредственного исполнителя работ. Все они должны нести самую строгую ответственность за несоблюдение требований промышленной безопасности. Вместе с тем должностные лица, осуществляющие федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, в обязанности которых входит предупреждение, выявление и пресечение нарушений, зачастую не проявляют должной принципиальности в оценке выявленных нарушений закона и пытаются оправдывать бездействие владельцев объекта, повторяя их голословные заявления об отсутствии финансовых и (или) технических возможностей для модернизации и ремонта производства. Проявляя необоснованную лояльность, государственные инспекторы тем самым создают почву для повторных и систематических нарушений закона, приводящих в конечном итоге к авариям.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» ответственность за несоблюдение правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте возложена на руководителя эксплуатирующей организации. Вместе с тем на практике территориальные органы Ростехнадзора при выявлении фактов

ослабления производственного контроля далеко не всегда привлекают к ответственности руководителей.

Отсутствие надлежащего производственного контроля на технологических участках и рабочих местах входит в число основных причин аварий и несчастных случаев на промышленных объектах.

О распространенности этого вида нарушений свидетельствует и практика прокурорского надзора.

Прокуроры выявляют значительное количество нарушений при проверках готовности предприятий к локализации и ликвидации аварий. Организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты, не разрабатывают планы предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций, не создают резервы финансовых средств и материальных ресурсов на эти цели, не заключают договоры на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами. На объектах нет (либо не поддерживаются в работоспособном состоянии) систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии.

В связи с этим Закон № 22-ФЗ для организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов опасности, с начала 2014 года вводит обязанность по созданию систем управления промышленной безопасностью и охраной труда. Эта система должна обеспечить в том числе идентификацию, анализ и прогнозирование риска аварий на опасных производственных объектах, планирование и реализацию мер по снижению риска аварий на этих объектах, координацию работ по предупреждению аварий и инцидентов.

Формальный подход в управляющих компаниях и на предприятиях к созданию интегрированной системы управления промышленной безопасностью, неэффективный производственный контроль, сокращение численности специалистов на профилактических, технологических, ремонтно-восстановительных участках опасных производственных объектов ухудшают общее состояние промышленной безопасности.

Распространенности нарушений в сфере промышленной безопасности способствует ненадлежащее отношение некоторых госинспекторов к проведению проверок. Выявление только очевидных нарушений без глубокого анализа причин и принятия мер, направленных на их устранение, приводит к тому, что однотипные нарушения выявляются из года в год.

К примеру, нередко причиной инцидентов на нефте- и газопроводах является их физический износ. Тем не менее, расследуя конкретное происшествие, территориальные органы Ростехнадзора не всегда принимают меры, направленные на понуждение предприятия к проведению диагностики, ремонта или замены трубопроводов. В результате непринятия профилактических мер на многих трубопроводах ежегодно происходят случаи отказов, разгерметизации трубопроводов, приводящих к авариям и инцидентам, сопровождающимся разливами нефти, взрывами и разрушениями.

С учетом этого прокуроры при осуществлении надзора за исполнением контролирующими органами законов должны обращать внимание как на эффективность проведенных проверок, достаточность принятых мер в связи с выявленными нарушениями, так и на полноту мер профилактической направленности. При внесении в контролирующие органы представлений об устранении нарушений закона прокурор должен ставить вопрос о привлечении к ответственности конкретных виновных лиц. Подобный подход позволит повысить личную ответственность каждого государственного инспектора, который поверхностно проводит проверки и не контролирует устранение выявленных нарушений закона.

Кроме того, должностные лица территориальных органов Ростехнадзора не всегда направляют в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований промышленной безопасности, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел. Как правило, процессуальные проверки организуются по фактам аварий, повлекших тяжкие последствия. В иных

случаях госинспекторы ограничиваются привлечением виновных лиц к административной ответственности. Между тем контролирующими органами материалы, содержащие признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 217 УК (нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах), в следственные органы не направляются, лица, виновные в совершении преступлений, избегают установленной уголовным законодательством ответственности.

Органы контроля не уделяют должного внимания проблеме неконтролируемой застройки территории охранных зон нефте- и газопроводов, которая может быть как самовольной, так и незаконно санкционированной органами местного самоуправления. Строения, создающие реальную угрозу безопасности объектов трубопроводного транспорта и жизни людей, должны подлежать сносу по решению суда.

Существующие проблемы в области обеспечения промышленной безопасности требуют от прокуроров глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных полномочий, укрепления делового сотрудничества с правоохранительными и контролирующими органами, профсоюзами и иными общественными объединениями.

С учетом серьезности возможных последствий несоблюдения требований промышленной безопасности прокурорский надзор в этой сфере должен иметь упреждающий характер. Каждое выявленное нарушение закона следует оставлять на контроле прокурора до полного его устранения. Выявление аналогичных нарушений при повторных проверках государственных органов или предприятий надлежит рассматривать как повод для самого тщательного выяснения причин и условий, способствующих их совершению, и принятия исчерпывающих мер, направленных на недопущение подобных фактов в будущем.

Жесткий прокурорский надзор должен стимулировать контролирующие органы и нацеливать их на полное выполнение своих

полномочий. В случае выявления серьезных нарушений законодательства о промышленной безопасности необходимо в установленном законом порядке приостанавливать деятельность опасных промышленных объектов до полного устранения допущенных нарушений закона.

Защита прав граждан от противозаконной деятельности на особо опасных промышленных объектах, а также пресечение бездеятельности контролирующих органов в этой сфере – важнейшие задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности.

Глава 2. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности

Состояние национальной безопасности во многом определяется состоянием промышленной безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов. Поэтому обеспечение законности в сфере промышленной безопасности является стратегической задачей в деятельности российской прокуратуры.

Основная цель прокурорского надзора за исполнением законов в этой области – обеспечение исполнения органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, органами государственного контроля и надзора, а также органами управления и руководителями организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, требований законодательства, направленных па предупреждение аварий на таких объектах и ликвидацию последствий аварий на них, защита жизни и здоровья работников предприятий, населения и окружающей среды от последствий аварий.

Деятельность прокуратуры в данной сфере должна быть направлена:

во-первых, на решение поставленных руководством страны первоочередных управленческих задач, отражающих проблемы, требующие решения;

во-вторых, на предупреждение аварий и несчастных случаев на объектах промышленной опасности, на защиту жизни и здоровья работников соответствующих предприятий, а также на ограж-

дение населения и окружающей среды от неблагоприятных последствий аварий;

в-третьих, на соблюдение прав и законных интересов предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности.

Исходя из основной цели прокурорского надзора могут быть сформулированы задачи, способствующие достижению этой цели.

Важнейшей задачей прокурорского надзора в сфере обеспечения промышленной безопасности является надзор за исполнением законов, прежде всего, со стороны уполномоченных государственных органов, что не исключает проведения проверок в отношении организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, в том числе в случае ненадлежащего исполнения своих функций контролирующими органами либо недостаточности принимаемых ими мер по устранению нарушений закона.

Для успешного решения данной задачи необходимо на регулярной основе проводить проверки надлежащей реализации органами Ростехнадзора полномочий по осуществлению государственного надзора за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в области промышленной безопасности. Для этого прокурору необходима информация о количестве и классе опасности находящихся на поднадзорной территории опасных производственных объектов, сведения о происходивших на них авариях, несчастных случаях и инцидентах, штатной численности государственных инспекторов и их профессиональной квалификации. Основным источником такой информации является государственный реестр опасных производственных объектов.

Сведения о состоянии законности в этой области содержатся также в годовых отчетах о результатах деятельности органов Ростехнадзора, которые подробно описывают количество поднадзорных Службе объектов, их территориальную распределенность, техническое состояние, причины аварийности в разре-

зе отдельных отраслей надзора с учетом их специфики.

Особую актуальность имеет вопрос поступления оперативной информации об инцидентах, авариях и несчастных случаях на опасных производственных объектах. Такая информация может быть получена от самих органов Ростехнадзора, иных уполномоченных органов и сообщений СМИ.

Поскольку особенностью системы территориальных органов Ростехнадзора является их межрегиональный характер важной задачей является налаживание надлежащего взаимодействия органов прокуратуры субъектов Российской Федерации с управлениями Генеральной прокуратуры в федеральных округах. Эффективными способами организации такого взаимодействия могут быть взаимный обмен информацией о состоянии законности, проведение совместных координационных, межведомственных совещаний и заседаний рабочих групп, организация совместных проверочных мероприятий.

Наибольшую социальную опасность представляют нарушения в работе атомных станций, которые могут приводить к авариям с серьезными радиационными последствиями для населения, персонала и окружающей среды. Это, прежде всего, нарушения пределов безопасной эксплуатации на энергоблоках АЭС; нарушения условий безопасной эксплуатации энергоблоков. В связи с этим в число основных задач прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности входит обеспечение законности в сфере функционирования атомных станций, объектов ядерного топливного цикла, а также радиационно опасных объектов.

Большинство аварий и несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом, при эксплуатации объектов промышленной опасности происходит по причинам нарушения технологии проведения работ, отступлений от проектно-технической документации, слабого производственного контроля, а, зачастую, и грубейшего игнорирования требований промышленной безопасности и охраны труда на соответствующих объектах.

Поэтому важную роль в обеспечении промышленной безопасности на предприятиях играет текущий контроль за выполнением требований промышленной безопасности, который должны осуществлять специально уполномоченные работники предприятия, на которых возложено осуществление производственного контроля. Кроме того, на всех опасных производственных объектах должны быть созданы и поддерживаться в работоспособном состоянии средства автоматизированного контроля за состоянием атмосферы, системы оповещения людей об опасности и другие технические средства.

Учитывая изложенное, в задачи прокуроров входит обеспечение исполнения руководством данных предприятий требований законодательства об организации эффективного производственного контроля, понуждение собственников предприятий к внедрению автоматизированных систем управления промышленной безопасностью.

В последние годы руководством страны принимаются серьезные меры по развитию органов военного управления с одновременным реформированием структур оборонно-промышленного комплекса. Необходимость повышения темпов перевооружения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны и безопасности государства, предопределила резкое увеличение объемов финансирования закупок вооружений, военной и специальной техники. Расходы на Государственную программу вооружений на 2011–2020 гг. (ГПВ-2020) предположительно составят более 20 трлн руб., из которых 19 трлн руб. будут выделены Министерству обороны Российской Федерации[2]. В связи с этим особую значимость приобретают вопросы повышения эффективности функционирования предприятий оборонно-

[2] Доклад экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства, регулирующего деятельность оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации». М., 2012. С. 19.

промышленного комплекса, которые, как известно, эксплуатируют большое количество взрывоопасных и химически опасных производств. От должного обеспечения промышленной безопасности на предприятиях оборонно-промышленного комплекса во многом зависит их эффективное функционирование, а, следовательно, и национальная безопасность нашей страны. Поэтому в число актуальных задач прокурорского надзора в рассматриваемой сфере следует включить повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности на предприятиях оборонно-промышленного комплекса.

Большую экологическую и социальную опасность представляют объекты нефтехимической и нефтегазодобывающей промышленности, где нарушения законодательства, как правило, допускаются при бурении и капитальном ремонте скважин, эксплуатации насосных, компрессорных установок, производстве ремонтных работ. Как уже говорилось, к авариям, сопровождающимся разливами нефти, взрывами и разрушениями, приводит физический износ оборудования и отсутствие надлежащего контроля за его техническим состоянием. Повышенной опасностью также обладают металлургические и коксохимические производства.

Между тем, как свидетельствует практика, на многих подобных предприятиях используется оборудование и трубопроводы с истекшими сроками эксплуатации, нарушаются сроки проведения диагностики и освидетельствования, не обеспечивается своевременное проведение экспертизы промышленной безопасности оборудования. На металлургических и коксохимических производствах продолжается эксплуатация устаревших плавильных агрегатов и технологий, использование оборудования, отработавшего нормативный срок эксплуатации.

Основными причинами аварий являются повреждения трубопроводов при проведении работ в охранных зонах, несанкционированные врезки, нарушение правил проведения строительно-монтажных и ремонтных работ. Нарушениям режима охранных

зон трубопроводов способствует отсутствие сведений об их границах в государственном кадастре недвижимости.

Владельцами трубопроводов не обеспечивается своевременное проведение экспертизы промышленной безопасности технических устройств с истекшим сроком службы. Недостаточным является уровень автоматизации процессов диагностики трубопроводов, наблюдения за их техническим состоянием, сигнализации о повреждениях и фактах неправомерного вмешательства в их деятельность.

Учитывая изложенное, в задачи прокуроров входит обеспечение поступления актуальной информации о наличии на поднадзорной территории указанной категории объектов, их техническом состоянии с целью принятия своевременных и адекватных мер по недопущению эксплуатации оборудования, срок эксплуатации которого истек.

В сфере промышленной безопасности важной задачей прокуроров является обеспечение надлежащего исполнения своих обязанностей органами государственной жилищной инспекции в связи с тем, что их деятельность напрямую касается многоквартирных домов, где в результате аварии в одной квартире могут пострадать сотни человек. По этой же причине повышенное внимание при организации прокурорского надзора должно уделяться объектам, осуществляющим теплоснабжение и газоснабжение населения и социально значимых категорий потребителей.

Аварии на указанных объектах, зачастую связанные с изношенностью и нарушением правил эксплуатации оборудования, влекут негативные социальные последствия и нарушают права граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а в ряде случаев создают непосредственную угрозу жизни и здоровья людей.

Поэтому в число задач прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности входит обеспечение неукоснительного соблюдения требований законодательства о промышленной безопасности собственниками таких объектов и экс-

плуатирующих организаций, надлежащей диагностики ими технического состояния оборудования и своевременного решения вопросов продления сроков его эксплуатации и замены, выделения на это необходимых финансовых средств.

Другим важным направлением надзорной деятельности является соблюдение законодательства о промышленной безопасности на объектах энергетики, число которых составляет более 3,2 млн. Анализ результатов проверок свидетельствует о низком уровне организации и неудовлетворительном состоянии по таким направлениям как подготовка и повышение квалификации персонала; техническое перевооружение и реконструкция электростанций и сетей; обновление основных производственных фондов.

В силу социальной значимости важная задача прокурорского надзора в рассматриваемой сфере – обеспечение законности при прохождении электро- и теплоснабжающими организациями осенне-зимнего периода. Анализ случаев прекращения энергоснабжения потребителей показывает, что их основными причинами продолжают оставаться ветхое состояние оборудования и сетей, прекращение подачи электроэнергии из-за неквалифицированных действий обслуживающего персонала.

К авариям приводят нарушения правил охраны электрических сетей при производстве работ, обрыв проводов в неблагоприятных погодных условиях, неправильные действия при монтаже и обслуживании электросетей, ненадлежащая работа средств автоматической защиты при перегрузках, коротких замыканиях, износ оборудования.

Поэтому к числу актуальных задач прокурорского надзора в сфере промышленной безопасности относится обеспечение исполнения владельцами электрических сетей обязанностей по определению границ охранных зон указанных объектов, внесению сведений о данных границах в государственный кадастр недвижимости и соблюдению требований законодательства к режиму и содержанию названных охранных зон.

Распространенным видом опасных производственных объектов являются подъемные сооружения. В связи с вступлением в силу технического регламента Таможенного союза о безопасности лифтов произошли существенные изменения в организации государственного контроля и надзора в данной сфере. Следует отметить, что на уровень промышленной безопасности негативное влияние оказывают влияние технические, организационные и финансовые проблемы на поднадзорных предприятиях. Основной проблемной причиной снижения уровня промышленной безопасности в области надзора за подъемными сооружениями является большое количество оборудования, отработавшего свой расчетный ресурс. В ряде регионов число лифтов, отработавших нормативный срок службы (25 лет), составляет более 30%. Лифты эксплуатируются с грубыми нарушениями требований правил безопасности. Не проводятся плановые ремонты, их ремонтируют по текущему техническому состоянию при поломке или неисправности.

Поэтому в задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности входит применение мер прокурорского воздействия на собственников лифтового оборудования и эксплуатирующие организации в целях обеспечения ими надлежащего технического обслуживания, своевременного рассмотрения вопросов о допустимости эксплуатации лифтов, отработавших назначенный срок службы, и модернизации оборудования.

Для более эффективного выполнения поставленных перед прокуратурой задач по улучшению состояния законности в сфере промышленной безопасности создаются специальные прокуратуры.

Так, подчеркивая важность вопросов обеспечения промышленной и экологической безопасности, в целях повышения эффективности деятельности прокуратуры на данном направлении в особо сложных случаях создаются специальные прокуратуры, такие как Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрас-

ли, Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов в Астраханском газоконденсатном комплексе (АГКК), прокуратура по надзору за исполнением законов на космодроме «Восточный», прокуратура комплекса «Байконур», природоохранные и иные специализированные прокуратуры. При этом анализ деятельности подобных спецпрокуратур свидетельствует об их высокой значимости для обеспечения промышленной безопасности.

Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов в Астраханском газоконденсатном комплексе (далее – прокуратура АГКК) создана в соответствии с приказом Генерального прокурора СССР от 03.12.1987 № 981-Л.

Прокуратура АГКК расположена в п. Аксарайский Красноярского района. С учетом специфики работы прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на предприятиях, входящих в структуру ООО «Газпром добыча Астрахань», иных предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных в санитарно-защитной зоне муниципального образования «Аксарайский сельсовет», а также МО «Аксарайский сельсовет».

Общая площадь территории Астраханского газоконденсатного комплекса свыше 700 кв. км. На территории п. Аксарайский зарегистрировано 40 человек. На данной территории расположено 65 объектов с общей численностью работающих 23 тыс. человек, в том числе 16 предприятий структуры ООО «Газпром добыча Астрахань» и более 200 других предприятий и организаций.

Согласно приказу прокурора Астраханской области от 18.11.2009 № 118 «О разграничении компетенции прокурора Красноярского района Астраханской области и Аксарайского прокурора по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном комплексе» на Аксарайского прокурора по надзору за соблюдением законов в АГКК возложен:

- надзор за исполнением законов о промышленной безопасности, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на предприятиях, входящих в структуру ООО «Газпром добыча Астрахань», иных предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных в санитарно-защитной зоне МО «Аксарайский сельсовет»;

- надзор за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления МО «Аксарайский сельсовет», а также участие в правотворческой деятельности;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на территории МО «Аксарайский сельсовет»;

- обеспечение участия прокуроров в рассмотрении гражданских дел мировым судьей судебного участка № 1 Красноярского района Астраханской области.

Работа прокуратуры АГКК строится в соответствии с задачами, установленными Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокуратурой Астраханской области.

Приоритетными направлениями надзорной деятельности прокуратуры остаются: надзор за промышленной безопасностью в пос. Аксарайский, надзор за законностью переселения граждан из ветхого и аварийного жилья, надзор в сфере своевременной выплаты заработной платы и охраны труда, надзор в сфере охраны окружающей среды на территории санитарно-защитной зоны Астраханского газоконденсатного месторождения. По всем вышеперечисленным направлениям надзорной деятельности прокуратурой принимались своевременные и адекватные меры прокурорского реагирования.

В 2014 году прокуратурой АГКК выявлено 199 (в 2013 году – 216) нарушений федерального законодательства, в том числе 17 (30) незаконных правовых актов, в суды направлено 7 (12) исковых заявлений, внесено 52 (50) представления, к дисциплинарной ответственности привлечено 65 (64) должностных лиц, предостережено о недопустимости нарушений закона 12 (16) долж-

ностных лиц, к административной ответственности привлечено 37 (46) лиц. Для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ст. 37 УПК РФ в органы предварительного расследования направлено 3 материала, возбуждено 2 уголовных дела.

В указанный период выявлялись нарушения требований законодательства о землепользовании, о пожарной безопасности, миграционного и санитарно-эпидемиологического законодательства, для устранения которых в контролирующие органы направлено 13 (12) информаций для принятия мер реагирования. По результатам их рассмотрения к административной ответственности привлечено 26 (21) лиц, выдано 10 (1) предписаний.

Прокуратурой АГКК особое внимание уделяется вопросам соблюдения природоохранного законодательства, поскольку на территории Астраханского газоконденсатного месторождения осуществляют деятельность более 200 хозяйствующих субъектов, в том числе эксплуатирующих опасные производственные объекты.

За 2014 год указанной прокуратурой выявлено 44 (в 2013 году – 25) нарушения в сфере охраны окружающей среды, для устранения которых направлено в суд 3 (3) исковых заявления, внесено 14 (4) представлений, по результатам рассмотрения которых 19 (3) должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, по постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено 12 (7) лиц.

Нарушения природоохранного законодательства выявляются как в деятельности органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов.

К примеру, Астраханским филиалом ООО «Г…» в апреле 2014 года допущено просыпание и последующее скопление гранулированной и комовой серы на площади свыше 1500 кв. м, что противоречит технологическому регламенту и превышает предельно допустимые концентрации по сере в 38 раз. По указанному факту прокурором в адрес директора филиала ООО «Г…» внесено представление, в отношении головного ООО «Г…» и его долж-

ностного лица возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, по итогам рассмотрения которых последние привлечены к ответственности в виде штрафов. В Красноярский районный суд Астраханской области также направлено исковое заявление об обязании ООО «Г…» устранить нарушения по загрязнению земельного участка. По результатам рассмотрения актов реагирования нарушения устранены, земельный участок приведен в соответствие.

Также Аксарайской прокуратурой проведена проверка исполнения на территории Аксарайского газоконденсатного комплекса законодательства в сфере обращения с отходами производства, содержащими природные радионуклиды. Установлено, что в результате производственной деятельности в ООО «Г…» образуются указанные отходы. Прядок, условия и способы захоронения таких производственных отходов устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем органами местного самоуправления района порядок, условия и способы захоронения таких отходов не установлен. В связи с этим Аксарайский прокурор 18.11.2014 обратился в Красноярский районный суд Астраханской области с исковым заявлением о признании бездействия администрации МО «Красноярский район» незаконным и обязании разработать и принять соответствующий муниципальный нормативный правовой акт в срок до 30.01.2015. Решением суда от 27.11.2014 требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Значительное количество нарушений выявлено Аксарайским прокурором в сфере обеспечения промышленной безопасности. Так, в деятельности хозяйствующих субъектов выявлено 48 (в 2013 году – 11) нарушений законодательства в указанной сфере, для их устранения внесено 15 (3) представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 22 (2) должностных лица. По постановлени-

ям прокурора к административной ответственности привлечено 12 (1) лиц.

К примеру, не всеми организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты на территории Аксарайского газоконденсатного комплекса, осуществляются диагностика, испытание, освидетельствование применяемых сооружений и технических устройств.

Так, ООО «Т…» эксплуатировался опасный производственный объект – кран, не заявленный в проекте производства работ. В работе указанного объекта использовались неисправные элементы, что могло повлечь причинение вреда жизни и здоровью рабочих, осуществляющих эксплуатацию указанного объекта.

Аналогичные нарушения были выявлены и в ООО «Н…». По итогам проверки должностные и юридические лица на основании постановлений прокурора привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ. По итогам рассмотрения представлений нарушения устранены, 2 виновных должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В ходе осуществления надзора за исполнением законов в сфере экономики Аксарайским прокурором выявлено 20 (в 2013 году – 82) нарушений, внесено 6 (19) представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 4 (22) лица, принесен 1 (12) протест на незаконный нормативный акт, в органы предварительного расследования в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлен 1 (0) материал для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждено 1 уголовное дело.

Одним из приоритетных направлений прокурорского надзора остается надзор за соблюдением трудового законодательства, в т.ч. об охране труда.

В 2014 году прокурором в сфере трудового законодательства выявлено 51 (в 2013 году – 91) нарушение, для устранения которых принесен 1 (1) протест, внесено 10 (19) представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 20 (32) лиц, на осно-

вании постановлений прокурора 15 (23) лиц привлечены к административной ответственности. В органы предварительного расследования в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлен 1 (0) материал для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждено 1 уголовное дело.

Результатами работы по обеспечению гласности в деятельности Аксарайской прокуратуры явились выступления в средствах массовой информации. Основной формой работы со средствами массовой информации для прокуратуры АГКК являются выступления на телевидении, радио, в печатных изданиях и сети «Интернет».

В 2014 году оперативные работники прокуратуры 59 (33) раз выступали в СМИ по вопросам в сфере надзора за соблюдением прав и свобод граждан, из них 2 раза о федеральной безопасности, 2 – о противодействии коррупции.

Активно ведется работа по взаимодействию с общественностью и правовому просвещению. В отчетном периоде проведен круглый стол с Астраханским областным отделением Общероссийской общественной организацией «Всероссийское общество охраны природы» на тему строительства на территории Аксарайского газоконденсатного комплекса пункта долговременного хранения радиоактивных отходов.

Прокуратурой АГКК в 2014 году в органы исполнительной власти МО «Аксарайский сельсовет» и МО «Красноярский район» направлено 8 (4) информаций о состоянии законности на поднадзорной прокуратуре территории.

Надзорная деятельность ***Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли*** способствует существенному снижению аварийности и производственного травматизма на угледобывающих предприятиях региона, что подтверждается статистическими показателями. Так, в 2010 году на угледобывающих предприятиях произошло 17 аварий, в 2011 – 14, в 2012 – 12; в 2013 – 8, в 2014 году – 6;

несчастных случаев со смертельным исходом в 2010 – 119, в 2011 – 27, в 2012 – 23, в 2013 – 23, в 2014 году – 20; тяжелых несчастных случаев в 2010 – 66, в 2011 – 49, в 2012 – 39, в 2013 – 24, в 2014 году – 30.

Прокуратурой в суды направлено 8 исковых заявлений (АППГ – 5), из них 7 судами рассмотрены и удовлетворены, одно находится на рассмотрении. Исковые заявления направляются в суд лишь при наличии спора относительно устранения нарушений.

В 2014 году прокурором руководителям угледобывающих предприятий и компаний внесено 132 представления (2013 год – 69), по результатам рассмотрения которых 559 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности (384). Все представления рассматриваются с участием прокурора. Кроме того, по результатам проверок угольных предприятий прокуратурой вносятся представления руководителям угольных компаний, в которых ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности директоров шахт и разрезов, что в свою очередь повышает персональную ответственность руководителей угледобывающих предприятий.

По постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено 749 виновных лиц (2013 год - 628), дисквалифицировано три должностных лица, наложены штрафы на сумму, превышающую 24 млн. руб. (23 млн. руб.), в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 6 материалов (5) для решения вопроса о возбуждении уголовных дел в отношении должностных лиц угольных предприятий. По результатам рассмотрения указанных материалов органами предварительного расследования возбуждено 1 уголовное дело (2).

Указанные выше показатели количества привлечённых к административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц предприятий позволяют сделать вывод о положительной практике ужесточения мер административного воздействия на виновных лиц, рассмотрения внесенных представлений с личным

участием прокурора и требования о привлечении к дисциплинарной ответственности конкретных виновных лиц.

Одним из приоритетных направлений деятельности Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли является надзор за соблюдением трудового законодательства.

Прокуратурой при осуществлении надзора за угледобывающими предприятиями организовано взаимодействие с территориальными прокурорами, осуществляются рабочие встречи с прокурорами городов или районов, на регулярной основе осуществляется информирование о выявленных нарушениях закона.

Прокуратурой ведется аналитическая работа по установлению причин неблагополучной ситуации как по отдельным угледобывающим предприятиям, так и группам предприятий одного собственника и региона в целом, на основании которой осуществляется планирование проверок предприятий с наибольшими показателями травматизма, аварийности и уровня профессиональной заболеваемости. Главам администраций городов и районов, на территории которых располагаются предприятия, а также заместителю Губернатора Кемеровской области в 2014 году направлено 54 информации о состоянии законности на угольных предприятиях.

Особое внимание уделяется качеству подготовки актов прокурорского реагирования, не допускаются факты подмены органов государственного контроля и надзора, перегрузки актов прокурорского реагирования перечислением многочисленных нарушений требований подзаконных нормативных правовых актов.

С целью обеспечения гласности надзорной деятельности прокуратурой за 2014 год осуществлено 1279 (АППГ – 797) выступлений в средствах массовой информации, из них в печати – 30 (24), по радио – 960 (525), по телевидению – 20 (10), в сети Ин-

тернет и информационных агентствах – 269 (238), из них на сайте прокуратуры области – 7 (4).

В значительной мере активизируется работа по правовому просвещению и разъяснению законодательства. Так, в 2014 г. прокуратурой проведено 726 мероприятий (АППГ – 119), из них: совместно с общественными организациями (профсоюзами) проведено 190 мероприятий (51), в трудовых коллективах проведено 123 беседы (53), в образовательных учреждениях – 10 бесед (1), в средствах массовой информации осуществлено 135 выступлений (7), содержащих разъяснение трудового и иного законодательства, из них в печати – 28 (3), на радио – 95 (1), по телевидению – 2 (2), в сети Интернет – 10 (2), на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления размещено 189 информаций (4). Кроме того, сотрудниками прокуратуры принято участие в 20 мероприятиях по правовому просвещению, организованных угледобывающими предприятиями (1).

В ходе проверок угледобывающих предприятия прокуратурой дается оценка законности и полноте мер, принятых органами государственного контроля и надзора. Прокуратурой на плановой основе проводятся проверки территориальных органов Ростехнадзора, Роспотребнадзора и Государственной инспекции труда. В 2014 году в деятельности контролирующих органов выявлено 60 нарушений законодательства (АППГ – 112), внесено 9 представлений об устранении выявленных нарушений закона (10), по итогам их рассмотрения 17 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности (21).

В 2014 году по фактам нарушений, допущенных территориальными отделами, прокурором руководителю Сибирского управления Ростехнадзора внесено 2 представления, по результатам рассмотрения которых 3 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. По результатам проверок территориальных отделов Государственной инспекции труда в Кемеровской области в адрес руководителя инспекции внесено 4 представления,

по итогам рассмотрения которых 11 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. По результатам проверок территориальных отделов управления Роспотребнадзора по Кемеровской области руководителю управления внесено 1 представление, по результатам рассмотрения которого 2 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. По результатам рассмотрения 2 представлений, внесенных главному Государственному инспектору Кемеровской области по пожарному надзору УНД ГУ МЧС России по Кемеровской области, к дисциплинарной ответственности привлечено 1 должностное лицо.

Прокуратурой в 2014 году в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в следственные органы направлено шесть материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел (в отношении должностных лиц угольных предприятий).

Глава 3. Основные направления и особенности прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности

Основными составляющими прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности являются:

прокурорский надзор за исполнением законов Ростехнадзором;

прокурорский надзор за исполнением законов организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты;

прокурорский надзор за исполнением законов организациями и предприятиями в сфере использования атомной энергии.

3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов Ростехнадзором.

Основными ***направлениями деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов Ростехнадзором являются следующие***.

1. Исполнение законов, указов Президента Российской Федерации, а также постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

2. Исполнение основных функций Ростехнадзора.

3. Законность в деятельности Ростехнадзора.

4. Реализация положений Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

5. Надлежащее исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», других указов и поручений Президента Российской Федерации, а также поручений и распоряжений Правительства Российской Федерации, в том числе выяснить обеспечено ли Ростехнадзором выполнение:

Плана деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому атомному надзору на 2014-2018 годы;

ежегодного Плана мероприятий по организации общественного обсуждения и экспертного сопровождения плана деятельности Ростехнадзора;

ведомственного Плана Ростехнадзора по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти.

6. Выполнение мероприятий, предусмотренных планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы по экологическому, технологическому атомному надзору на соответствующий год.

7. Законность в сфере предоставления Ростехнадзором госуслуг, в том числе повышение качества предоставления государственных услуг, достоверность и полнота информации о государственных услугах, соблюдение сроков оказания и порядка оказания государственных услуг.

8. Законность осуществления Ростехнадзором контрольно-надзорной деятельности.

9. Эффективное, равномерное использование средств федерального бюджета, качественное исполнение полномочий по осуществлению функций администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

10. Соблюдение требований Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в том числе:

контроль за предоставлением государственными служащими возглавляемых ими подразделений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за исполнением ими требований о соблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, требований о своевременном уведомлении представителя нанимателя о намерении осуществлять иную оплачиваемую работу с учетом, что ее выполнение не должно приводить к возможному конфликту интересов. Применялись ли по каждому выявленному факту конфликта интересов меры юридической ответственности, вплоть до увольнения с государственной гражданской службы в случае установления виновных действий государственного гражданского служащего;

11. Соблюдение действующего законодательства Российской Федерации при принятии мер по обращениям организаций и граждан, содержащим информацию о непосредственной угрозе причинения вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера или причинения такого вреда;

12. Соблюдение порядка расследования причин аварий и несчастных случаев, происшедших на поднадзорных Ростехнадзору объектах;

13. Соблюдение сроков передачи оперативных сообщений о происшедших авариях и несчастных случаях, приказов о продлении расследования, направления в центральный аппарат Ростехнадзора материалов расследования причин аварий и несчастных случаев, протоколов совещаний территориальных органов Ростехнадзора, проведенных по результатам расследований, а также информации о выполнении мероприятий, предложенных комиссиями по расследованию.

14. Принятие необходимых мер по повышению эффективности надзорной деятельности, обращая особое внимание на применение Ростехнадзором в полном объеме предусмотренных законода-

тельством Российской Федерации мер профилактического, предупредительного и ограничительного характера, направленных на недопущение и пресечение нарушений в установленной сфере деятельности.

15. Недопущение практики предъявления избыточных требований к поднадзорным Ростехнадзору организациям.

16. Обеспечение включения в планы проверок Ростехнадзора деятельности экспертных организаций, осуществляющих экспертизу промышленной безопасности;

17. Законность и полнота осуществления Ростехнадзором контрольно-надзорных мероприятий, в том числе:

включение в состав проверочных мероприятий вопросов соблюдения поднадзорными организациями технологических регламентов, инструкций по безопасному проведению ремонтных, газоопасных, огневых работ и иной эксплуатационной документации. При выявлении случаев нарушения требований инструкций при выполнении работ повышенной опасности или выполнения ремонтных работ на действующем или неподготовленном к таким работам оборудовании выяснять принимались ли меры административного воздействия к должностным лицам, ответственным за проведение указанных работ, с учетом характера и степени общественной опасности, вплоть до их дисквалификации;

18. Осуществление Ростехнадзором контроля за фактическим исполнением планов, программ, графиков по обеспечению промышленной безопасности предприятий и перспектив развития и внедрения современных технологий на производственных объектах, а также мероприятий по устранению нарушений требований промышленной безопасности, в том числе по финансированию указанных мероприятий и сокращению сроков приведения опасных производственных объектов в соответствие с требованиями федеральных норм и правил в области промышленной безопасности;

19. Проведение Ростехнадзором проверок правильности идентификации опасных производственных объектов.

20. Завершение Ростехнадзором перерегистрации опасных производственных объектов в территориальных разделах государственного реестра в срок до 1 мая 2014 г. в полном объеме.

21. Законность в сфере государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности. Особое внимание прокурора должно быть уделено:

вопросам выдачи Службой разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии и разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду, а также проведению проверок соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности;

соблюдению процедур лицензирования деятельности в области использования атомной энергии, выдачи разрешений на право ведения работ работникам объектов использования атомной энергии, установленных нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов радиоактивных веществ в окружающую среду и выдачи разрешений на такие выбросы и сбросы, а также по осуществлению государственного надзора в области использования атомной энергии на основе новых административных регламентов и иных нормативных правовых актов;

должному исполнению мероприятий в рамках ответственности Ростехнадзора по Программе мероприятий по участию заинтересованных российских ведомств и организаций в реализации Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности.

22. Законность в сфере государственного энергетического надзора и безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений, в том числе:

выполнение приказа Ростехнадзора от 27 декабря 2013 г. № Пр-647 «О безопасной эксплуатации и работоспособности гидротехнических сооружений, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, в период весеннего половодья и паводка 2014 года»;

полнота реализации комплексных мероприятий, направленных на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности бесхозяйных гидротехнических сооружений, а также на сокращение их количества в соответствии с приказом Ростехнадзора от 30 декабря 2010 г. № 1183 «Об организации работ по обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности бесхозяйных гидротехнических сооружений».

23. Законность установления охранных зон объектов по производству электрической энергии.

24. Должное выполнение полномочий территориальных органов Ростехнадзора при проведении оценки готовности муниципальных образований к соответствующему отопительному периоду с учетом требований статей 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

25. Обеспечение законности в сфере государственного строительного надзора и надзора за соблюдением требований технических регламентов, в том числе:

должное информирование Ростехнадзором (в рамках государственного строительного надзора) саморегулируемых организаций о проведении проверки ее членов в целях возможности участия или присутствия ее представителя;

принятие Ростехнадзором должных мер, направленных на исключение случаев выдачи заключений о соответствии объектов капитального строительства при их несоответствии требованиям проектной документации и технических регламентов.

26. Обеспечение законности в процессе осуществления Ростехнадзором государственного контроля (надзора) за соблюдением

требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность лифтов» в отношении:

лифтов и устройств безопасности лифтов на стадии эксплуатации;

процесса монтажа при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, в отношении которых контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований, установленных техническим регламентом, при проведении государственного строительного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности осуществляется Ростехнадзором.

26. Обеспечение законности при осуществлении Ростехнадзором должного государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования» в отношении:

машин и оборудования, которые применяются на поднадзорных Ростехнадзору объектах и связанных с требованиями к этой продукции процессов эксплуатации и утилизации;

монтажа и наладки, в том числе при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, в отношении которых контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований, установленных техническим регламентом, при проведении государственного строительного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности осуществляется Ростехнадзором.

27. Обеспечение органами Ростехнадзора должного государственного горного надзора в целях снижения аварийности и травматизма, в том числе:

контроля за выполнением требований законодательства за горными предприятиями, находящимися в стадии ликвидации или консервации;

контроля за выполнением недропользователями планов развития горных работ и мероприятий по локализации и изоляции выработанных пространств;

проверок опасных производственных объектов I и II классов опасности особое внимание Ростехнадзор должен уделять состоянию горного массива и склонности пород к обрушению;

принятие Ростехнадзором адекватных и своевременных мер на основании анализа причин нарушений требований промышленной безопасности, в результате которых были допущены аварии, инциденты, несчастные случаи при обрушении горных пород;

28. Соответствие планов мероприятий Ростехнадзора по локализации и ликвидации последствий аварий требованиям Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 730 при проведении Ростехнадзором контрольно-надзорных мероприятий на опасных производственных объектах;

29. Соблюдение Ростехнадзором порядка проведения предлицензионных проверок в отношении соискателей лицензий по видам деятельности, связанным с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения, усилить требования за соблюдением Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и соответствующих положений о лицензировании в области взрывчатых материалов промышленного назначения.

30. Обеспечение законности в сфере нефтегазового комплекса в целях снижения аварийности и травматизма:

деятельность Ростехнадзора в составе межведомственных групп (комиссий) в целях снижения административных барьеров в сфере, связанной с подготовкой, согласованием и проведением экспертизы проектной документации на объекты нефтегазодобывающей промышленности, в том числе на бурение скважин в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № П9-547 и от 17 января 2014 г. № АД-П9-235;

внедрение Ростехнадзором на объектах I и II классов опасности систем управления промышленной безопасностью, а также анализ разработанных планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий. При этом необходимо обратить внимание на эффективность профилактических мероприятий, готовность профессиональных аварийно-спасательных формирований к локализации и ликвидации аварий в кратчайшие сроки.

В целях правильной постановки вопросов, подлежащих проверке, прокурору необходимо иметь четкое представление о правовой регламентации деятельности Ростехнадзора. Так, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» путем преобразования Федеральной службы по технологическому надзору и Федеральной службы по атомному надзору в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор, Служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использова-

нии атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор является:

уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (органом федерального государственного надзора в области использования атомной энергии);

уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности);

органом государственного горного надзора;

органом федерального государственного энергетического надзора;

органом федерального государственного строительного надзора;

регулирующим органом в соответствии с Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, а также компетентным органом Российской Федерации в соответствии с Поправкой к Конвенции о физической защите ядерного материала.

Ростехнадзор осуществляет в части, касающейся функций в установленной сфере деятельности, полномочия органов, которые в международных договорах Российской Федерации выступают в качестве органов, осуществляющих необходимые ме-

ры, направленные на выполнение вытекающих из этих договоров обязательств Российской Федерации. В своей деятельности Служба руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Ростехнадзор вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере деятельности Службы, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Ростехнадзор самостоятельно ***принимает следующие нормативные правовые акты*** в установленной сфере деятельности: федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии в соответствии с законодательством Российской Федерации;

порядок выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использо-

вания атомной энергии в соответствии с перечнем должностей, утвержденным Правительством Российской Федерации;

требования к составу и содержанию документов, обосновывающих обеспечение безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) безопасности осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядок проведения экспертизы указанных документов;

порядок представления эксплуатирующей организацией в уполномоченный орган государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии документов, содержащих результаты оценки безопасности ядерной установки, пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункта хранения, хранилища радиоактивных отходов и обосновывающих безопасность их эксплуатации, а также требования к составу и содержанию этих документов;

порядок проведения экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии;

порядок организации и осуществления надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов;

требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра;

порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений;

порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения; форма декларации безопасности гидротехнических сооружений; порядок формирования и регламент ра-

боты экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений;

порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора, требования, предъявляемые к включаемым в такие дела документам;

форма свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;

своды правил в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;

методики разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты;

порядок выдачи и форма разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ;

федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности; порядок согласования границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства;

особенности оценки соответствия продукции, в отношении которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов ее проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Прези-

дента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

На основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Ростехнадзор ***осуществляет контроль и надзор:***

за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии);

за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

за выполнением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии;

за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике;

за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами; за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;

за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений);

за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами;

за своевременным возвратом облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов и продуктов их переработки в государство поставщика, с которым Российская Федерация заключила международный договор, предусматривающий ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов в целях временного технологического хранения и переработки на условиях возврата продуктов переработки (в пределах своей компетенции);

за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов;

за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок;

за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;

осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы.

При осуществлении надзора за исполнением законов Ростехнадзором в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности, прокурорам следует учитывать, что отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) урегулированы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

Законом № 294-ФЗ установлен единый порядок формирования плана, организации и проведения проверок контролирующими органами. Согласно ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования их проведения с органами прокуратуры в области промышленной безопасности, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Такие особенности определены Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ).

Так, при осуществлении контрольных полномочий в области промышленной безопасности основанием для включения плановой проверки в план является истечение одного года со дня принятия решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ре-

монта опасного производственного объекта, его регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов и окончания проведения последней плановой проверки (ч. 5 ст. 16 Закона № 116-ФЗ).

Действие Закона № 294-ФЗ не распространяется на мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (ст. 1).

В соответствии с ч. 1 ст. 124, 125 ГК РФ муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами, а также приобретают и осуществляют имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступают в суде в рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус. Таким образом, органы местного самоуправления – это публично-правовые образования, наделенные признаками юридического лица для осуществления публичных функций.

В этой связи в план не включаются проверки полноты реализации органами местного самоуправления публично-властных полномочий, а также мероприятия, на которые не распространяются положения Закона № 294-ФЗ.

Кроме того, в целях совершенствования надзора за исполнением законодательства о защите прав юридических лиц указанная позиция отражена в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.08.2010 № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 28.11.2012).

Мониторинг состояния законности в сфере государственного контроля выявил ряд проблемных вопросов, возникающих при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении потребителей электрической и тепловой энергии.

В частности, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор, Служба) письмом от 14.08.2012 ориентировала свои территориальные органы на осуществление проверок электрических и тепловых установок потребителей и включение таких мероприятий в план проведения плановых проверок на 2013 год.

Между тем анализ действующего законодательства показал, что проведение Службой контрольных мероприятий в отношении электрических и тепловых установок потребителей не относится к ее полномочиям.

Согласно п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей). В то же время в силу данной нормы Ростехнадзор относится к органу федерального государственного энергетического надзора.

В соответствии со ст. 29.1 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» под федеральным государственным энергетическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в данной сфере. *При этом потребители электрической энергии данным Законом не отнесены к числу субъектов электроэнергетики.*

Статьей 20 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» предусмотрено, что федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с безопасностью электрических и тепловых установок, тепловых се-

тей, осуществляется проверка готовности муниципальных образований к отопительному периоду. **Проверка** готовности теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и **потребителей тепловой энергии** к отопительному периоду **осуществляется органами местного самоуправления поселений, городских округов**.

Таким образом, позиция Ростехнадзора относительно того, что Служба уполномочена на осуществление государственного надзора в отношении электро- и теплоустановок потребителей, была признана Генеральной прокуратурой РФ не обоснованной и противоречащей одному из основных принципов защиты прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) – проведение проверок в соответствии с полномочиями контролирующего органа, закрепленному в п. 4 ст. 3 Закона.

С учетом изложенного и в целях недопущения нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов Ростехнадзору было предложено при реализации надзорных полномочий принять меры по корректировке практики проведения органами Ростехнадзора проверок электрических и тепловых установок потребителей и соблюдению требований законодательства о государственном контроле (надзоре)[3].

Помимо вышеназванных функций и полномочий Ростехнадзор ***выдает разрешения***:

на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии;

на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений; на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружаю-

[3] Информация Генеральной прокуратуры РФ от 25.10.2012 «О проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении потребителей электрической и тепловой энергии», направленная Руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

щую среду; на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами;

на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам (в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Ростехнадзор: устанавливает нормативы предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативы допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты;

регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов;

проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности.

Кроме того, при осуществлении надзора прокурорам следует учитывать, что Ростехнадзор:

организует и обеспечивает функционирование системы контроля за объектами использования атомной энергии при возникновении на них аварий;

создает, развивает и поддерживает функционирование автоматизированной системы информационно-аналитической службы, в том числе для целей единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации;

руководит в составе единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций деятельностью функциональных подсистем контроля за химически опасными и взрывоопасными объектами, а также за ядерно и радиационно опасными объектами;

в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Службы, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

выдает заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации;

утверждает декларации безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемые на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации;

обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

разрабатывает, утверждает и вводит в действие руководства по безопасности при использовании атомной энергии (в пределах своей компетенции);

участвует в работе по аккредитации в области использования атомной энергии; осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации; ведет реестр деклараций промышленной безопасности; ведет реестр заключений экспертизы промышленной безопасности; осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций;

организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;

обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов уполномоченным органом в области промышленной безопасности, особое внимание прокурорам следует уделять проверке должного осуществления Ростехнадзором таких полномочий как:

регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов;

ведение реестров деклараций промышленной безопасности, заключений экспертизы промышленной безопасности;

лицензирование видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы, в том числе деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, проведению экспертизы промышленной безопасности;

контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;

контроль и надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;

контроль и надзор за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности.

Согласно п. 4 Положения о Службе, Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Таким образом, с целью выполнения возложенных полномочий в Ростехнадзоре сформирована двухзвенная система управления деятельностью (центральный аппарат – территориальные органы федерального подчинения).

Организационная структура Ростехнадзора включает структурные подразделений центрального аппарата, межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью, территориальные управления по технологическому и экологическому надзору межрегионального и регионального уровня.

В соответствии с п.п. 1.16, 9.7 Регламента Службы, утвержденного приказом Ростехнадзора от 01.06.2011 № 271, территориальные органы Ростехнадзора являются государственными органами, находящимися в его подчинении. Территориальные органы включают в себя межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора и территориальные управления Ростехнадзора регионального и межрегионального уровня. Структурными подразделениями территориального органа Ростехнадзора являются отделы.

Зачастую деятельность территориальных органов Ростехнадзора распространяется на территорию более чем одного субъекта Российской Федерации, однако не совпадает с границами федеральных округов, а также может быть организована по предметному (отраслевому) принципу.

Данная форма организации деятельности территориальных органов Ростехнадзора может привести к дублированию несколькими прокуратурами субъектов Российской Федерации проверок соблюдения законов одним и тем же территориальным органом Службы, его структурными подразделениями, а также к затруднениям в принятии своевременных мер прокурорского реагиро-

вания по устранению выявляемых нарушений закона. Некоторые прокуроры субъектов Российской Федерации вопреки требованиям организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации вносят акты прокурорского реагирования руководителям межрегиональных территориальных органов Ростехнадзора.

Между тем с целью повышения эффективности и совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением Ростехнадзором, его территориальными органами и должностными лицами законов и за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, необходимо учитывать, что управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах осуществляется прокурорский надзор за исполнением законов территориальными органами Ростехнадзора межрегионального уровня, действующими на территории более чем одного субъекта Российской Федерации в пределах одного или нескольких федеральных округов, а также внесение руководителям территориальных органов Ростехнадзора межрегионального уровня в пределах его территории деятельности по месту дислокации аппаратов этих органов актов прокурорского реагирования.

В ходе надзорной деятельности управлениями должно быть организовано своевременное регулярное получение из прокуратур субъектов Российской Федерации информации о выявляемых в ходе прокурорского надзора нарушениях закона в действиях территориальных органов Ростехнадзора межрегионального уровня, их структурных подразделений и должностных лиц, а также налажено взаимодействие между управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, на территории которых расположены аппараты либо структурные подразделения территориальных органов Ростехнадзора межрегионального уровня, осуществляющих функции в пределах нескольких регионов других федеральных округов.

При этом прокуроры субъектов Российской Федерации осуществляют прокурорский надзор за исполнением законов территориальными органами Ростехнадзора регионального уровня, действующими на территории одного субъекта Российской Федерации и вносят в адрес их руководителей акты прокурорского реагирования, а также осуществляют непосредственный прокурорский надзор за исполнением законов структурными подразделениями территориальных органов Ростехнадзора межрегионального уровня, их должностными лицами, действующими в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации.

Прокурорам субъектов Российской Федерации необходимо своевременно инициировать перед управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе вопрос о внесении актов прокурорского реагирования в случае выявления нарушений закона в деятельности структурных подразделений территориальных органов Службы межрегионального уровня, их должностных лиц.

С целью недопущения дублирования надзорной деятельности органов прокуратуры, в том числе в рамках исполнения заданий, поручений и указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации необходимо информировать управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, на территории которых осуществляют функции структурные подразделения территориальных органов Ростехнадзора межрегионального уровня, об организации проверок соблюдения ими законов.

В территориальных подразделениях Ростехнадзора прокурорам необходимо проверять:

надлежащую реализацию полномочий по организации государственного надзора за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в области промышленной безопасности, предусмотренных ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ и постановлением Правитель-

ства Российской Федерации от 15.11.2012 № 1170 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»;

исполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 05.07.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» при осуществлении постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах I класса опасности;

соблюдение порядка регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов»;

наличие фактов неправомерной передачи подведомственным учреждениям и иным организациям функций и полномочий государственных органов в области промышленной безопасности;

соблюдение порядка ведения реестров заключений экспертизы промышленной безопасности и деклараций промышленной безопасности;

исполнение требований Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлений Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» и от 04.07.2012 № 682 «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» при осуществлении лицензирования деятельности в области промышленной безопасности, в том числе случаи выдачи лицензий при отсутствии необходимых документов, необоснованных отказов в выдаче лицензий, волокиты при рассмотрении поступивших заявлений, ненадлежащего осуществления лицензионного контроля;

своевременность и полноту поступления от организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, использование названных сведений при планировании и осуществлении надзорной деятельности;

исполнение законодательства при планировании проверок соблюдения владельцами опасных производственных объектов требований промышленной безопасности, в том числе соблюдение сроков проведения плановых проверок, установленных в п. 5.1 ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ в зависимости от класса опасности объектов;

законность и полноту принимаемых мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства о промышленной безопасности, привлечению должностных и юридических лиц к административной ответственности;

исполнение законодательства, устанавливающего порядок производства по делам об административных правонарушениях в области промышленной безопасности;

реализацию полномочий по приостановлению в установленном порядке деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также эксплуатации зданий, строений, сооружений и агрегатов при наличии оснований, предусмотренных ст. 3.12 КоАП РФ;

своевременность и полноту контроля за исполнением выданных предписаний об устранении нарушений требований промышленной безопасности, а также привлечения виновных лиц к ответственности за их неисполнение;

соблюдение порядка проведения технического расследования причин аварий на опасных производственных объектах, установленного ст. 12 Федерального закона № 116-ФЗ;

выполнение обязанностей по направлению материалов, содержащих признаки состава преступления, в правоохранительные органы для решения вопроса об уголовном преследовании;

осуществление межведомственного взаимодействия с другими органами государственного контроля и надзора и правоохранительными органами;

соблюдение порядка рассмотрения обращений граждан и организаций в области промышленной безопасности;

законность подготовленных разъяснений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности территориального органа.

Проводимые органами прокуратуры проверки показывают, что деятельность Ростехнадзора не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, допускаются неединичные ***нарушения законов, к наиболее распространенным из которых можно отнести следующие***.

Так, при осуществлении регистрации опасных производственных в государственном реестре, лицензирования эксплуатации таких объектов нарушаются установленные законом сроки осуществления соответствующих функций, от заявителей истребуются не предусмотренные нормативными правовыми актами документы.

Вместе с тем при очевидном несоответствии установленным требованиям представляемых заявителями документов исполнение государственной функции не приостанавливается, документы заявителям не возвращаются.

Характерным нарушением является выдача лицензий при отсутствии документального подтверждения наличия у организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, материальных ресурсов, зарезервированных для локализации и ликвидации последствий аварии.

Вопреки требованиям п. 2 ст. 11 Федерального закона № 116-ФЗ не всеми территориальными органами Ростехнадзора надлежащим образом налажена работа в части своевременного и полного получения от лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты, сведений об организации производственного контроля.

Полнота поступления указанных сведений не проверяется, поступающая информация при планировании и осуществлении надзорной деятельности не используется.

На опасных производственных объектах чрезвычайно высокой опасности мероприятия по контролю производятся неуполномоченными на это лицами либо не систематически, с нарушением утвержденных графиков.

В нарушение Положения о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 455, Правил формирования и ведения надзорного дела в отношении опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений, на которых установлен режим постоянного государственного надзора, утвержденных приказом Ростехнадзора от 31.05.2012 № 319, формирование и ведение надзорных дел данных опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений осуществляется ненадлежащим образом.

Нередко органы Ростехнадзора не обладают сведениями о наличии или отсутствии у владельцев опасных производственных объектов договора обязательного страхования гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии на объекте.

Вопреки требованиям п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органами Ростехнадзора не организован надлежащий контроль за устранением выявленных по результатам проведенных проверок нарушений законодательства.

Зачастую в предписаниях об устранении нарушений не указываются конкретные сроки их устранения, что препятствует осуществлению контроля за исполнением предписаний и привлечению виновных лиц к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ.

Допускаются многочисленные нарушения требований закона, регулирующих процедуру привлечения лиц к административной ответственности.

Так, в нарушение ст. 2.4, 26.1, 26.2, 28.2 КоАП РФ в протоколах по делам об административных правонарушениях отсутствуют сведения о времени совершения административного правонарушения, не выясняются в полном объеме обстоятельства виновности должностных лиц в совершении данных правонарушений, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

В ряде случаев привлечение к административной ответственности осуществляется с нарушением требований ст. 25.1, 25.4 КоАП РФ, при отсутствии надлежащего извещения законного представителя юридического лица о времени и месте составления протокола.

Вопреки требованиям ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ при привлечении органами Ростехнадзора должностных лиц к административной ответственности вопрос о привлечении к административной ответственности за данное правонарушение юридических лиц решается не всегда.

В нарушение ст. 3.12 КоАП РФ не во всех случаях при выявлении многочисленных и грубых нарушений законодательства о промышленной безопасности материалы дел об административных правонарушениях органами Ростехнадзора направляются в суд для принятия решения об административном приостановлении деятельности.

Практически не используется полномочие о направлении материалов проверок, содержащих признаки преступлений, в следственные органы.

С учетом перечисленных выше нарушений, ***в органах Ростехнадзора подлежат проверке:***

соблюдение законодательства при реализации полномочий по организации государственного надзора за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обя-

зательных требований в области промышленной безопасности, предусмотренных ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2012 № 1170 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»;

исполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 05.07.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» при осуществлении постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах I класса опасности;

соблюдение порядка регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов»;

наличие фактов неправомерной передачи подведомственным учреждениям и иным организациям функций и полномочий государственных органов в области промышленной безопасности;

соблюдение порядка ведения реестров заключений экспертизы промышленной безопасности и деклараций промышленной безопасности;

исполнение требований Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлений Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» и от 04.07.2012 № 682 «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» при осуществлении лицензирования деятельности в области промышленной безопасности, в том числе случаи выдачи лицензий при отсутствии необходимых документов, необоснованных отказов в

выдаче лицензий, волокиты при рассмотрении поступивших заявлений, ненадлежащего осуществления лицензионного контроля;

своевременность и полнота поступления от организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, использование названных сведений при планировании и осуществлении надзорной деятельности;

исполнение законодательства при планировании проверок соблюдения владельцами опасных производственных объектов требований промышленной безопасности, в том числе соблюдение сроков проведения плановых проверок, установленных в п. 5.1 ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ в зависимости от класса опасности объектов;

законность и полнота принимаемых мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства о промышленной безопасности, привлечению должностных и юридических лиц к административной ответственности;

исполнение законодательства, устанавливающего порядок производства по делам об административных правонарушениях в области промышленной безопасности;

реализация полномочий по приостановлению в установленном порядке деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также эксплуатации зданий, строений, сооружений и агрегатов при наличии оснований, предусмотренных ст. 3.12 КоАП РФ;

своевременность и полнота контроля за исполнением выданных предписаний об устранении нарушений требований промышленной безопасности, а также привлечения виновных лиц к ответственности за их неисполнение;

соблюдение порядка проведения технического расследования причин аварий на опасных производственных объектах, установленного ст. 12 Федерального закона № 116-ФЗ и приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480 «Об утверждении Порядка прове-

дения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»;

выполнение обязанностей по направлению материалов, содержащих признаки состава преступления, в правоохранительные органы для решения вопроса об уголовном преследовании;

осуществление межведомственного взаимодействия с другими органами государственного контроля и надзора и правоохранительными органами;

соблюдение порядка рассмотрения обращений граждан и организаций в области промышленной безопасности;

законность подготовленных разъяснений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности территориального органа.

Анализ материалов практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что наиболее типичные нарушения, допускаемые Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее также Ростехнадзор, Служба), могут быть классифицированы следующим образом.

I. Нарушения при реализации полномочий по нормативно-правовому регулированию.

В соответствии со ст. 4 ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ) обязательные требования к деятельности в области промышленной безопасности, в том числе к работникам опасных производственных объектов, экспертам в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов, порядку действий в случае аварии или инцидента на опасных производственных объектах, обоснованию безопасности опасных производственных объектов устанавливаются федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности разрабатываются и утверждаются Службой в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Между тем, в нарушение установленных Положением о Ростехнадзоре полномочий в сфере нормативно-правового регулирования, Службой фактически осуществлена передача функций по разработке проектов федеральных норм и правил в области промышленной безопасности коммерческим организациям под видом выполнения научно-исследовательских работ.

Только в ходе проведенной прокурорской проверки было выявлено 6 таких научно-исследовательских работ.

Подобным образом Службой организована разработка проектов федеральных норм и правил по изготовлению, монтажу, ремонту, техническому обслуживанию, наладке и безопасной эксплуатации подъемных сооружений, осуществлению мониторинга геогазодинамического состояния массива горных пород, ведению горных работ на очистных и подготовительных участках угольных шахт, эксплуатации опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением, автогазозаправочных станций газомоторного топлива, а также устанавливающих требования к составу и содержанию обоснования безопасности опасных производственных объектов.

Ростехнадзором не обеспечена надлежащая реализация функции нормативно-правового регулирования в связи с принятием Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ «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» (далее – Закон № 22-ФЗ)**,** несмотря на то, что разработка и принятие названного закона были инициированы Службой.

Вместо принятия соответствующих названному закону нормативных правовых актов Службы, регулирующих порядки ведения реестров опасных производственных объектов, деклараций промышленной безопасности, заключений экспертизы промышленной безопасности, Ростехнадзором лишь изданы документы, утверждающие временные порядки осуществления соответствующих действий. При этом указанные документы не зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликованы, в связи с чем в силу ст. 15 Конституции Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» не влекут правовых последствий и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

Ростехнадзором в ряде случаев не разрабатываются и не принимаются необходимые нормативные правовые акты.

Например, Служба уполномочена на принятие следующих нормативных правовых актов:

1. Требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра.

Названные требования утверждены приказом Ростехнадзора от 07.04.2011 № 168 только в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

При этом, руководствуясь данным приказом, территориальные органы Ростехнадзора необоснованно осуществляют регистрацию опасных производственных объектов, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, не по месту их фактической эксплуатации, а по ме-

сту нахождения организации – владельца соответствующего технического устройства, что не соответствует понятию опасного производственного объекта, установленному в ст. 2 Закона № 116-ФЗ.

Кроме того, вопреки требованиям п. 3 Приложения 1 к Закону № 116-ФЗ, согласно которым к опасным производственным объектам относятся лишь объекты, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, действие указанного выше приказа, а также приказа Ростехнадзора от 12.11.2013 № 533 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения» *необоснованно распространено на передвижные краны* (автомобильные, гусеничные, пневмоколесные и т.п.).

Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 № 606 утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов.

При этом данный приказ *не учитывает изменения, внесенные в Закон № 116-ФЗ Законом № 22-ФЗ в части классификации опасных производственных объектов.*

2. Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений.

Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений утверждены приказом Ростехнадзора от 29.11.2005 № 893.

Между тем, названный приказ не приведен в соответствие с изменениями, внесенными в Закон № 116-ФЗ Законом № 22-ФЗ

в части перечня объектов, в отношении которых требуется разработка декларации безопасности.

3. Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения.

Приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480 утвержден Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Проверка показала, что Ростехнадзором практически не реализуется предусмотренное п. 29 названного Порядка полномочие по анализу материалов проведенных технических расследований и принятию решений о согласовании или несогласии с выводами комиссии по техническому расследованию и проведении дополнительного или повторного расследования. Материалы технических расследований в установленный в п. 27 Порядка двухнедельный срок в центральный аппарат Ростехнадзора территориальными органами не направляются.

Кроме того, в данном приказе не учтено разграничение полномочий органов прокуратуры и органов дознания и предварительного следствия в уголовно-правовой сфере, так как в нем не предусмотрено направление сообщения о факте произошедшей аварии и акта технического расследования причин аварии, в том числе повлекшей человеческие жертвы, в органы, уполномоченные на проведение проверок по сообщениям о преступлениях и возбуждение уголовных дел.

II. Нарушения в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В соответствии с п. 5.3.1.5 Положения о Ростехнадзоре *к основным функциям Службы относится осуществление контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасно-*

сти при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах.

Между тем осуществляемый Генеральной прокуратурой Российской Федерации мониторинг показывает, что территориальными органами Ростехнадзора нарушаются требования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

Вопреки ст. 9 Закона № 294-ФЗ территориальными подразделениями Ростехнадзора допускаются случаи некачественной подготовки ежегодных планов проведения плановых проверок.

К примеру, в 2012 г. управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе территориальным управлениям Ростехнадзора отказано во включении 804 плановых проверок в связи с нарушением установленной законом периодичности их проведения, 172 проверки – в связи с ликвидацией либо прекращением субъектом предпринимательской деятельности, 101 проверка – в связи с их дублированием.

Уральским управлением Ростехнадзора запланирована проверка соблюдения законодательства о промышленной безопасности собственниками гидротехнических сооружений в отношении администрации Симского городского поселения, которая не является собственником таких объектов.

Аналогичные нарушения допускались в Северо-Восточном, Западно-Сибирском управлениях Ростехнадзора.

Территориальными органами Службы допускается проведение внеплановых выездных проверок с нарушением установлен-

ного ст. 10 Закона № 294-ФЗ порядка и при отсутствии достаточных оснований (без согласования с органами прокуратуры, издания распоряжения (приказа) об их проведении и своевременного уведомления).

Так, при отсутствии полномочий должностными лицами Западно-Сибирского управления Ростехнадзора в 2011-2012 гг. во внеплановом порядке проверено состояние бытовых электрических сетей у субъектов предпринимательской деятельности.

Должностными лицами управлений Ростехнадзора проводятся проверки без согласования с органами прокуратуры и с нарушением порядка их проведения

В нарушение ч. 1 ст. 17 Закона № 294-ФЗ допускаются факты предъявления необоснованных требований к проверяемым лицам.

Зачастую некачественная подготовка материалов о проведении внеплановых выездных проверок, направляемых на согласование в органы прокуратуры, влечет вынесение обоснованных решений об отказе в их согласовании.

Прокуратурой Тюменской области правомерно отказано в согласовании проверки в отношении ОАО «Т…», поскольку в представленных Северо-Уральским управлением Ростехнадзора документах отсутствовали сведения о нарушениях требований безопасности в электроэнергетике в деятельности юридического лица.

В отдельных случаях основанием для проведения проверок являлись анонимные обращения.

Так, прокуратурой Республики Башкортостан вынесено решение об отказе Приуральскому управлению Ростехнадзора в согласовании проведения внеплановой выездной проверки в отношении ООО «Е…», в связи с тем, что имя и адрес заявителя были вымышленными.

Имеют место случаи несоблюдения порядка организации и проведения проверок, установленного ст. 9, 10, 14 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

Управлениями Службы внеплановые проверки ряда организаций проведены при отсутствии распоряжения руководителя управления. В связи с данным обстоятельством, например, Арбитражным судом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры постановления о привлечении виновных лиц к административной ответственности отменены.

Вопреки ст. 14, 15 Закона № 294-ФЗ территориальными управлениями нарушаются требования при оформлении распоряжений о проведении проверок.

Распоряжения не содержат перечень документов, необходимых для достижения целей и задач проверки, правовые основания проведения проверки, отсутствуют ссылки на конкретные положения законодательных актов, регулирующих данные правоотношения. В нарушение п. 3 ст. 15 Закона № 294-ФЗ при издании распоряжений о проведении проверок у субъектов предпринимательской деятельности запрашиваются документы, находящиеся в открытом доступе и выходящие за предмет проверки.

Вопреки ч. 2 ст. 14 Закона № 294-ФЗ ряд распоряжений содержат неправомерные требования об обязательном предоставлении проверяемым субъектом предпринимательства официальных изданий федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Дальневосточным управлением Ростехнадзора в рамках проверки исполнения предписания, выданного ОАО «Д…», у юридического лица вновь истребован полный комплект документов, изученных в ходе ранее проведенной проверки.

Подобные нарушения выявлены органами прокуратуры в Камчатском, Дальневосточном, Нижне-Волжском, Печорском, Северо-Западном управлениях Ростехнадзора.

Зачастую в актах проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в нарушение ст. 16 Закона № 294-ФЗ не указываются сведения об их результатах, ознакомлении с ними представителей хозяйствующих субъектов, внесении записи в журнал проверок. Имеют место случаи проведения проверок без составления акта.

Названные нарушения допускаются в Северном, Северо-Западном, Западно-Сибирском, Верхне-Волжском, Южно-Сибирском управлениях Ростехнадзора.

В деятельности управлений Ростехнадзора допускаются нарушения 5-дневного срока представления в органы прокуратуры актов согласованных проверок (ч. 6 ст. 16 Закона № 294-ФЗ).

В соответствии с ч. 11 ст. 16 Закона № 116-ФЗ, п. 1 ч. 1.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) *на опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора*, порядок осуществления которого определяется Правительством Российской Федерации.

Согласно Положению о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 455 (далее – Положение о режиме постоянного государственного надзора), Служба утверждает график проведения мероприятий по контролю в отношении конкретного объекта повышенной опасности.

При этом приказ Ростехнадзора от 22.06.2012 «Об утверждении графика проведения мероприятий по контролю в отношении конкретного объекта повышенной опасности» не содержит необходимых сведений, предусмотренных Положением о режиме по-

стоянного государственного надзора: наименования органа надзора, уполномоченного осуществлять постоянный государственный надзор на конкретном объекте повышенной опасности; сведений об организации, владеющей объектом повышенной опасности, в отношении которого установлен режим постоянного государственного надзора; сведений об объекте повышенной опасности, в отношении которого установлен режим постоянного государственного надзора.

В результате, *названные графики в отношении конкретных опасных производственных объектов утверждались руководителями территориальных подразделений Ростехнадзора,* что противоречит п. 7 Положения о режиме постоянного государственного надзора.

Установлено, что Ростехнадзором должным образом не контролируется своевременное исполнение территориальными органами обязанностей по назначению должностных лиц, уполномоченных на осуществление надзора, и доведению соответствующего приказа до поднадзорных организаций.

В соответствии с ч. 3 ст. 16 Закона № 116-ФЗ к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных п. 4-10 настоящей статьи.

Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах,

транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах, утвержденный приказом Минприроды России от 30.10.2008 № 280, противоречит ч. 7, 10 ст. 16 Закона № 116-ФЗ в части оснований и сроков проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, положения названного административного регламента не соответствуют требованиям п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона № 294-ФЗ к предписанию об устранении выявленных нарушений в части отсутствия обязательного указания срока исполнения предписания, а также возможности продления срока его исполнения.

В нарушение ст. 17 Закона № 294-ФЗ территориальными управлениями Службы не принимается полный комплекс мер по выявлению, пресечению и устранению выявленных нарушений законодательства.

Так, при выявлении нарушений законодательства управления Ростехнадзора ограничивались выдачей предписаний без принятия мер административного воздействия.

Установлены факты отсутствия контроля за исполнением ранее выданных предписаний и непринятия мер по привлечению к административной ответственности виновных за неисполнение законного предписания контролирующего органа.

Осуществление контроля за исполнение выданных центральным аппаратом Ростехнадзора предписаний зачастую поручается территориальным органам.

При этом сведения о выполнении указанных предписаний по большинству проведенных проверок в Ростехнадзоре отсутствуют, в ряде случаев имеются только письма от проверенных организаций о принятых ими мерах по устранению нарушений, однако они не подтверждены результатами контрольных мероприятий.

Ненадлежащим образом осуществлялись полномочия по контролю и надзору за объектами нефтегазового комплекса, предусмотренные п. 5.3.1.5 Положения о Ростехнадзоре.

Например, Ростехнадзором отказано в выдаче ряду организаций лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов. Несмотря на это, данные организации продолжают эксплуатацию такого рода объектов.

Отмеченные нарушения требований Закона № 294-ФЗ становятся возможны вследствие отсутствия должного ведомственного контроля со стороны Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за деятельностью территориальных органов, ненадлежащего исполнения отдельными должностными лицами возложенных обязанностей, что негативно сказывается на состоянии законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательства, существенно нарушает их права и охраняемые законом интересы.

III. Нарушения в процессе привлечения виновных к установленной ответственности, законодательства об административной ответственности.

Органами Ростехнадзора допускаются *факты необоснованного непривлечения юридических лиц к административной ответственности, что противоречит ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ.*

Так, центральным аппаратом Ростехнадзора проводились проверки в отношении ОАО «Т…», по результатам которых выявлялись нарушения законодательства, в связи с чем должностные лица организации привлекались Приволжским управлением к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 (нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов) и ч. 5 ст. 9.5 (эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию) КоАП РФ. При этом юридическое лицо не было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Имеют место *факты привлечения юридических лиц к административной ответственности до оформления ее результатов в порядке, предусмотренном ст. 16 Закона № 294-ФЗ.*

Не всегда при выявлении многочисленных нарушений законодательства о промышленной безопасности решается вопрос об административном приостановлении деятельности в соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ.

Например, по результатам проведенных центральным аппаратом Ростехнадзора проверок деятельности ООО «Т…» выявлено более 500 нарушений требований промышленной безопасности, однако материалы в суд для принятия решения об административном приостановлении деятельности не направлялись.

При привлечении виновных лиц к административной ответственности по результатам проведенных центральным аппаратом проверок территориальными органами допускались многочисленные нарушения законодательства об административных правонарушениях.

Так, с нарушением установленных ст. 28.5 КоАП РФ сроков составлены протоколы об административных правонарушениях по результатам проверок ряда поднадзорных ООО и ОАО.

Вопреки требованиям ч. 3 ст. 4.1, п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ при производстве по делам об административных правонарушениях не выясняются обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

В ряде постановлений о привлечении к административной ответственности указывался срок для добровольной уплаты штрафа, не соответствующий ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ.

В материалах дел об административных правонарушениях отсутствуют объяснения виновных лиц, что противоречит ч. 1 ст. 25.1, ст. 26.3 КоАП РФ.

В нарушение ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ при возбуждении дел об административных правонарушениях виновным лицам не разъясняются предусмотренные законом права и обязанности.

В нарушение ч. 6 ст. 28.2, ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ копии протокола об административном правонарушении и постановления о привлечении названного юридического лица к админи-

стративной ответственности не вручаются его законному представителю.

При определении принимаемых по фактам выявленных нарушений мер работниками Службы не всегда учитывается их соответствие тяжести нарушений, опасность для жизни, здоровья людей и окружающей среды (п. 8 ст. 18 Закона № 294-ФЗ). Так, в связи с выявленными в ОАО «Л…» нарушениями правил безопасности систем газораспределения и газопотребления, выдано предписание, которым установлен необоснованно длительный (более 2 месяцев) срок для их устранения. Поскольку эти нарушения создают реальную угрозу причинения вреда, они должны были быть устранены незамедлительно. Такие же нарушения допущены при выдаче предписаний ряду других организаций.

В необходимых случаях материалы проверок не передаются в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

Так, согласно докладу об осуществлении государственного контроля (надзора), всего за 2013 г. Ростехнадзором в ходе проведения проверок **в** отношении 63,5 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей было выявлено свыше 975 тыс. правонарушений. По результатам более 55 тыс. проверок по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях. Также имело место 609 случаев причинения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, 37 случаев причинения вреда окружающей среде.

Вместе с тем в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел передано лишь 0,2 процента материалов от общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

При этом сведения о конкретных направленных материалах и результатах их рассмотрения в центральном аппарате Ростехнадзора отсутствуют.

Изложенное свидетельствует о недостаточном внимании руководства Службы к вопросу привлечения виновных лиц не только к административной, но и к уголовной ответственности при наличии соответствующих оснований, в том числе по ч. 1 ст. 217 УК РФ (нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах или во взрывоопасных цехах, если это могло повлечь смерть человека либо повлекло причинение крупного ущерба).

IV. Нарушения и недостатки проведения расследования причин аварий.

В ходе проверок выявлялись неоднократные нарушения работниками Службы Порядка проведения технических расследований причин аварий и инцидентов на объектах, поднадзорных Ростехнадзору, утвержденного приказом Минприроды России от 30.06.2009 № 191 (далее – Порядок № 191) и действовавшего на период проверки. Так, вопреки требованиям пп. 2.2 и 2.7 Порядка № 191 в комиссию по расследованию причин аварии в ряде ООО в необходимом порядке не включались должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль в области охраны окружающей среды; расследование аварий на объектах проводятся неуполномоченным составом комиссии; нарушался порядок составления актов технического расследования аварий.

При организации технических расследований во исполнение п. 2.9 Порядка № 191 должна проводиться проверка состояния производственного контроля. В ряде случаев данное требование должным образом не исполняется управлениями Службы при расследовании аварий на опасных производственных объектах.

Территориальными управлениями Ростехнадзора нарушаются сроки образования комиссий по техническому расследованию причин аварий и направления в центральный аппарат информации о выполнении мероприятий, предложенных комиссией по расследованию причин аварий (пп. 2.2, 2.13 Порядка № 191).

Важной составляющей при проведении технических расследований причин аварий (инцидентов) является расчет вреда (экономического и экологического ущерба), предусмотренный п. 2.11 Порядка № 191. Вместе с тем сведения о наличии либо отсутствии такого вреда и его оценке не всегда приобщаются к акту расследования.

Выявлены факты непроведения технических расследований причин аварий. Северо-Уральским управлением Службы вопреки требованиям ст. 12 Закона № 116-ФЗ, пп. 1.4, 2.2, 2.4 Порядка № 191 не организовано расследование причин аварии со смертельным исходом в ОАО «С…», случившейся в результате разрушения технического устройства. Такие же нарушения имели место при расследовании группового несчастного случая на одном из магистральных нефтепроводов, сопровождавшегося выбросом опасных горючих веществ.

Помимо нарушений, допускаемых при расследовании причин аварий, в деятельности Ростехнадзора имеются определенные недостатки.

Так, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации проанализирована практика исполнения законодательства о промышленной безопасности при проведении расследования причин аварий на опасных производственных объектах.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ) под аварией понимается разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ.

Согласно статье 12 Закона № 116-ФЗ по каждому факту возникновения аварии на опасном производственном объекте специальной комиссией, возглавляемой представителем федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа, проводится техническое расследование ее причин.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о наличии в органах Ростехнадзора практики неправомерной классификации аварий на опасных производственных объектах как инцидентов, не требующих проведения расследования названной комиссией.

Так, повреждение в ходе проведения буровых работ участка газопровода, принадлежащего ООО «Б…», классифицировано Западно-Уральским управлением Ростехнадзора как инцидент, при том, что в результате данного события произошел выброс попутного газа в объеме 78,7 тыс. куб. м и причинен ущерб окружающей среде.

Всего за период 2013 – первого полугодия 2014 годов в указанной организации произошло более 2,6 тыс. повреждений трубопроводов, в том числе повлекших выброс опасных веществ, однако все они классифицированы как инциденты.

В ряде случаев предусмотренные законодательством меры по фактам сокрытия сведений об авариях управлениями Ростехнадзора к поднадзорным организациям не принимались.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона № 116-ФЗ организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана своевременно информировать в установленном порядке федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальные органы, а также иные органы государственной власти, органы местного самоуправления и население об аварии на опасном производственном объекте.

Приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480 утвержден Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, пункт 6 которого возлагает на руководителя организации обязанность

по передаче оперативного сообщения об аварии в территориальный орган Ростехнадзора.

Вместе с тем конкретные сроки уведомления уполномоченных органов о факте аварии законодательством не установлены, что приводит к несвоевременному направлению соответствующей информации.

В частности, подобные случаи выявлялись органами прокуратуры Республики Коми в деятельности ООО «Л…», в связи с чем указанное юридическое лицо привлечено к административной ответственности по статье 8.5 (сокрытие или искажение экологической информации) КоАП РФ.

Кроме того, в названном приказе не предусмотрено направление информации о произошедшей аварии, повлекшей человеческие жертвы и иные тяжкие последствия, в органы, уполномоченные на проведение проверок в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении виновных лиц.

Информируя об изложенном руководство Ростехнадзора, Генеральной прокуратурой РФ предложено принять меры к обеспечению единообразного применения всеми территориальными подразделениями Ростехнадзора законодательства, регулирующего порядок расследования причин аварий на опасных производственных объектах, а также к совершенствованию нормативного правового регулирования в указанной сфере[4].

V. Нарушения в процессе осуществления деятельности по лицензированию.

При осуществлении функции *лицензирования деятельности в области промышленной безопасности Ростехнадзором допу-*

[4] Информация Генеральной прокуратуры РФ от 26.02.2015 № 74/2-399-2014 «О мерах по совершенствованию порядка расследования причин аварий на опасных производственных объектах», направленная Руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

скаются многочисленные нарушения Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ).

Имеются факты неправомерной выдачи лицензий на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности и эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов.

Например, ООО «Э…», не отвечающему лицензионному требованию о наличии в штате организации как минимум одного эксперта, для которого данная работа является основной, такая лицензия выдана.

Не в полной мере Ростехнадзором соблюдается принцип открытости и доступности информации, содержащейся в реестре лицензий.

Вопреки требованиям п. 10 ст. 13 Закона № 99-ФЗ в случае непредставления соискателем лицензии в тридцатидневный срок надлежащим образом оформленного заявления о предоставлении лицензии либо полного комплекта требуемых документов заявление и представленные документы заявителю Ростехнадзором не возвращаются.

В нарушение подп. «и» п. 8 Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утвержденного постановлением постановлением Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 № 492 (далее – Положение о лицензировании), в ряде лицензионных дел отсутствуют копии документов, подтверждающих наличие резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий.

Например, в лицензионных делах ООО «Т…» и ЗАО «К…» имеются только приказы руководителей указанных организаций о создании названных резервов, при этом документы, подтверждающие их фактическое создание, отсутствуют.

Вопреки чч. 5, 6 ст. 14 Закона № 99-ФЗ Ростехнадзором не соблюдаются сроки уведомления лицензиата (соискателя лицензии) о принятом решении.

Формирование лицензионных дел осуществляется с нарушением ст. 16 Закона № 99-ФЗ.

Установлены факты понуждения лицензиата (соискателя лицензии) к двойной уплате государственной пошлины. К примеру, Ростехнадзором отказано в переоформлении лицензии ООО «Э…» с уведомлением о необходимости оплаты государственной пошлины за совершение каждого юридически значимого действия, тогда как ранее заявителем государственная пошлина была оплачена.

Допускаются случаи двойного взимания государственной пошлины.

Выявлены факты выдачи Ростехнадзором лицензий в отсутствие необходимых лицензионных документов.

Так, представленное ООО «У…» в составе лицензионных документов положение о системе управления промышленной безопасности не соответствовало п. 7 требований к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2013 № 536.

Также названной организацией в Ростехнадзор в качестве документов, подтверждающих выполнение требований подп. «а» п. 4 Положения о лицензировании о наличии на праве собственности или ином законном основании по месту осуществления лицензируемого вида деятельности земельных участков, на которых размещаются объекты, представлены копии договоров аренды земельных участков, срок действия которых истек.

ООО «Э…» не представлены копии документов, подтверждающих наличие в штате соискателя лицензии как минимум одного эксперта, имеющего высшее профессиональное (техническое) образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, что не соответствует п. 4 Положения о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 682.

Несмотря на указанные несоответствия требованиям законодательства, Ростехнадзором приняты решения о выдаче лицензий, что противоречит ч. 7 ст. 14 Закона № 99-ФЗ.

В нарушение ч. 1 ст. 16 Закона № 99-ФЗ в большинстве проверенных лицензионных дел отсутствовали копии подписанных и зарегистрированных лицензий, распоряжений о проведении проверок соискателей лицензий и лицензиатов, копий уведомлений, связанных с осуществлением лицензирования.

Также Ростехнадзором не соблюдаются предусмотренные ст. 18 Закона № 99-ФЗ сроки принятия решений о переоформлении лицензий.

Ростехнадзором нарушается установленный порядок лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка по обращениям ООО «Г…» и ООО «И…» о неправомерном отказе Ростехнадзора в предоставлении лицензий на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности.

Установлено, что Ростехнадзором в предоставлении лицензии названным организациям отказано в связи с их несоответствием лицензионным требованиям, предусмотренным п. 4 Положения о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 682.

По информации Службы, причиной принятия соответствующих решений является отсутствие аттестации работников данных юридических лиц в качестве экспертов на знание действующих нормативных правовых актов в сфере промышленной безопасности.

Вместе с тем в настоящее время специальные требования к аттестации экспертов в области промышленной безопасности зако-

нодательством не предусмотрены.

Приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37 «О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» определены периодичность проведения аттестации (не реже одного раза в пять лет), а также основания проведения внеочередной аттестации, к которым относятся авария или несчастный случай со смертельным исходом на поднадзорном объекте.

Изучением материалов лицензионных дел по заявлениям указанных юридических лиц установлено, что в них имеются копии документов, подтверждающих проведение в 2014 г. аттестации работников данных организаций территориальными аттестационными комиссиями Ростехнадзора.

Кроме того, проведенными Межрегиональным территориальным управлением Ростехнадзора в отношении ООО «Г…» и ООО «И…» выездными проверками в рамках лицензионного контроля установлено соответствие соискателей лицензии лицензионным требованиям.

Фактически при принятии решений об отказе в предоставлении лицензий Службой сделан вывод о недостаточности проведенной ранее аттестации соответствующих специалистов и необходимости прохождения ими дополнительной аттестации при отсутствии предусмотренных законодательством оснований.

При этом лицензии на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности другим ООО выданы Ростехнадзором в октябре 2014 г. на основании документов об аттестации работников названных организаций, проведенной в 2012-2013 гг., без предъявления требований о проведении дополнительной аттестации на знание действующих на момент предоставления лицензии нормативных правовых актов.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии в Ростехнадзоре единой практики применения законодательства о лицен-

зировании и несогласованности позиций центрального аппарата Службы и ее территориальных подразделений.

Информируя руководство Ростехнадзора об изложенном, Генеральной прокуратурой РФ предложено принять меры к совершенствованию нормативного правового регулирования в области аттестации и лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности и обеспечить единообразное применение требований законодательства в данной сфере всеми подразделениями Ростехнадзора и его территориальными органами[5].

VI. Нарушения в процессе рассмотрения обращений граждан, содержащих сведения о совершенных должностными лицами органов Ростехнадзора противоправных деяниях.

Так, по обращениям ряда граждан должностные лица Ростехнадзора ограничились получением информации органов внутренних дел об отсутствии заявителей по указанным ими адресам.

По обращению гр-на М…. о противоправных действиях работников Северо-Уральского управления Ростехнадзора данным подразделением проведена служебная проверка, результаты которой направлены помощнику Руководителя Ростехнадзора для учета в работе.

Вопреки требованиям ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подобного рода обращения в правоохранительные органы не направляются.

В целях устранения выявляемых в ходе проверок подобного рода нарушений Генеральной прокуратурой РФ неоднократно

---

[5] Информация Генеральной прокуратуры РФ от 29.12.2014 № 74/2-461-2014 «О ненадлежащей реализации Ростехнадзором полномочий в области лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности», направленная Руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

(2011, 2013, 2014 гг. и др.) вносились представления об устранении нарушений законодательства, о промышленной безопасности опасных производственных объектов в деятельности Ростехнадзора Руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору направлено подобного рода, по результатам рассмотрения которых предлагалось, в том числе:

1. Организовать надлежащий государственный контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности на предприятиях I класса опасности.

2. Исключить факты нарушений административного законодательства и законодательства о лицензировании в деятельности органов Ростехнадзора.

3. Установить контроль за устранением выявленных в деятельности территориальных органов Службы нарушений закона.

4. Решить вопрос о дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц Ростехнадзора и возмещении причиненного федеральному бюджету ущерба.

Представления рассмотрены, все требования, в них содержащиеся, Службой удовлетворены.

3.2. Прокурорский надзор за исполнением законов организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, а также проводящими экспертизу промышленной безопасности.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, зачастую игнорируются требования Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ), что создает условия для возникновения аварий, несо-

блюдения прав работников на безопасные условия труда и ставит под угрозу их жизнь и здоровье.

На многих предприятиях основные производственные фонды имеют значительный уровень износа. Эксплуатация оборудования за пределами срока его службы является одной из наиболее распространенных причин аварий и инцидентов.

Хозяйствующими субъектами не обеспечивается качественное и своевременное выполнение работ по обслуживанию и ремонту используемых объектов, игнорируются требования правил промышленной безопасности, не планируются и не осуществляются мероприятия, направленные на предупреждение аварий и инцидентов. Это объясняется, прежде всего, желанием собственников предприятий получать максимальную прибыль от оборудования без вложения дополнительных средств на его модернизацию.

Многочисленным нарушениям законодательства также способствуют крайне слабый уровень производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности и существенные недостатки в деятельности органов государственного контроля и надзора.

В порядке подготовки к проверке прокурорам следует:

изучить законы и иные нормативные акты, регламентирующие правоотношения в сфере промышленной безопасности;

обобщить и проанализировать сведения о состоянии законности в указанной сфере правоотношений, в том числе содержащиеся в жалобах и обращениях граждан, предприятий и организаций (в правоохранительные, контролирующие органы, органы государственной власти и местного самоуправления), результаты прокурорской, следственной, судебной и административной практики, сообщения средств массовой информации, статистические данные, материалы контролирующих и иных государственных органов.

***Объекты проверки**:* территориальные органы Ростехнадзора, организации, эксплуатирующие опасные производственные

объекты, а также проводящие экспертизу промышленной безопасности.

К проведению проверок в организациях целесообразно привлекать специалистов территориальных органов Ростехнадзора.

В организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, прокурорам следует проверять:

исполнение предусмотренной ст. 2 Федерального закона № 116-ФЗ обязанности по регистрации эксплуатируемых опасных производственных объектов в государственном реестре;

соблюдение установленных в ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» сроков перерегистрации опасных производственных объектов в государственном реестре с присвоением соответствующего класса опасности;

наличие лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности;

разработку и утверждение в установленном ст. 14 Федерального закона № 116-ФЗ порядке декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности;

создание в соответствии со ст. 11 Федерального закона № 116-ФЗ в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов опасности, системы управления промышленной безопасностью;

осуществление предприятием производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности;

соблюдение установленного в п. 2 ст. 11 Федерального закона № 116-ФЗ срока представления сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в органы Ростехнадзора;

принятие в соответствии со ст. 9 Федерального закона № 116-ФЗ мер по предотвращению проникновения на опасный производ-

ственный объект посторонних лиц;

факты допуска в нарушение п. 1 ст. 9 Федерального закона № 116-ФЗ к работе на опасном производственном объекте лиц, не удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и имеющих медицинские противопоказания к указанной работе;

проведение в случаях, предусмотренных ст. 7 и 13 Федерального закона № 116-ФЗ, экспертизы промышленной безопасности используемых зданий, сооружений и технических устройств, а также осуществление диагностики, испытания, освидетельствования применяемых сооружений и технических устройств;

исполнение установленной ст. 10 Федерального закона № 116-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 730 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах» обязанности по разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте;

заключение договора на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами или формированиями либо наличие собственных аварийно-спасательных формирований;

создание резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий;

проведение обучения работников действиям в случае аварии;

поддержание в работоспособном состоянии систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии;

исполнение предусмотренных ст. 9 и 12 Федерального закона № 116-ФЗ обязанностей по учету и расследованию несчастных случаев, инцидентов и аварий, своевременному информированию о них уполномоченных государственных органов, принятию профилактических мер по устранению причин и условий возникновения аварий и инцидентов в дальнейшем;

заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта в соответствии с

требованиями Федерального закона от 27.10.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

В организациях, проводящих экспертизу промышленной безопасности, необходимо проверить:

наличие лицензии на проведение экспертизы промышленной безопасности;

укомплектованность штата организации экспертами в соответствии с требованиями Положения о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2012 № 682;

обеспеченность экспертной организации необходимым для производства экспертиз оборудованием, приборами, материалами и средствами информационного обеспечения;

исполнение установленного в п. 2 ст. 13 Федерального закона № 116-ФЗ запрета на проведение экспертизы промышленной безопасности в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании экспертной организации или лицам, входящим с ней в одну группу лиц в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации;

соблюдение порядка проведения и оформление результатов экспертизы, установленного нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности;

случаи проведения вопреки требованиям п. 9 ст. 13 Федерального закона № 116-ФЗ экспертиз без обследования фактического состояния технических устройств, зданий и сооружений на опасных производственных объектах;

факты участия экспертов в нарушение п. 10 ст. 13 Федерального закона № 116-ФЗ в проведении экспертизы промышленной

безопасности в отношении опасных производственных объектов, принадлежащих организациям, в трудовых отношениях с которыми они состоят.

Типичные нарушения законодательства, допускаемые организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты.

Органами прокуратуры субъектов Российской Федерации выявляются многочисленные *нарушения требований ст. 2 Федерального закона от 21.07.1999 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ) в связи с несоблюдением организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, обязанности по регистрации таких объектов в государственном реестре.*

Например, прокурором одного из районов Воронежской области установлен факт использования ООО «А…» 2-х сосудов для хранения жидкой углекислоты емкостью (III класс опасности) без их регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, в отсутствие лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов. Данная углекислота обществом преобразовывалась в газ и через накопительную рампу закачивалась в 40-литровые баллоны, от реализации которых получен доход в особо крупном размере. По отмеченным фактам прокурором района вынесено постановление в порядке ст. 37 УПК РФ, материал направлен в полицию для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ.

Прокуратурой одного из районов Чувашской Республики выявлено, что строительная организация ООО «С…» эксплуатирует 2 автокрана, отвечающих признакам опасных производственных объектов, однако мер по внесению сведений о них в государственный реестр организацией не принимается. В этой свя-

зи прокуратурой района в отношении директора общества возбуждено административное дело по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, внесено представление.

Прокуратурой другого района данной республики в районный суд направлено 11 исковых заявлений о признании бездействия незаконным и об обязании устранить допущенные нарушения в связи с осуществлением в образовательных учреждениях района эксплуатации незарегистрированных в установленном порядке в государственном реестре опасных производственных объектов (газовых котлов).

Аналогичные нарушения выявлены также прокурорами Свердловской, Челябинской, Саратовской, Хабаровской, Новгородской, Ростовской, Кировской областей, Кабардино-Балкарской Республики и Республики Башкортостан, Ханты-Мансийским автономным округом.

Органами прокуратуры субъектов Российской Федерации в деятельности организаций, эксплуатирующих ОПО, вскрываются *нарушения утвержденных ст. 10 Закона № 116-ФЗ сроков перерегистрации ОПО в государственном реестре с присвоением соответствующего класса опасности.*

Так, проверкой газозаправочных станций, расположенных на территории Республики Ингушетия, органами прокуратуры установлено, что, несмотря на указанные требования закона, а также п. 1 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», 4 названных станции не перерегистрированы в государственном реестре опасных производственных объектов до 01.01.2014, и срок действия лицензии на эксплуатацию взрывоопасных объектов истек.

По результатам проверки органами прокуратуры республики в отношении субъектов, эксплуатирующих указанные ОПО, возбуждено 4 дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, которые переданы на рассмотрение в Кавказское

управление Ростехнадзора.

Аналогичные нарушения выявлены прокурором г. Н. в 7 образовательных учреждениях города и 2 учреждениях здравоохранения. В целях устранения допущенных нарушений прокурором города внесены соответствующие представления.

Прокурором К-го района Мурманской области данные нарушения выявлены в ходе проверки деятельности ООО «К…», эксплуатирующего такие ОПО, как склад ГСМ, аммиачно-холодильная установка, элеватор, подготовительное отделение, участок транспортирования опасных веществ. По итогам проверки прокурором данного района в адрес директора организации внесено представление.

Проверкой ООО «Т…» прокурором Т-го района Свердловской области установлено, что обществом эксплуатируются такие ОПО, как аммиачно-холодильная установка и сеть газораспределения, при отсутствии соответствующих документов, подтверждающих их перерегистрацию с присвоением соответствующего класса опасности. По данному факту прокурором района в адрес генерального директора ООО внесено представление.

Аналогичные нарушения зафиксированы прокурорами Чеченской, Чувашской Республиками, Республикой Башкортостан, Тверской, Воронежской, Саратовской, Самарской, Курганской Нижегородской, Калужской, Ростовской, Кировской областей, Ханты-Мансийским автономным округом, г. Москвы.

Прокурорами вскрыты массовые факты игнорирования организациями, эксплуатирующими ОПО, требований законодательства в части *неполучения лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов 1, 2 и 3 классов опасности.*

Прокуратурой В-го района г. Санкт-Петербурга зафиксирован факт эксплуатации газовой котельной, принадлежащей ООО «Э…» в отсутствие лицензии на осуществление деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных произ-

водственных объектов I, II и III классов опасности, чем нарушены требования ст. 6 и 9 Закона № 116-ФЗ и п. 1.1.6 Правил безопасности систем газораспределения и газопотребления, утвержденных постановлением Госгортехнадзора Российской Федерации от 18.03.2003 № 9.

В связи с данными нарушениями прокуратурой района в отношении виновного должностного лица ООО «Э…я» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, которое передано на рассмотрение в Северо-Западное управление Ростехнадзора, руководителю организации внесено представление.

Факт эксплуатации промышленной газовой котельной при отсутствии лицензии установлен прокуратурой К-го района г. Санкт-Петербург в ходе проверки ООО «Э…», в связи с чем генеральному директору предприятия внесено представление, постановлением Северо-Западного управления Ростехнадзора ООО «Э…» привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 тыс. руб.

Домодедовской городской прокуратурой выявлены факты эксплуатации МУП «Т…» котельных без лицензии. В связи с этим 7 материалов проверок направлены городской прокуратурой в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в УМВД России по г.о. Домодедово и СО при УМВД России по г.о. Домодедово. По результатам рассмотрения материалов СО при УМВД России по г.о. Домодедово в 2013 г. возбуждено 4 уголовных дела, в 2014 г. – 2 уголовных дела по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ.

Прокурором одного из городов Ханты-Мансийского автономного округа в суд подан иск об обязании ЗАО «Л…», эксплуатирующего опасные производственные объекты 3 класса опасности (пункт подготовки и сбора нефти, фонд скважин, систему промысловых трубопроводов Когалымского месторождения, площадки дожимной насосной станции, системы промысловых трубопро-

водов Покамасовского, Чумпасского, Южно-Ягунского, Грибного месторождений и др.) в нарушение ч. 1 ст. 9 Закона №116-ФЗ, ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в отсутствие лицензии на осуществление деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных объектов III класса опасности.

Аналогичные нарушения выявлены прокурорами города также и в деятельности ряда других ООО и ОАО. В целях устранения нарушений прокурорами приняты исчерпывающие меры реагирования.

Прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки ООО «А…» установлено, что в январе текущего года Северо-Западным управлением Ростехнадзора вскрыт факт отсутствия у организации необходимой лицензии, в связи с чем руководителю общества выдано предписание. Однако на момент прокурорской проверки указанное нарушение закона не устранено. Прокурором города внесено представление в адрес руководителя данной организации.

Прокуратурой С-го района г. Грозного установлен факт работы автомобильной газозаправочной станции при отсутствии лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного объекта III класса опасности. В связи с этим прокуратурой названного района возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, которое направлено для рассмотрения по существу в территориальный орган Ростехнадзора.

Прокурором К-го района Свердловской области в ходе проверки деятельности ООО «П…» по эксплуатации автомобильной газовой заправочной станции установлено, что указанная деятельность обществом осуществляется без лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного объекта, а также разрешения на ввод ее в эксплуатацию, что является также нарушением Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». По факту выявленных нарушений, прокуро-

ром района в районный суд направлено исковое заявление к ООО «П…» о приостановлении деятельности автомобильной газовой заправочной станции до получения соответствующей лицензии и разрешения. Кроме того, в отношении указанного юридического лица прокурором района возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ.

Аналогичные нарушения органами прокуратуры области выявлены в деятельности иных ООО, ОАО, МУП и иных организаций. По всем фактам отсутствия лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных объектов, органами прокуратуры области приняты исчерпывающие меры реагирования.

Прокуратурой Б-го района Самарской области установлено, что одна из автозаправочных станций эксплуатируется ООО «О…ь» без соответствующей лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного производственного объекта. В связи с этим прокуратурой района инициирована доследственная проверка на предмет наличия в действиях должностных лиц ООО «О…» признаков состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 171 УК РФ, по результатам проведения которой ОД МВД России по Б-му району по указанной статье УК РФ возбуждено уголовное дело.

Аналогичные нарушения зафиксированы прокурорами Чувашской, Кабардино-Балкарской Республик, Республик Хакасия, Коми и Ингушетия, Тверской, Саратовской, Рязанской, Челябинской, Омской, Воронежской, Курганской, Магаданской областей, г. Москвы, Ханты-Мансийским автономным округом.

Прокурорскими проверками в деятельности организаций, эксплуатирующих ОПО, установлены нарушения требований ст. 14 Закона № 116-ФЗ об обязательной разработке и утверждению декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов 1 и 2 классов опасности.

Например, межрайонным природоохранным прокурором г. Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края в нарушение указан-

ных требований закона, ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», п. 9 Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.1998 № 1303, вскрыт факт осуществления ООО «О…» эксплуатации гидротехнического сооружения «ГТС хвостохранилища обогатительной фабрики ОАО «О…» без декларации безопасности гидротехнического сооружения. В связи с выявленными нарушениями прокурором в отношении организации возбуждено административное производство по ст. 9.2 КоАП РФ.

Нарушения требований ст. 11 Закона № 116-ФЗ в организациях, эксплуатирующих ОПО 1 и 2 классов опасности, в части создания системы управления промышленной безопасности выявлены прокурорами Республик Башкортостан, Коми, Ханты-Мансийского автономного округа.

Органами прокуратуры субъектов Российской Федерации выявлены факты *неисполнения обязанности по осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности,* установленной ст. 11 Закона № 116-ФЗ.

Прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки в ООО «Э…» установлено, что в нарушение названной статьи Закона № 116-ФЗ план мероприятий по обеспечению промышленной безопасности не разработан, план работы по осуществлению производственного контроля в организации отсутствует, комплексные и целевые проверки в рамках осуществления производственного контроля не проводятся. По данному факту прокурором города в адрес руководителя ООО «Э…» внесено представление, по результатам рассмотрения которого виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, выявленные прокуратурой нарушения закона устранены.

Прокурором другого города данной области проведена проверка деятельности МУП «С…», в ходе которой установлено, что вопре-

ки нормам действующего законодательства Положение по организации и осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности не соответствует руководящим документам данного предприятия, ответственное за осуществление производственного контроля лицо не назначено. В связи с чем прокурором города руководителю предприятия внесено представление с требованием об устранении выявленных нарушений и в тот же день возбуждено административное производство в отношении предприятия по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Аналогичные нарушения зафиксированы также прокурорами Свердловской, Ростовской, Тверской, Ульяновской областей, г. Санкт-Петербург, Чувашской Республики, Хабаровского края.

В ходе проверок прокурорами субъектов Российской Федерации вскрывались нарушения п. 2 ст. 11 Закона № 116-ФЗ в части *несоблюдения предприятиями, эксплуатирующими ОПО, сроков предоставления сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в органы Ростехнадзора.*

Например, прокурором одного из городов Мурманской области проведена проверка ООО «Н…», в ходе которой установлено, что данным предприятием в нарушение названной нормы закона сведения об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в территориальный орган Ростехнадзора не представлены. Прокурором города по указанным нарушениям в отношении генерального директора ООО «Н…» возбуждено административное производство по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, которое находится на рассмотрении. Аналогичные нарушения зафиксированы прокурорами Чеченской Республики, Республики Хакасия и Башкортостан, Воронежской, Курганской, Кировской, Новгородской, Самарской, Новгородской, Рязанской, Омской, Ульяновской областей.

Органами прокуратуры субъектов Российской Федерации выявлялись нарушения ст. 9 Закона № 116-ФЗ в части *непринятия*

организациями, эксплуатирующими ОПО, мер по предотвращению проникновения на опасный производственный объект посторонних лиц.

Так, прокурором Н-го района Ханты-Мансийского автономного округа вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ в отношении ООО ЧОП «А…», которое в нарушение ч. 3 ст. 11 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», п. 21 Перечня объектов, подлежащих государственной охране, утвержденного постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587, а также п. «г» ч. 3 Положения о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23.06.2011 № 498, осуществляет охрану опасных производственных объектов ОАО «В…» (фонды скважин Тагринского и Западно-Варьеганского месторождения, площадки насосных станций Варьеганского месторождения, площадки установки по переработке нефти) и ОАО МПК «А…», подлежащих государственной охране.

Прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проведения проверки ОАО «А…» и ООО «Н…», установлено, что указанными предприятиями надлежащих мер в целях предотвращения доступа посторонних лиц на опасные производственные объекты не принято. Так, на территории ОПО ООО «Н…» отсутствует периметральное ограждение, а также иные технические средства, обеспечивающие контроль и пресечение проникновения посторонних лиц на территорию ОПО. По выявленным нарушениям прокурором города в адрес организации внесено представление, которое находится на рассмотрении.

В ходе проверки ОПО ОАО «А..» установлено, что установленное периметральное ограждение имеет многократные повреждения. Мер к восстановлению ограждения руководством предприятия не принималось. В связи с выявленными нарушениями

24.04.2014 прокурором города в адрес генерального директора внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Прокуратурой С-го района Магаданской области установлено, что в нарушение требований законодательства о промышленной безопасности и противодействии терроризму склад взрывчатых материалов ОАО «С…» охраняется частным охранным предприятием, в связи с чем в С-ий районный суд направлено исковое заявление об обязании общества принять меры к осуществлению государственной охраны указанного склада.

В ходе проверки БУ «Я…» органами прокуратуры Чувашской Республики установлено, что учреждением не разработано и не утверждено положение, устанавливающее меры по предотвращению несанкционированного доступа и проникновения на опасный производственный объект, не ограничен доступ работников учреждения к указанному объему.

Прокурором г. К. Свердловской области вскрыт факт отсутствия охраны опасных производственных объектов и объектов топливно-энергетического комплекса.

Аналогичные факты вскрыты прокурорами Республик Башкортостан, Коми, Ингушской Республикой, Ханты-Мансийским автономным округом, Омской, Тверской, Ульяновской, Московской, Саратовской, Рязанской, Хабаровской областей.

Прокурорами выявлялись также *факты допуска к работе на ОПО лиц, не удовлетворяющих квалификационным требованиям и имеющих медицинские противопоказания к указанной работе.*

Например, прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки ОАО «П…» установлено, что сварочные работы проводятся лицом, не имеющим соответствующей квалификации. Указанные факты отражены в представлении прокурора в адрес организации.

Прокурором другого города указанной области в ходе проверки ООО «Н…» выявлены факты допуска к выполнению работ лиц,

не прошедших необходимую для этого аттестацию. Данные нарушения, в том числе отражены в постановлении прокурора города о возбуждении административного производства по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ в отношении генерального директора указанного общества.

Прокурором г. С. Мурманской области в ходе проверки МУП «С…» выявлены факты допуска к производству работ на ОПО лиц, не ознакомленных с производственными инструкциями по эксплуатации технических устройств, в связи с чем прокуратурой города в отношении предприятия возбуждено административное производство по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Прокурором И-го района Чувашской Республики установлено, что руководителем и специалистами сельскохозяйственного производственного кооператива (СХПК), осуществляющими деятельность по эксплуатации системы газопотребления предприятия не пройдена аттестация (проверка знаний требований промышленной безопасности) в объеме, соответствующем должностным обязанностям. Более того, в организации не имеется документов, подтверждающих отсутствие у работников медицинских противопоказаний к указанной работе. По указанным основаниям прокурором района в отношении председателя кооператива возбуждено административное дело по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, внесено представление.

В связи с выявленными нарушениями антитеррористического законодательства прокуратурой одного из городов Хабаровского края в деятельности топливно-энергетического комплекса – СП «К…» филиала «Х…» ОАО «Д…», выразившихся в игнорировании 61, 62, 64, 73, 79, 80, 82, 171 Правил по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 458, прокуратурой города к указанной организации предъявлен иск, который судом был рассмотрен и удовлетворен.

Прокуратурой Л-го района г. Грозного при проверке одного из филиалов ГУП «Ч…», эксплуатирующего опасный производственный объект, установлен факт допуска к работе на данном объекте лица, не соответствующего квалификационным требованиям. Кроме того, не обеспечено проведение аттестации работника в области промышленной безопасности, отсутствуют необходимые правовые акты, устанавливающие требования промышленной безопасности, а также правила ведения работ на опасном производственном объекте, не организовано осуществление производственного контроля, отсутствует положительное заключение экспертизы промышленной безопасности, планы мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных объектах. Изложенное послужило основанием для возбуждения в отношении лица, допустившего данные нарушения, дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Аналогичные факты вскрыты также прокурорами Чеченской, Чувашской Республик, Республик Хакасия, Коми и Башкортостан, Кировской, Нижегородской, Хабаровской, Ульяновской, Самарской, Саратовской, Калужской, Воронежской областей, г. Москвы.

Прокурорскими проверками выявлены факты несоблюдения организациями, эксплуатирующими ОПО, требований ст.ст. 7 и 13 Закона № 116-ФЗ в части *проведения экспертизы промышленной безопасности используемых зданий, сооружений и технических устройств, а также осуществление диагностики, испытания, освидетельствования применяемых сооружений и технических устройств.*

Так, прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки МУП «С…» установлено, что в нарушение вышеуказанных норм закона на производственном объекте (склад ГСМ котельной) не проведена экспертиза промышленной безопасно-

сти сооружения, в связи с чем прокуратурой города в отношении предприятия возбуждено административное производство по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Прокурором другого города указанной области в ходе проверки ЗАО «К…» установлено, что предприятие осуществляет эксплуатацию 3-х подъемных кранов грузоподъемностью 10, 20 и 30 тонн, не проведя технических освидетельствований указанных подъемных сооружений. По данному факту прокурором города в адрес руководителя общества внесено представление.

Прокурором города К. Свердловской области установлено, что в нарушение указанных норм закона на ОАО «К…» допускается эксплуатация площадки плавильно-литейного участка, основного технологического оборудования с истекшим нормативным сроком службы без проведения экспертизы промышленной безопасности, при отсутствии проектной документации. По факту выявленного нарушения прокурором города в адрес генерального директора ОАО «К…» внесено представление.

Аналогичные нарушения выявлены в деятельности ОАО «Уральский электрохимический комбинат», МУП «Новоуральскгаз» и иных организаций.

Прокуратурой К-го района г. Санкт-Петербург в ходе проверки ГУП «Т…» установлено, что предприятием не обеспечено своевременное выполнение экспертизы промышленной безопасности трубопроводов, транспортирующих горячую воду с температурой свыше 1150°С, применяемых на опасном производственном объекте. В связи с чем прокуратурой района в отношении предприятия возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого постановлением Северо-Западного управления Ростехнадзора данному юридическому лицу назначено наказание в виде штрафа в размере 750 тыс. руб.

Аналогичные нарушения вскрыты прокурорами Челябинской, Нижегородской, Тверской, Ульяновской, Воронежской, Омской об-

ластей, Хабаровского края, Республик Хакасия и Коми.

В ходе проверки исполнения организациями ст. 10 Закона № 116-ФЗ в части *обязанности по разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах* (далее – план) органами прокуратуры также выявляются нарушения.

Прокурором города А… в ходе проверки ООО «Н…» и А-ой ТЭЦ выявлены факты несоответствия планов требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 730 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах». По выявленным нарушениям прокурором города в адрес руководителя ТЭЦ внесено представление.

Прокурором Л-го административного округа г. Мурманска в ходе проверки в ОАО «М…» установлено, что на момент проверки в Обществе имелся только проект плана, который не был согласован в установленном порядке. Указанные нарушения отражены в постановлении прокурора округа о возбуждении административного производства по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ в отношении генерального директора общества.

Прокурором К-го района Мурманской области в ходе проверки установлено, что в ОАО «М…» план не разработан и не введен в действие, в связи с чем в адрес руководителя общества было внесено представление.

Факты отсутствия планов выявлены также Мурманским межрайонным природоохранным прокурором в ОАО «М…». По постановлению прокурора виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности по ст. 9.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 20 тыс. руб.

Прокуратурой В-го района Воронежской области в связи с выявленными в данной сфере нарушениями закона в деятельности ООО «М…» в районный суд направлено заявление о возложении на организацию обязанности по приведению в соответ-

ствии с требованиями законодательства плана мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на ОПО. Указанный документ в нарушение закона и приказа Ростехнадзора от 26.12.2012 № 781 не содержал схемы оповещения об аварии, инструкции по безопасной остановке технологического процесса, списка инструмента, материалов, приспособлений, средств индивидуальной защиты и др. Решением суда требования прокурора удовлетворены.

Аналогичные нарушения закона установлены органами прокуратуры Чеченской, Чувашской, Ингушской Республик, Воронежской, Ульяновской, Омской областей, Хабаровского края, г. Москвы.

Выявлены *факты несоблюдения организациями, эксплуатирующими ОПО, требований законодательства в части заключения договоров на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами или формированиями либо создания собственных аварийно-спасательных формирований.*

Так, прокурором К-го района Мурманской области в ходе проверки ООО «К…» установлено, что в нарушение ст. 10 Закона № 116-ФЗ ООО «К…» договор на обслуживание с профессиональной аварийно-спасательной службой (формированием) не заключался, собственное аварийно-спасательное формирование отсутствует. Прокуратурой района в адрес генерального директора ООО «К…» внесено представление об устранении нарушений законодательства о промышленной безопасности.

С-им городским прокурором Свердловской области при проверке ряда ООО установлено, что обществами не сформированы аварийно-спасательные формирования, не разрабатываются и не утверждаются планы мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, не проводится обучение работников действиям в случае аварии. По выявленным нарушениям прокурором в адрес руководителей соответствующих организаций внесены представления об устране-

нии нарушений федерального законодательства.

Аналогичные факты вскрыты органами прокуратуры г. Санкт-Петербург, г. Москвы, Челябинской, Рязанской, Новгородской, Курской, Калужской, Тверской, Воронежской, Самарской, Магаданской областей, Республик Коми и Хакасия.

В ходе проверок органами прокуратуры субъектов Российской Федерации дается оценка деятельности организаций, эксплуатирующих ОПО, в части *создания финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий.*

Так, прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки ОАО «А…» установлено, что требование о создании резерва финансовых ресурсов предприятием соблюдено, однако при этом материальные ресурсы для локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте предприятия отсутствуют. Необходимое оборудование фактически находится в другом муниципальном образовании. По данному факту прокурором города в адрес руководителя предприятия внесено представление с требованием об устранении выявленных нарушений.

Органами прокуратуры Свердловской области установлено, что рядом ОАО и ООО не созданы резервы материальных ресурсов для ликвидации аварий. По фактам выявленных нарушений, органами прокуратуры области в адрес руководителей предприятий внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства.

Аналогичные факты установлены органами прокуратуры Московской, Саратовской, Рязанской, Челябинской, Омской, Самарской, Ульяновской, Курской, Нижегородской областей, Республик Коми, Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики.

Органами прокуратуры субъектов Российской Федерации *зафиксированы факты неисполнения обязанностей по обучению работников действиям в случае аварии.*

Например, нарушения положений п. 1 ст. 10 Закона № 116-ФЗ о необходимости обучения работников действиям в случае ава-

рии или инцидента на ОПО во многих организациях выявлены прокурорами ряда районов Ульяновской области. По всем выявленным нарушениям приняты меры прокурорского реагирования.

Аналогичные факты установлены также органами прокуратуры Воронежской, Новгородской, Самарской, Тверской областей, Республики Башкортостан.

В ходе проводимых проверок органами прокуратуры субъектов Российской Федерации дается оценка *действиям должностных лиц организаций по поддержанию в работоспособном состоянии систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии.*

Так, прокурором Л-го административного округа г. Мурманска в ходе проверки ОАО «М…» установлено, что меры по поддержанию в работоспособном состоянии систем поддержки действий в случае аварийных ситуаций в полной мере руководством предприятия не приняты. Эвакуационные выходы из производственных помещений не оснащены аварийным освещением от бесперебойного источника питания. Выявленные нарушения отражены в постановлении прокурора Ленинского административного округа о возбуждении административного производства в отношении директора ОАО «М…» по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

По результатам проверки, проведенной прокуратурой О-го района Магаданской области, установлено, что в нарушение требований законодательства ООО «О…» не создана локальная система оповещения на эксплуатируемом химически опасном объекте. По результатам проверки прокуратурой района в О-ий районный суд направлено заявление об обязании общества осуществить строительство и ввод в эксплуатацию локальной системы оповещения населения на указанном химически опасном объекте. Данное исковое заявление судом удовлетворено.

Аналогичные нарушения установлены также прокурорами Чувашской Республики, Республики Башкортостан, Самарской об-

ласти.

Прокурорами *выявлен ряд нарушений требований ст. 9 и 12 Закона № 116-ФЗ по учету и расследованию несчастных случаев, инцидентов и аварий, своевременному информированию о них уполномоченных государственных органов, принятию профилактических мер по устранению причин и условий возникновения аварий и инцидентов в дальнейшем.*

К примеру, прокурором города А… в ходе проверки в ООО «Н…» установлено, что документ, определяющий порядок расследования причин инцидентов и их учета в организации разработан на основании утративших силу документов, с территориальным органом Ростехнадзора не согласован, в связи с чем прокуратурой города возбуждено административное производство в отношении генерального директора организации по ст. 9.1. КоАП РФ.

Аналогичные нарушения выявлены прокурором П-го района Мурманской области в ходе проверки рудника, принадлежащего ОАО «К…». Прокурором района установлено, что на путях эвакуации отсутствуют указатели направления к выходам на поверхность. По данному факту прокурором района в адрес руководителя ОАО «К…» внесено представление.

В ходе проверки исполнения предусмотренных ст. 9 и 12 Федерального закона № 116-ФЗ обязанностей по учету и расследованию несчастных случаев, инцидентов и аварий в деятельности МУП «Г…» прокурором Н-го района Свердловской области установлено, что предприятием учёт аварий и инцидентов на опасном производственном объекте – системе теплоснабжения города, не ведется, соответствующий журнал учета не заведен. По данному факту прокурором района директору указанного предприятия внесено представление.

Аналогичные факты вскрыты органами прокуратуры Чувашской Республики, Республики Башкортостан, Воронежской области.

Организациями, осуществляющими эксплуатацию ОПО, допускаются также *нарушения положений Федерального закона от*

27.10.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на объекте».

Например, прокурором одного из городов Мурманской области в ходе проверки деятельности одного из ФГБУЗ МСЧ ФМБА России установлено, что медсанчасть осуществляет эксплуатацию опасного производственного объекта с 28.11.2013, однако договор обязательного страхования гражданской ответственности не заключен. По данному факту руководителю медицинского учреждения внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Указанные факты выявлены органами прокуратуры Чеченской, Чувашской, Ингушской Республик, Кабардино-Балкарской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа, Свердловской, Ульяновской, Воронежской, Магаданской, Новгородской, Ростовской, Саратовской, Рязанской, Нижегородской областей, Хабаровского края.

Типичные нарушения законодательства в сфере использования атомной энергии

К типичным нарушениям законодательства, допускаемым организациями и предприятиями в сфере использования атомной энергии относится прежде всего *отсутствие у должностных лиц разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии*, выдаваемых органами государственного регулирования безопасности, вопреки нормам ст. 27 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 170-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 03.03.1997 № 240 «Об утверждении перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии».

Например, Московской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах на одном из подведомственных Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» предприятий выявлено 21 должностное лицо, не имеющее данного разрешения.

Допускается несоблюдение требований ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) и пп. 8.2, 8.5 Санитарных правил обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002), утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.10.2002 № 33, выражающееся *в эксплуатации хранилища радиоактивных отходов без проектной технической документации* на соответствующие объекты.

Имеют место многочисленные факты *осуществления организациями и предприятиями деятельности в данной сфере без соответствующих лицензий*, с лицензиями, срок действия которых истек, а также с нарушением условий данных лицензий.

Так, Калужской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах выявлено предприятие, осуществляющее деятельность по техническому обслуживанию исследовательского ядерного реактора при отсутствии лицензии на право его эксплуатации, а срок действия предыдущей лицензии истек.

Допускаются нарушения законодательства в сфере промышленной безопасности объектов ядерного энергетического комплекса *при модернизации, строительстве энергоблоков, закупке оборудования и комплектующих*.

Например, по результатам проверки прокуратуры Ленинградской области органами внутренних дел данной области возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ (мошенничество), в связи с выявленными фактами закупки для Ленинградской АЭС контрафактного

изделия, незаконно произведенного нелицензированным предприятием по техническим разработкам специализированного научно-исследовательского института, являвшихся интеллектуальной собственностью Российской Федерации. Приговором суда виновному лицу назначено наказание в виде 3-х лет лишения свободы условно.

Зачастую предприятия в сфере использования атомной энергии в своей деятельности игнорируют *требования санитарно-эпидемиологического законодательства, связанные с обеспечением радиационной безопасности на их территории*. Имеют место случаи работы с источниками ионизирующего излучения при истечении сроков действия выданных региональными управлениями ФМБА России санитарно-эпидемиологических заключений на право обращения с данными объектами.

Прокурорами вскрыты многочисленные факты *несоблюдения норм законодательства о радиационной безопасности населения при обращении с радиоактивными отходами и организации их временного хранения.*

Имеют место случаи нарушения указанными предприятиями и организациями правил учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, необеспечение техническими средствами физической защиты помещений, в которых хранятся радиоактивные вещества.

Прокурорскими проверками установлены факты организации ненадлежащего контрольно-пропускного режима на указанных предприятиях.

Например, Четвертой прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области выявлено предприятие, заключившее 20 договоров по организации контрольно-пропускного режима на свою охраняемую территорию со сторонними организациями.

Допускается игнорирование требований действующего законодательства в области гражданской обороны.

Так, органами прокуратуры Ленинградской области выявлено предприятие, на котором отсутствовала система оповещения сотрудников и населения о чрезвычайных ситуациях в радиусе 5 км вокруг него.

Типичные нарушения законодательства в деятельности организаций, проводящих экспертизу промышленной безопасности.

Зачастую работники экспертной организации, непосредственно осуществляющие экспертизу, не аттестуются на знание требований промышленной безопасности. Выдаваемые экспертными организациями заключения экспертизы промышленной безопасности не в полной мере отвечают требованиям специальных правовых актов, не организовано хранение копий таких заключений.

Вопреки требований п. 10 ст. 13 Федерального закона № 116-ФЗ допускаются факты участия в проведении экспертизы промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, принадлежащих организации, эксперта, незаконно состоящего в трудовых отношениях с соответствующей организацией.

Многочисленные нарушения допускаются при оформлении экспертных заключений.

В нарушение п. 12 Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологичсекому, технологическому и атомному надзору, утвержденного приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37, не проводится аттестация работающих в шахте специалистов в области промышленной безопасности при переводе их на другую работу.

Допускаются факты нарушения Положения о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14.11.2013 № 538.

Так, прокурором Д-го района г. Нижнего Тагила Свердловской области при проверке ООО «Р…», проводящей экспертизу промышленной безопасности выявлено, что вопреки п. 5 Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14.11.2013 № 538 (далее – положение), в качестве эксперта в указанной организации трудоустроено лицо, не имеющее высшего профессионального (технического) образования. Учитывая изложенное, прокурором района директору ООО «Р…» внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

Прокуратурой Л-го района г. Чебоксары Чувашской Республики в ходе настоящей проверки выявлен факт участия вопреки требований п. 10 ст. 13 Федерального закона № 116-ФЗ в проведении экспертизы промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, принадлежащих организации, эксперта в трудовых отношениях с которой он состоит. Так, директором ООО «Т…» – гражданин Ф. в составе комиссии под своим председательством назначено экспертное обследование башенного крана, принадлежащего ООО «Д…», в которой он в период с 01.10.2007 по 31.03.2014 занимал должность начальника отдела промышленной безопасности и планирования труда. По результатам обследования обществу 14.02.2014 выдано заключение экспертизы промышленной безопасности, подписанное в том числе экспертом Ф… По указанному обстоятельству прокуратурой района в отношении ООО «Т…» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ.

Прокурором К-го района г. Хабаровска установлено, что экспертная организация ЗАО «И…» в нарушение п. 4 ст. 13 Закона № 116-ФЗ, пп. «б» п. 5 положения при оформлении экспертного заключения по результатам обследования мостового крана турбинного отделения ТЭЦ-1 СП «К…», не включены сведения о стаже и опыте работы эксперта. В связи с чем в целях устранения вы-

явленных нарушений закона прокурором указанного района директору организации внесено представление.

Прокурором одного из городов Ульяновской области установлено, что экспертной организацией ООО «И…» вопреки ч. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ, п. 12 Положения об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37, не была проведена аттестация работающих в шахте специалистов в области промышленной безопасности при переводе их на другую работу. Прокурором города генеральному директору общества внесено представление.

Прокуратурой г. Кургана выявлено, что генеральный директор ООО «М…», осуществляющий деятельность в области промышленной безопасности и подписывающий заключения экспертизы промышленной безопасности, в нарушение требований ч. 1 и ч. 2 ст. 9 Закона № 116-ФЗ, п. 10, 12, 20 вышеуказанного положения, утвержденного приказом Ростехнадзора № 37 от 29.01.2007, не прошел аттестацию по общим вопросам промышленной безопасности. Кроме того, он вопреки требованиям ч. 3 ст. 13 Закона № 116-ФЗ, п. 25 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», утвержденных приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 № 538, своим приказом по организации не определил порядок и сроки хранения экспертиз промышленной безопасности. В этой связи в отношении генерального директора общества возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, а также в его адрес внесено представление об устранении нарушений требований федерального законодательства.

Прокуратурой Юго-Западного административного округа г. Москвы в ООО «И…» установлено, что работники экспертной организации, непосредственно осуществляющие экспертизу, на знание требований промышленной безопасности не аттестова-

ны. Выдаваемые данной экспертной организацией заключения экспертизы промышленной безопасности не в полной мере отвечают требованиям специальных правовых актов, не организовано хранение копий таких заключений. По данным фактам прокурором округа возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ в отношении экспертной организации и ее должностных лиц, а руководителю внесено представление об устранении нарушений закона. Аналогичные нарушения выявлены при проверке ООО «Э…». Так, у ряда сотрудников экспертной организации высшее профессиональное техническое образование отсутствует, а стаж работы по специальности составляет менее 5 лет, а также допускаются нарушения положений правил. В этой связи Таганской межрайонной прокуратурой г. Москвы в отношении юридического и должностного лица возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 9.1 КоАП РФ.

Глава 4. Контроль и надзор, лицензионная и разрешительная деятельность в сфере промышленной, ядерной и радиационной безопасности – особенности прокурорского надзора[6].

При осуществлении прокурорского надзора необходимо учитывать, что Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ «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» **введена принципиально новая классификация опасных производственных объектов в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества.**

С введением данной классификации существенно меняются система требований в области промышленной безопасности и контрольно-надзорные полномочия государственных органов, в том числе периодичность проведения плановых проверок.

Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона № 22-ФЗ опасные производственные объекты, зарегистрированные в государственном реестре до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежали перерегистрации с присвоением соответствующего класса опасности до 01.01.2014.

---

[6] При подготовке данной и последующих глав цифровые данные взяты из годовых отчетов о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2011 г., 2012 г., 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора – http://www.gosnadzor.ru/.

4.1. Атомные станции

При осуществлении надзора за исполнением законов в сфере государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности следует учитывать, что на атомных станциях регулирование ядерной и радиационной безопасности осуществляет Ростехнадзор. Кроме того, Ростехнадзором осуществляется надзор за соблюдением норм и правил, условий действия лицензий в организациях, осуществляющих проектирование систем и объектов, конструирование и изготовление оборудования для атомных станций и исследовательских ядерных установок, экспертизу безопасности объектов использования атомной энергии и (или) деятельности в области использования атомной энергии, в том числе в конструкторских организациях; на заводах-изготовителях; в проектных организациях, имеющих лицензии на проектирование и конструирование атомных станций; в экспертных организациях.

Лицензионная деятельность

Ростехнадзор выдает лицензии, а также оформляет изменения условий действия лицензий в области использования атомной энергии конструкторским организациям; заводам-изготовителям; проектным организациям, осуществляющим проектирование и конструирование атомных станций; экспертным организациям. В основном это лицензии на эксплуатацию блоков атомных станций и других объектов использования атомной энергии на территории атомных станций.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо проверять обоснованность отказа в выдаче лицензий. В частности, отказано в оформлении лицензий может быть в следующих случаях:

- на основании экспертиз, содержащих выводы о том, что безопасность объекта использования атомной энергии и (или) ли-

цензируемого вида деятельности не обеспечена и (или) что документы, представленные соискателем лицензии, не соответствуют законодательству Российской Федерации, требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

- при представлении недостоверной информации;
- недостаточной обоснованности заявленной деятельности;

и др.

В соответствии с Административным регламентом по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии Ростехнадзор осуществляет выдачу разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам (персоналу) атомных станций.

Инспекционная деятельность Ростехнадзора

При осуществлении надзора прокурорам следует учитывать результаты инспекционной деятельности Ростехнадзора, которым организуются и проводятся проверки атомных станций, эксплуатирующих их организаций, а также целевые инспекции, например, перед проведением физических пусков энергоблоков АЭС. Это может дать полезные сведения как об имеющихся в соответствующей сфере нарушениях, так и качестве работы основного органа контроля – Ростехнадзора.

Анализ результатов инспекций дает информацию о наиболее распространенных нарушениях требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и мерах реагирования, принятых Ростехнадзором для их устранения, а также о наложенных административных штрафах, в том числе на должностных лиц атомных станций, на юридических лиц — эксплу-

атирующие организации.

Например, в 2013 г. центральным аппаратом Ростехнадзора организованы и проведены с участием межрегиональных территориальных управлений по надзору за ядерной и радиационной безопасностью (МТУ ЯРБ) ряд проверок. По их результатам выявлено 71 (в 2012 г. – 26) нарушение требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, выдано 3 предписания об их устранении. Наложено административных штрафов на должностных лиц атомных станций на общую сумму 120 (в 2012 г. – 241) тыс. руб.

Следует учитывать, что увеличение числа выявленных нарушений может быть обусловлено не только общим ухудшением ситуации в исследуемой области, но, например, проведением в соответствующем году комплексных проверок эксплуатирующих организаций (в предыдущем году таких инспекций могло не проводиться, а проверяться только атомные станции).

Проведенное исследование результатов, проводимых Ростехнадзором инспекций, свидетельствует о том, что ***основными видами нарушений и недостатков*** в рассматриваемой сфере являются следующие.

Нарушения в деятельности эксплуатирующих организаций

Подобные нарушения в основном сводятся к следующему: отсутствие необходимых процедур и методик (например, процедуры формирования и обеспечения культуры безопасности, порядка аудита выполнения программ обеспечения качества организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги эксплуатирующих организаций и т.д.), несоответствие ведомственных документов, должностных инструкций, положений о структурных подразделениях эксплуатирующей организации установленным требованиям, наличие незарегистрированного в установленном порядке оборудования, неэффективное управление деятель-

ностью, связанной с эксплуатацией и обслуживанием системы обращения с радиоактивными отходами (РАО), направленной на своевременную переработку РАО, нарушения входного контроля проектов производства работ при строительстве блоков АЭС и т.д.

Распространены нарушения требований норм, правил и условий действия лицензий на конструирование и изготовление оборудования. Зачастую причинами нарушений являются недостаточное знание персоналом требований федеральных норм и правил, условий действия лицензий.

Нарушения в работе атомных станций

Наибольшую опасность представляют нарушения в работе атомных станций, имеющих признаки аварий А01—А04, и происшествий П01, имеющих радиационные последствия для населения, персонала и окружающей среды. Следует отметить, что в 2013 г., как и в предшествующие годы, подобных нарушений не зафиксировано.

Кроме того, в работе атомных станций могут допускаться следующие нарушения:

- нарушения в работе, подлежащих учету в соответствии с Положением о порядке расследования и учета нарушений в работе атомных станций (НП-004-08);
- нарушения пределов безопасной эксплуатации на энергоблоках АЭС;
- нарушения условий безопасной эксплуатации энергоблоков;

и др.

Непосредственными причинами нарушений могут являться:

- механические явления, процессы, состояния;
- электрические явления, процессы, состояния;
- химические явления и процессы, физика реактора;
- гидравлические явления, процессы;
- явления, процессы в контрольно-измерительных системах;

- условия окружающей среды для оборудования;
- аномальные условия среды вне помещений атомной станции;
- человеческий фактор.

Как показывает анализ имеющейся практики, наибольшее количество нарушений в работе АЭС вызвано неисправностями, связанными с электрическими и механическими явлениями, процессами и состояниями.

Человеческий фактор, как правило, обусловливает следующие обстоятельства, вызывающие нарушения в работе АЭС:

- ошибка конструирования;
- ошибка проектирования;
- дефект изготовления;
- недостатки сооружения;
- недостатки монтажа;
- недостатки наладки;
- недостатки ремонта, выполняемого сторонними организациями;
- недостатки проектной, конструкторской и другой документации;
- недостатки управления и организации эксплуатации АС.

Практика свидетельствует о том, что *наибольшее количество нарушений в работе АЭС вызвано такими причинами*, как недостатки управления и организации эксплуатации, дефектами изготовления, а также ошибками конструирования.

Нарушения, возникающие в ходе эксплуатации блоков атомных станций, зачастую обусловлены проблемами технического характера, которые могут быть связаны с отказом каналов системы безопасности; ложным срабатыванием систем безопасности; растрескиванием графитовых блоков, влекущем изменение геометрии графитовой кладки, а также изменение кривизны технологических каналов и каналов стержней аварийной защиты и управления реактором за установленные регламентные значения и др. Однако анализ экспертиз обоснования безопасности, организуемых

Ростехнадзором и проводимых, как правило, организациями научно-технической поддержки, может выявить несоответствие представляемых документов требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, современному уровню развития науки и техники, о чем должен помнить прокурор в процессе осуществления надзора. Следует учитывать, что на основании положительных результатов экспертизы могут быть внесены соответствующие изменения в условия действия лицензии, разрешающие эксплуатацию спорных энергоблоков на полные мощности.

Кроме того, подобные нарушения могут быть обусловлены ошибками персонала, которые становятся исходными событиями нарушений в работе АЭС.

Нарушения, связанные с ошибками персонала, могут быть вызваны неправильным выполнением технологических операций при плановых переключениях, связаны с несоблюдением требований инструкций при выполнении операций по изменению режима работы блока, а также с непреднамеренным воздействием на элементы защиты и автоматики.

Основными причинами нарушений в работе АЭС, связанных с человеческим фактором, является недостаточная подготовленность оперативного персонала, а также отсутствие контроля за действиями подчиненного персонала со стороны руководящего оперативного персонала.

Наиболее распространенные ошибки персонала:

- совершение неправильных действий, пропуск оперативным персоналом обязательных действий;

- недостатки наладки энергоблоков;

- недостаточный анализ персоналом АЭС полноты контрольных операций в ремонтной документации при ее разработке, согласовании, вводе в действие, плановом пересмотре и использовании в работе;

- разработка персоналом АЭС недостаточно эффективных корректирующих мероприятий;

- недостатки наладки эксплуатирующей организацией;

- непроведение необходимых проверок при сборке энергоблоков.

В качестве наглядных примеров серьезных нарушений в работе АЭС (с точки зрения влияния на безопасность и возможных последствий) можно привести следующие:

1. Нарушение предела безопасной эксплуатации по уровню в компенсаторе давления, произошедшее из-за неправильных действий персонала при отключении энергоблока К-ой АЭС от сети вследствие повреждения стяжных болтов муфты ротор генератора – якорь возбудителя.

Причиной нарушения явился пропуск оперативным персоналом обязательных действий по отключению турбопитательных насосов после срабатывания аварийной защиты и главных циркуляционных насосов после повышения уровня в паровом генераторе, что привело к снижению температуры теплоносителя 1-го контура и снижению уровня в компенсаторе давления ниже допустимой нормы.

2. Отказ каналов системы безопасности на энергоблоке К-ой АЭС.

Причинами аварии явились:

непроведение проверки при сборке соответствия номинального хода ползунов электромагнитов техническим требованиям чертежа в связи с отсутствием в ремонтной документации соответствующих указаний;

недостаточный анализ персоналом АЭС полноты контрольных операций в ремонтной документации при ее разработке, согласовании, вводе в действие, плановом пересмотре и использовании в работе.

По результатам расследования указанных выше нарушений в работе АЭС соответствующей эксплуатирующей организацией разработаны и реализованы корректирующие меры по предотвращению повторения аналогичных событий.

Следует отметить, что выполнение корректирующих мероприятий по устранению причин нарушений должно контролировать-

ся отделами инспекций ядерной и радиационной безопасности на АЭС, а также в ходе проведения целевых инспекций территориальными органами по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора.

С учетом высокой социальной опасности нарушений на АЭС, при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере необходимо проверить по всем ли нарушениям в работе АЭС Ростехнадзором проведены расследования. Необходимо учитывать, что отчеты о проведенных расследованиях рассматриваются в центральном аппарате Ростехнадзора и направляются в ФБУ «Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности» (НТЦ ЯРБ) для проведения подробного анализа.

В связи с неправильной оценкой категорий нарушений в работе АЭС Ростехнадзор может направлять письма эксплуатирующим организациям с требованием проведения дополнительных расследований.

В рамках надзора за проектно-конструкторскими организациями, а также заводами-изготовителями Ростехнадзором и его территориальными органами осуществляется контроль за соблюдением норм и правил при проведении работ по повышению качества и надежности оборудования и трубопроводов, за изготовлением оборудования с длительным циклом изготовления для проектов АЭС.

Например, в 2013 г. МТУ ЯРБ проведено 3123 (в 2012 г. – 3012) инспекции атомных станций и организаций, оказывающих услуги (выполняющих работы) для эксплуатирующей организации, выявлено 388 (в 2012 – 471) нарушений требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условий действия лицензий, по результатам инспекций 83 раза применялись административные санкции, наложено административных штрафов на общую сумму 2 428 (в 2012 г. – 1 967) тыс. руб.

Анализируя отчеты МТУ ЯРБ прокурор может сделать выводы о качестве работы межрегиональных управлений, учитывая уве-

личение или уменьшение показателей надзорной и лицензионной деятельности, в том числе количества проведенных инспекций, применяемых административных санкций, сумм наложенных штрафов, количества выданных лицензий и разрешений. В процессе проверок необходимо выяснять соответствует ли установленным требованиям организация, проведение и оформление результатов инспекций, а также проведение мероприятий по контролю в рамках осуществления постоянного государственного надзора.

Таким образом, по результатам анализа материалов проведенных инспекций и мероприятий по контролю в рамках осуществления постоянного государственного надзора, анализа отчетной информации МТУ ЯРБ, а также годовых отчетов эксплуатирующей организации о текущем состоянии безопасности атомных станций прокурор ***может выяснить следующие вопросы***:

какие нарушения и недостатки являются наиболее распространенными в рассматриваемой сфере;

удовлетворительным ли является состояние ядерной, радиационной и технической безопасности энергоблоков атомных, а, соответственно, и работа контролирующего органа – Ростехнадзора;

выполняются ли условия действия лицензий и требования федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

обоснованно ли вносятся изменения в условия действия лицензий (например, в лицензию на эксплуатацию энергоблоков АЭС Ростехнадзором могут быть внесены изменения лишь на основании положительных результатов экспертизы обоснования безопасности, разрешающие эксплуатацию энергоблоков на определенные мощности);

своевременные ли меры принимаются Ростехнадзором и его территориальными органами для устранения выявленных нарушений, адекватны ли эти меры тяжести допущенных нарушений;

по всем ли нарушениям в работе АЭС Ростехнадзором проведены расследования;

реализуются ли эксплуатирующей организацией соответствующие корректирующие меры по предотвращению повторения нарушения в работе АЭС;

должным ли образом контролируется отделами инспекций ядерной и радиационной безопасности на АЭС, а также в ходе проведения целевых инспекций территориальными органами по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора выполнение корректирующих мероприятий по устранению причин нарушений на АЭС;

осуществляется ли должный контроль за устранением нарушений в предусмотренные предписаниями Ростехнадзора сроки.

Прокурорский надзор за исполнением законов при сооружении атомных станций

В процессе осуществления надзора за исполнением законов о ядерной и радиационной безопасности в поле зрения прокурора должны находиться вопросы обеспечения законности при сооружении атомных станций. Государственный строительный надзор на сооружаемых энергоблоках атомных станций осуществляют комплексные рабочие группы под руководством заместителей руководителей межрегиональных территориальных управлений по надзору за ядерной и радиационной безопасностью (МТУ ЯРБ) Ростехнадзора в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации, Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 и приказа Ростехнадзора от 29 сентября 2011 г. № 569 «Об организационных мерах по повышению эффективности осуществления государственного строительного надзора Федеральной службой по экологическому, технологическому

и атомному надзору при строительстве и реконструкции зданий и сооружений объектов использования атомной энергии».

Как правило, издаются приказы Ростехнадзора о назначении комплексных рабочих групп для осуществления государственного строительного надзора на всех сооружаемых АЭС, а также на находящихся в эксплуатации АЭС, на которых ведется строительство отдельных объектов. Кроме того, должны быть разработаны и утверждены программы комплексных проверок при осуществлении государственного строительного надзора, изучение которых может сориентировать прокурора на необходимую для осуществления эффективного надзора информацию, которую можно получить, изучив материалы соответствующих проверок. Это, в том числе сведения о выявленных нарушениях (наиболее распространенные среди которых – нарушения обязательных требований нормативных правовых актов в градостроительной деятельности, строительных норм и правил, правил по безопасности, проектной документации); мерах реагирования на них (выдача предписаний об устранении выявленных нарушений, составление протоколов об административных правонарушениях); сумме наложенных административных штрафов и др.

Например, в 2013 г. в рамках государственного строительного надзора в соответствии с подобными программами проведено 40 проверок сооружаемых АЭС, по результатам которых выявлено 151 нарушение обязательных требований нормативных правовых актов в градостроительной деятельности, строительных норм и правил, правил по безопасности, иных нормативных актов, проектной документации, оформлено 31 предписание об устранении выявленных нарушений и составлено 87 протоколов об административных правонарушениях. Выполнение предписаний взято на контроль. Наложено административных штрафов на общую сумму 8,27 млн руб.

Прокурорам следует учитывать, что несоответствие количества выданных предписаний количеству выявленных нарушений может

в ряде случаев объясняется тем, что одно предписание выдается на несколько однотипных нарушений. Кроме того, различие количественных характеристик в разных регионах, как правило, обусловлено разным количеством объектов использования атомной энергии на подведомственных территориальным управлениям территориях.

Анализ актов проверок и предписаний, выданных в проверяемом прокурором периоде, поможет выяснить все ли выявленные нарушения устранены в сроки согласно планам мероприятий по их устранению (за исключением тех нарушений, сроки устранения которых не входят в отчетный период).

По результатам проводимых МТУ ЯРБ Ростехнадзора единых итоговых проверок должны быть выданы заключения о соответствии проверяемых объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

В целях повышения эффективности осуществления государственного строительного надзора Ростехнадзором периодически проводятся семинары с работниками территориальных органов, по результатам которых разрабатываются мероприятия, в том числе по урегулированию проблемных вопросов, возникших при осуществлении государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии.

Например, 11-12 апреля 2013 г. был проведен подобного рода семинар по вопросам организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий и сооружений объектов использования атомной энергии. По результатам семинара были разработаны и реализованы следующие мероприятия по урегулированию проблемных вопросов, возникших при осуществлении государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии:

актуализирован перечень действующих федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

выпущен Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти (приказ Ростехнадзора от 31 января 2013 г. № 38, зарегистрированный Минюстом России 31 июля 2013 г.);

проработан вопрос по организации дополнительной подготовки инспекторского состава МТУ ЯРБ в части пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического и экологического надзора в рамках осуществления государственного строительного надзора;

сформированы предложения для актуализации и усовершенствования нормативно-правовой и нормативно-технической базы в части строительного надзора в области использования атомной энергии.

Практику проведения семинаров в рассматриваемой сфере в связи с ее актуальностью, можно перенять органам прокуратуры в целях обсуждения проблемных вопросов осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в процессе сооружения атомных станций, а также наиболее эффективных методик надзора в данной области.

4.2. Объекты ядерного топливного цикла

Под надзором Ростехнадзора находятся промышленные предприятия ядерного топливного цикла (ПЯТЦ); научно-исследовательские, проектные организации; организаций, выполняющие работы и предоставляющие услуги ПЯТЦ, в том числе

осуществляющие перевозки, хранение ядерных материалов и выполняющие иные работы для предприятий ядерного топливного цикла, на основании лицензий центрального аппарата Ростехнадзора. В частности, в число поднадзорных объектов входят промышленные реакторы как находящиеся в стадии эксплуатации, так и в режиме окончательного останова и в стадии вывода из эксплуатации; ядерные установки по переработке ядерных материалов (добыча и переработка природного урана, сублиматное производство, разделение изотопов урана, химико-металлургическое и радиохимическое производства, производство ядерного топлива, переработка отработавшего ядерного топлива); ядерные установки для проведения НИОКР с использованием ядерных материалов; пункты хранения ядерных материалов, отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов, в том числе пункты подземного захоронения жидких радиоактивных отходов.

Лицензии на право осуществления деятельности в области использования атомной энергии на объектах ядерного топливного цикла выдаются как центральным аппаратом Ростехнадзора, так и Межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора (МТУ ЯРБ). Соответственно Ростехнадзором и его территориальными подразделениями должны проводиться проверки достоверности сведений, представленных предприятиями для получения лицензии или внесения изменений в условия действия лицензий.

Ростехнадзор проводит проверки поднадзорных предприятий и организаций, выявляя нарушения норм и правил в области использования атомной энергии и направляя соответствующие предписания об их устранении. Проверки выполнения федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условий действия лицензий должны проводиться в соответствии со сроками, установленными в Плане проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному

надзору на соответствующий год.

Предметом проверок в рамках осуществления постоянного государственного надзора, как правило, являются следующие вопросы:

выполнение ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований и условий действия лицензий;

исполнение требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, в частности требований НРБ-99/2009[7];

соблюдение порядка проведения технического обслуживания и ремонта оборудования и систем объектов использования атомной энергии;

проведение мероприятий по обеспечению безопасности объектов использования атомной энергии;

поддержание необходимых характеристик систем и их элементов, влияющих на обеспечение безопасности объектов использования атомной энергии;

организация системы подбора и подготовки кадров, проверки знаний и допуска к работам работников (персонала);

соблюдение требований эксплуатационной и технологической документации; соблюдение условий действия лицензий, а также разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемых работникам объектов использования атомной энергии;

проведение мероприятий по предупреждению аварий и готовности проверяемых лиц к ликвидации их последствий;

соблюдение порядка обращения с радиоактивными отходами.

За несоблюдение требований норм и правил в области использования атомной энергии, а также условий действия ли-

[7] Нормы радиационной безопасности, описанные в разделе «Нормативно-правовое регулирование».

цензий к ПЯТЦ и организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги для ПЯТЦ, а также к должностным лицам этих организаций Ростехнадзором в необходимых случаях должны применяться соответствующие санкции в соответствии с КоАП РФ.

Анализ материалов проверок, проводимых Ростехнадзором, свидетельствует о том, что ***наибольшее число нарушений федеральных норм и правил в области использования атомной энергии*** приходится на нарушения, связанные с техническим обслуживанием и ремонтом оборудования, состоянием технической документации, состоянием организационно-распорядительных документов и с обеспечением радиационной безопасности. Анализ причин нарушений федеральных норм и правил в области использования атомной энергии показывает, что в основном нарушения допущены в связи с низкой исполнительской дисциплиной персонала и являются следствием недостаточного ведомственного контроля со стороны технических служб и отделов администраций предприятий, а также обусловлены ненадлежащим исполнением должностных обязанностей.

Следует отметить, что характер выявленных нарушений за последние годы не претерпел существенных изменений.

Исходя из вышеизложенного при осуществлении прокурорского надзора следует проверять должное выполнение контролирующих функций Ростехнадзором, в том числе выяснять следующие вопросы:

- с какой периодичностью Ростехнадзором проводятся соответствующие проверки;

- соблюдаются ли сроки проведения проверок выполнения федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, установленные в Плане проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на соответствующий год;

- нарушения каких норм и правил в области использования атомной энергии носят наиболее распространенный характер;

- по всем ли выявляемым нарушениям выдаются предписания и акты-предписания;

- своевременно ли принимаются меры для устранения соответствующих нарушений;

- определены ли в предписаниях сроки устранения нарушений;

- осуществляется ли должный контроль за выполнением требований предписаний об устранении нарушений; ведется ли контроль устранения нарушений;

- применяются ли в необходимых случаях соответствующие санкции в соответствии с КоАП РФ к ПЯТЦ и организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги для ПЯТЦ, а также к должностным лицам этих организаций за несоблюдение требований норм и правил в области использования атомной энергии, а также условий действия лицензий.

В процессе осуществления прокурорского надзора следует особое внимание уделять зафиксированным авариям и происшествиям на предприятиях ядерного топливного цикла, анализу их причин и способствующих им обстоятельств в целях оценки их должного устранения Ростехнадзором. Радиационные и иные последствия соответствующих аварий и происшествий оцениваются по Международной шкале ядерных событий INES (например, уровень «0» по этой шкале - «не существенно для безопасности» и т.д.);

Как правило, происшествия происходят по техническим причинам, вследствие отказа оборудования, а также могут быть обусловлены ошибками персонала, в том числе несоблюдением требований эксплуатационной документации.

Ниже в качестве наглядных примеров приведены некоторые из происшествий последних лет.

Так, в 2013 г. произошло столкновение железнодорожного состава со спецвагоном, в котором находились радиоактивные ма-

териалы, со снегоочистителем. Каких-либо последствий для груза или спецвагона в результате столкновения зафиксировано не было, железнодорожный состав продолжил следовать по маршруту.

В ФГУП «ПО «М…» во время разгрузки транспорта, прибывшего из ФГУП «А…» с отработавшими тепловыделяющими сборками атомных ледоколов, в одной из ячеек контейнера произошло заклинивание чехла. Разгрузка контейнера с заклинившим чехлом была приостановлена до выявления и устранения причин отказа. Происшествие не оказало влияния на безопасность осуществляемой деятельности.

В ФГУП «ПО «М…» произошел разлив технологического раствора, содержащего делящиеся материалы, в технологические помещения цеха одного из заводов из-за разгерметизации оборудования. Нарушение привело к радиоактивному загрязнению технологических помещений, но не повлекло радиационного воздействия на персонал сверх нормативов, установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии. По результатам работы комиссии по расследованию нарушения в ФГУП «ПО «М…» нарушению была присвоена категория «нарушение заводского уровня». ФГУП «ПО «М…» в нарушение требований федеральных норм и правил не уведомило о происшествии заинтересованные организации, в том числе Ростехнадзор (не были отправлены оперативное, предварительное сообщения, отчет о расследовании нарушения).

После получения отчета о расследовании нарушения соответствующим отделом инспекций в рамках постоянного государственного надзора была проведена проверка, в ходе которой были рассмотрены: объяснительные записки работников, наряды-допуски на право производства работ в условиях повышенной радиационной опасности, справки о загрязнениях оборудования и помещений, картограммы, которые оформлялись при производстве работ по сбору разлившегося раствора и дезактивации, положения, инструкции и другая техническая документация.

Анализ материалов по расследованию происшествия выявил ряд нарушений федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, относящихся к вопросам обеспечения безопасности при эксплуатации оборудования, системе оповещения и процедуре расследования в случае возникновения нарушений нормальной эксплуатации, разработке мероприятий, направленных на предотвращение подобных происшествий в дальнейшем. По результатам проверки и анализа отчета о расследовании нарушения Ростехнадзор направил ФГУП «ПО «М…» письмо с предложением пересмотреть категорию нарушения согласно требованиям пунктов 2.1, 4.16 Положения о порядке учета и расследования нарушений в работе объектов ядерного топливного цикла (НП-047-03).

Прокурорский надзор за исполнением законов при выводе из эксплуатации промышленных уран-графитовых ядерных реакторов, объектов ядерного топливного цикла

Процесс вывода из эксплуатации промышленных уран-графитовых ядерных реакторов (ПУГР) требует повышенного внимания контролирующих органов, поскольку должны быть приведены в ядерно-безопасное состояние перед нахождением в стадии подготовки к длительной выдержке. После выгрузки топлива из ПУГР должны быть получены соответствующие заключения о ядерной безопасности графитовых кладок этих реакторов. По той же причине повышенного внимания требует процесс вывода из эксплуатации объектов ядерного топливного цикла.

Следует отметить, что в 2009 г. Госкорпорацией «Росатом» была утверждена разработанная совместно с Федеральным бюджетным учреждением «Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности» отраслевая «Концепция вывода из эксплуатации промышленных уран-графитовых реакторов по варианту безопасного захоронения на месте».

В соответствии с Концепцией разрабатываются программы вывода из эксплуатации промышленных уран-графитовых реакторов.

Существенное значение в данной сфере имеют следующие вопросы:

- стабильна ли радиационная обстановка на выводимых из эксплуатации ПУГР, не ухудшилась ли она по сравнению с предыдущими периодами;

- не зафиксировано ли превышений установленных нормами радиационной безопасности значений контролируемых параметров по результатам проводимого радиационного контроля;

- не превышается ли эффективная доза облучения, а также контрольных уровней облучения персонала свыше установленных пределов;

- имеются ли нарушения в работе систем и оборудования, важных для безопасности;

- соблюдаются ли установленные процедуры эксплуатации, технического обслуживания, контроля, проверки и испытания систем, важных для безопасности;

- зафиксированы ли факты нарушений в работе систем и оборудования, важных для безопасности остановленных реакторов;

- осуществляется ли контроль состояния основных реакторов ПУГР;

- выполняются ли радиационно опасные работы под необходимым дозиметрическим контролем, зафиксированы ли нарушения радиационной безопасности при организации и выполнении данных работ;

- соответствуют ли требованиям действующих федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также условиям действия лицензий системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности на выводимых из эксплуатации промышленных реакторах.

Например, ФГУП «Г…» осуществляло деятельность по выводу из эксплуатации промышленных реакторов, остающихся

на стадии продолжения работ II этапа (подготовка реакторных установок к длительной выдержке). Дозовые нагрузки на персонал не превышали установленных на предприятии контрольных уровней.

Эксплуатацию, техническое обслуживание, контроль, проверки и испытания систем, важных для безопасности, осуществлялись в соответствии с установленными процедурами. Нарушений в работе систем и оборудования, важных для безопасности остановленных реакторов, не зафиксировано. Контроль состояния основных металлоконструкций соответствующих реакторов проведен в соответствии с требованиями инструкций предприятия. Все радиационно опасные работы выполнены по нарядам под дозиметрическим контролем. Нарушений радиационной безопасности при организации и выполнении работ зарегистрировано не было.

Прокурорский надзор за исполнением законов в процессе обращения с отработавшим ядерным топливом (ОЯТ)

Ввоз ОЯТ зарубежных АЭС производится в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2003 г. № 418, Порядком приема для последующей переработки на российских предприятиях отработавшего ядерного топлива зарубежных атомных электростанций и возврата образующихся при его переработке радиоактивных отходов и материалов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1995 г. № 773, и на основании разрешений Ростехнадзора на ввоз и дальнейшую переработку облученных тепловыделяющих сборок. Прием ОЯТ осуществлялся в соответствии с ежегодно составляемым графиком и утвержденным Правительством Российской Федерации лимитом ввоза ОЯТ.

В данной сфере существенное значение имеют следующие вопросы:

- не было ли зафиксировано ли за отчетный период нарушений пределов безопасной эксплуатации;

- имеются ли у предприятий, задействованных в процессе обращения *с* отработавшим ядерным топливом заключения государственной экологической экспертизы на осуществление деятельности в области использования атомной энергии.

Например, ФГУП «ПО «Маяк» осуществляло хранение ввозимого ОЯТ в хранилище бассейнового типа с последующей его переработкой на радиохимическом заводе предприятия. За отчетный период нарушений пределов безопасной эксплуатации не отмечено.

Прокурорский надзор за исполнением законов при эксплуатации пунктов хранения ядерных материалов

Объект, на котором и/или в отношении которого проводится заявленная деятельность: стационарное сооружение, предназначенное для хранения ядерных материалов, хранилище облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, содержащих отработавшее ядерное топливо, утверждено приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 1 ноября 2012 г. № 585.

В целях обеспечения радиационной безопасности прокурору необходимо выяснить:

- были ли зафиксированы нарушения безопасных условий эксплуатации хранилищ отработанного ядерного топлива за отчетный период;

- соответствует ли требованиям действующих норм и правил в области использования атомной энергии (в частности, НРБ-99/2009), условиям действия лицензии имеющаяся на соответствующих предприятиях система обеспечения ядерной и радиационной безопасности в хранилищах, содержащих отработавшее ядерное топливо;

- имеются ли у соответствующих предприятий необходимые лицензии Ростехнадзора на эксплуатацию пунктов хранения ядерных материалов;

- соответствуют ли нормативным требованиям условия хранения отработавших ядерных материалов.

Прокурорский надзор за исполнением законов в процессе производства ядерного топлива топливными компаниями

В целях обеспечения должной радиационной безопасности существенное значение при проверках предприятий по производству ядерного топлива имеют следующие вопросы:

- не было ли в отчетном периоде зафиксировано инцидентов, способных повлиять на обеспечение радиационной безопасности персонала, населения и окружающей среды;

- осуществляется ли должный контроль радиационной обстановки в соответствии с утвержденными планами радиационного контроля;

- не превышали ли установленные пределы дозовые нагрузки на персонал, уровни радиоактивного загрязнения оборудования, территории, а также мощность дозы на прилегающей территории (такие пределы установлены НРБ-99/2009);

- при наличии предписаний Ростехнадзора об устранении нарушений, выяснить имеется ли на соответствующем предприятии план по их устранению, все ли отмеченные нарушения устранены в соответствии с указанными сроками;

- соответствует ли требованиям действующих норм и правил в области использования атомной энергии, а также условиям действия лицензий Ростехнадзора имеющаяся на предприятиях система обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Прокурорский надзор за исполнением законов в процессе эксплуатации промышленных реакторов

Основные вопросы, подлежащие выяснению:

- не нарушаются ли пределы безопасной эксплуатации на реакторных установках;

- соблюдаются ли на реакторных заводах нормы и условия обеспечения ядерной безопасности и дозиметрического контроля;

- оценка общего состояния ядерной и радиационной безопасности промышленных реакторов и заводов (удовлетворительное, неудовлетворительное или др.);

- не превышаются ли установленные НРБ-99/2009 значения контролируемых параметров.

Прокурорский надзор за исполнением законов в процессе радиохимического и химико-металлургического производства

Наиболее существенные вопросы, подлежащие выяснению при осуществлении надзора в данной сфере:

- соответствует ли действующей нормативно-технической документацией эксплуатация установок и оборудования радиохимических заводов и химико-металлургических производств;

- имеются ли нарушения и замечания в работе установок, оборудования, приборов контроля, средств автоматики;

- выявлялись ли в проверяемом периоде факты отклонений параметров технологического процесса от установленных значений;

не превышали ли допустимых значений (находились ли ниже контрольных уровней) полученные дозовые нагрузки на персонал заводов и сторонних организаций;

- не превышали ли установленных контрольных уровней среднегодовые значения активности радиоактивных аэрозолей в воздухе рабочей зоны, а также среднегодовые значения поверхностного радиоактивного загрязнения контролируемых поверхностей;

- не превышали ли установленных норм фактические значения выбросов радиоактивных веществ;

- соответствует ли имеющаяся на соответствующих производствах система обеспечения ядерной, радиационной безопасности требованиям действующих норм и правил в области использования атомной энергии, а также условиям действий лицензий.

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве разделения изотопов

Основные вопросы, подлежащие выяснению:

- зафиксированы ли на производствах разделения изотопов факты нарушений в работе систем и оборудования, важных для безопасности;

- не нарушаются ли установленные требования по обеспечению ядерной и радиационной безопасности и осуществлению радиационного контроля, если нарушаются, то каковы причины;

- соответствует ли имеющаяся на соответствующих производствах система обеспечения ядерной, радиационной безопасности требованиям действующих норм и правил в области использования атомной энергии, а также условиям действий лицензий;

- стабильна ли радиационная обстановка в подразделениях заводов разделения изотопов;

- имелись ли за проверяемый период факты аварий, радиационных происшествий и ложных срабатываний систем аварийной сигнализации, если такие факты имелись необходимо выяснить причины;

- не превышались ли среднегодовые значения объемной активности аэрозолей в воздухе рабочих зон помещений, а также показания контрольных поступлений радионуклидов в организм персонала производств. Если такие факты были, выяснению подлежат причины и обстоятельства;

- не превышались ли уровни нижних пределов обнаружения (которые составляют не выше 50% от контрольных уровней) суммарного содержания альфа- и бета-активных нуклидов в сточных водах, направляемых в промышленную канализацию;

- не превышались ли месячные рабочие нормы выбросов радионуклидов в атмосферу;

- не было ли зафиксировано фактов отклонений параметров технологического процесса от установленных значений;

- были ли нарушения в работе технологического оборудования;

- соответствует ли имеющаяся на соответствующих производствах система обеспечения ядерной, радиационной безопасности требованиям действующих норм и правил в области использования атомной энергии, а также условиям действий лицензий;

- не было ли зафиксировано фактов отклонений от заданных режимов эксплуатации оборудования на проверяемых производствах разделения изотопов;

- проводятся ли на соответствующих производствах работы по модернизации разделительного оборудования, по замене оборудования на более безопасное, по совершенствованию комплексов инженерно-технических средств по ядерной и радиационной безопасности.

Например, в 2013 г. Ростехнадзором проведена проверка производства разделения изотопов – завода ОАО «А…», в процессе которой отклонений от заданных режимов эксплуатации оборудования за отчетный период не установлено. Нарушений в работе систем и оборудования, важного для безопасности, в подразделениях завода в целом не наблюдалось. Установлено, что в 2013 г. дозы облучения, полученные персоналом за год, остались на уровне 2012 г. Установлено, что существующая система обеспечения ядерной и радиационной безопасности на подразделениях завода разделения изотопов - ЗРИ ОАО «А…» за отчетный период в основном находилась в соответствии с требованиями норм и правил в области использования атомной энергии, условиями действия лицензии и была обоснованно оценена как удовлетворительная.

Следует отметить, что в 2006 г. в целях реализации инициативы Президента Российской Федерации от 25 января 2006 г. «О создании прообраза глобальной инфраструктуры, которая позволит обеспечить равный доступ всех заинтересованных сторон к атомной энергии при надежном соблюдении требований режима нераспространения» и обеспечения гарантийного досту-

па к разделительным мощностям путем предоставления услуг по обогащению создано ОАО «Международный центр по обогащению урана» (ОАО «МЦОУ»). В 2013 г. ОАО «МЦОУ» с целью создания банка низкообогащенного урана под эгидой МАГАТЭ осуществляло хранение ядерных материалов (низкообогащенного урана) в хранилищах ОАО «АЭХК» в соответствии с договором хранения, заключенным между ОАО «МЦОУ» и ОАО «АЭХК».

Прокурорский надзор за исполнением законов предприятиями по добыче урана

Необходимо учитывать, что ввод в эксплуатацию на соответствующих предприятиях новых блоков и горизонтов в обязательном порядке должен производиться комиссией с участием представителей Ростехнадзора с оформлением актов приемки.

При проведении проверок существенную значимость представляют следующие вопросы:

- были ли зафиксированы на соответствующих предприятиях факты нарушений в работе систем и элементов, важных для безопасности;

- имеется ли на предприятии План-график контроля радиационных и вредных производственных факторов на соответствующий год, ведется ли на предприятии радиационный контроль в строгом соответствии с Планом-графиком;

- какова динамика радиационной обстановки (снижение или увеличение дозовой нагрузки на персонал). Необходимо учитывать, что снижение дозовой нагрузки может происходить по двум причинам:

за счет постоянно увеличивающейся доли высокопроизводительного горного оборудования, позволяющего уменьшить время контакта забойщика с рудой;

за счет снижения содержания урана в добываемых рудах;

- не превышался ли контрольный уровень по индивидуальной эффективной дозе, накопленной за последовательные пять лет (90 мЗв), и по годовой эффективной дозе (не более 50 мЗв) на человека;

- разрабатываются ли предприятием какие-либо мероприятия по улучшению радиационной обстановки: в настоящее время;

- соответствует ли существующая на предприятии система обеспечения ядерной и радиационной безопасности требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условиям действия лицензии;

- не было зафиксировано на предприятиях радиационных аварий, радиационных происшествий;

- соответствует ли состояние радиационной безопасности на предприятии требованиям норм и правил в области использования атомной энергии.

Прокурорский надзор за исполнением законов при обращении с радиоактивными отходами (РАО), сбросах и выбросах радиоактивных веществ в окружающую среду

Деятельность по обращению с радиоактивными отходами предприятиями ядерного топливного цикла (ПЯТЦ) может осуществляться только на основании лицензий, выданных Ростехнадзором.

В процессе выполнения различных видов деятельности в сфере обращения с радиоактивными веществами могут образовываться низкоактивные, среднеактивные, высокоактивные твердые и жидкие РАО. По мере накопления твердых радиоактивных отходов осуществляют их сортировку по категориям и транспортирование в хранилища РАО, расположенных на специальных площадках соответствующих предприятий (химико-металлургические заводы, горно-химические комбинаты и др.).

Радиоактивными отходами, как правило, являются: загрязненный грунт и технологическое оборудование при выводе его из экс-

плуатации. Загрязненный грунт с полигонов собирается, промывается в слабокислом растворе. Технологическое оборудование, выведенное из эксплуатации, дезактивируется и помещается на площадку временного хранения радиоактивных отходов. Технологические растворы с радиоактивными веществами, как правило, возвращаются в технологический процесс.

До настоящего времени находятся в эксплуатации ряд открытых поверхностных хранилищ жидких радиоактивных отходов (бассейны, пульпохранилища, хвостохранилища и др.).

Жидкие радиоактивные отходы (ЖРО) по мере образования подготавливаются, проходят обработку преимущественно известкованием и направляются на захоронение в хранилища жидких радиоактивных отходов (бассейны, пульпохранилища, хвостохранилища, глубинные хранилища специальных площадок, в подземные пласты-коллекторы и др.).

В процессе эксплуатации ядерных установок образуются газообразные и твердые радиоактивные отходы. Газообразные радиоактивные отходы представляют собой аэрозоли альфа-активных радионуклидов урана. При обращении с газообразными радиоактивными отходами ПЯТЦ должна осуществляться очистка воздуха, удаляемого из мест возможного их образования и мест проведения ремонтно-профилактических работ, а также проводится замена очистного оборудования, достигшего предельных значений эксплуатационных параметров. На ПЯТЦ, участвующих в процессе обращения с радиоактивными отходами, должен осуществляться постоянный контроль эффективности работы газоочистки при обращении с газообразными радиоактивными отходами. Электропечи установки термоликвидации в цехах ревизии машин и установки сжигания в цехах предприятий должны быть оборудованы системами мокрой очистки газов, обеспечивающими улавливание и очистку как газообразных радиоактивных отходов, так и механической составляющей отходящих газов.

Контроль радиационной обстановки вокруг мест захоронения радиоактивных отходов, как правило, проводится в соответствии с планом-графиком контроля объектов окружающей среды на соответствующий год. Результаты контроля оформляются протоколами.

Работы по мониторингу безопасности гидротехнических сооружений водоемов должны проводиться ПЯТЦ в соответствии с графиками. Дважды в год (в предпаводковый и послепаводковый периоды) должны проводиться комиссионные осмотры гидротехнических сооружений с составлением плана мероприятий по устранению выявленных недостатков.

Нормативы предельно допустимых выбросов радионуклидов в атмосферный воздух для ПЯТЦ, как правило, устанавливаются приказом соответствующего МТУ ЯРБ Ростехнадзора. На основании установленных нормативов выдаются разрешения на выброс радионуклидов. В процессе проверок Ростехнадзором выясняется не превышены ли допустимые нормативы фактическими выбросами.

Следует учитывать, что в рамках *Федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»* силами ПЯТЦ осуществляются мероприятия по оптимизации обращения с радиоактивными отходами. В частности, производятся работы по модернизации объектов системы обращения с радиоактивными отходами и отходами ядерного топлива; строительно-монтажные работы по сооружению здания установки очистки вод спецканализации и вод, содержащих среднеактивные отходы химико-металлургического производства, осуществляется деятельность по реабилитации загрязненных территорий, ведутся регламентные работы по контролю и ремонту гидротехнических сооружений на специальных водоемах-хранилищах и др.

Существенное значение для радиационной безопасности имеют вопросы соответствия требованиям норм и правил в области

использования атомной энергии сбор, переработка, временное хранение, транспортирование и захоронение РАО, в том числе:

- не превышают ли установленные нормативы выбросы и сбросы радиоактивных веществ;

- соответствуют ли регламентным нормам технологические процессы подготовки жидких радиоактивных отходов (ЖРО) к подземному захоронению;

соответствует ли установленным нормам количество образующихся ЖРО;

- были ли зафиксированы факты нарушений норм радиационной безопасности, приведших к выходу радиоактивных веществ в окружающую среду и повышенному облучению персонала;

- соответствует ли существующая на предприятии система обеспечения ядерной и радиационной безопасности требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условиям действия лицензии;

- не превышают ли контрольных значений величины среднемесячных сбросов и выбросов;

- имеется ли на соответствующем ПЯТЦ план-график контроля объектов окружающей среды на соответствующий год; оформляются ли результаты контроля протоколами;

- проводятся ли в необходимых случаях работы по мониторингу безопасности гидротехнических сооружений водоемов, имеется ли план-график таких работ;

- ведутся ли необходимые работы по обеспечению и контролю радиационной безопасности окружающей среды, в том числе работы по замеру уровней и отбору проб воды в наблюдательных скважинах гидрогеологических сетей; комиссионные осмотры гидротехнических сооружений и др.;

- имеются ли программы таких работ, в полном ли объеме и в соответствии ли с графиками они выполняются;

- проводятся ли с необходимой периодичностью (дважды в год - в предпаводковый и послепаводковый периоды) такие работы,

как комиссионные осмотры гидротехнических сооружений с составлением плана мероприятий по устранению выявленных недостатков;

- в полном ли объеме устраняются подобные недостатки, ведется ли должный контроль за их устранением;

- ведутся ли на соответствующих ПЯТЦ мероприятия по улучшению состояния радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами (например, создание опытных участков по сокращению объема образующихся твердых радиоактивных отходов; разработка установок очистки жидких низкоактивных отходов, сокращение норм сбросов жидких радиоактивных отходов в поверхностные водоемы-хранилища (специальные промышленные водоемы-хранилища и др.);

- осуществляется ли на ПЯТЦ, участвующих в процессе обращения с радиоактивными отходами, должный контроль эффективности работы газоочистки при обращении с газообразными радиоактивными отходами.

Например, результаты проведенной Ростехнадзором проверки ФГУП «Г…» показали, что в результате производственной деятельности основных подразделений образуются жидкие и твердые радиоактивные отходы различной удельной активности. Сбор и сортировку радиоактивных отходов производят в местах образования. Переработку, временное хранение и захоронение радиоактивных отходов осуществляют централизованно на объектах специального цеха Изотопно-химического завода. Жидкие радиоактивные отходы передаются на захоронение на полигон «С...».

В связи с изменением условий эксплуатации основных подразделений ФГУП «Г…» (Реакторного завода и Радиохимического завода) количество ЖРО, сбрасываемых в бассейн и перерабатываемых на схеме очистки, существенно снизилось. На основании заявления ФГУП «Г…» и материалов по обоснованию нормативов выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух приказом МТУ ЯРБ Сибири и Дальнего Востока от 17 мая 2013 г. №

82-пр утверждены нормативы предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух для ФГУП «Г…» сроком на 1 год. По данным Радиоэкологического центра ФГУП «Г…» за отчетный период величины среднемесячных сбросов и выбросов не превышали контрольных значений.

На другом предприятии ядерного цикла – ОАО «Н…» (ОАО «НЗХК») в процессе выполнения разрешенных видов деятельности образуются низкоактивные и среднеактивные РАО. Образующиеся в ходе технологических процессов завода растворы, загрязненные радионуклидами, подвергаются переработке в специальном цехе. Технологические растворы после процесса известкования переводятся в форму твердых урансодержащих известковых осадков, которые передаются гидротранспортом в виде пульпы на хвостохранилище. Проверкой, проведенной в 2013 г. Ростехнадзором на предприятии, установлено, что за отчетный период ликвидирован участок пульпопровода (500 м), ранее выведенный из эксплуатации. Произведены перенос места сброса пульпы и строительство новой линии пульпопровода до места сброса в зеркало хвостохранилища.

На хвостохранилище эксплуатируется 9 наблюдательных скважин. Дополнительно организована сеть наблюдательных скважин системы объектового мониторинга состояния недр хвостохранилища, включающая в себя 35 скважин и 10 гидрологических постов. В соответствии с планом-графиком контроля объектов окружающей среды на проверяемый год проводится контроль радиационной обстановки на хвостохранилище и его санитарно-защитной зоны. Результаты контроля оформляются протоколами.

Осмотр и ремонт конструкций и оборудования насосных станций и пульпопровода проводят согласно графику планово-профилактических работ.

Прокурорский надзор за исполнением законов в процессе ***обращения с радиоактивными материалами при их транспортировании***

Транспортирование радиоактивных материалов в Российской Федерации осуществляется всеми видами транспорта – автомобильным, железнодорожным, водным (морским) и воздушным. Требования безопасности регламентируются федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии «Правила безопасности при транспортировании радиоактивных материалов» (НП-053-04).

Деятельность по обращению с ядерными материалами при их транспортировании осуществляют эксплуатирующие организации и организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги эксплуатирующим организациям.

Эксплуатирующие организации – это практически все предприятия ядерного топливного цикла и некоторые научно-исследовательские институты. Организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги эксплуатирующим организациям, – это инкорпорированные предприятия; организации, осуществляющие перегрузку упаковок с ядерными материалами в морских портах; организации-перевозчики – судоходные, авиационные, железнодорожные и автомобильные компании, а также организации, осуществляющие транспортно-экспедиционное обслуживание при транспортировании ядерных материалов.

Транспортирование ядерных материалов осуществляется в транспортных упаковочных комплектах, на которые выдаются сертификаты, подтверждающие соответствие конструкции и условий перевозки требованиям вышеуказанных федеральных норм и правил «Правила безопасности при транспортировании радиоактивных материалов» (НП-053-04).

Специалистами Ростехнадзора рассматриваются и согласовываются соответствующие сертификаты, включая дополнения и извещения о внесении изменений в сертификаты, а также специальные требования на воздушную перевозку ядерных материалов и изменения к ним.

Следует отметить, что в настоящее время ведутся достаточно активные работы по возврату в Российскую Федерацию ядерных материалов, ранее поставленных за рубеж для обеспечения работы исследовательских ядерных установок, в соответствии с Соглашением от 27 мая 2004 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве по ввозу в Российскую Федерацию ядерного топлива исследовательских реакторов, произведенного в Российской Федерации. Например, в 2013 г. был осуществлен ввоз облученных тепловыделяющих сборок исследовательских реакторов, а также продолжался ввоз облученных тепловыделяющих сборок АЭС из ряда стран.

Ростехнадзор при осуществлении государственного контроля и надзора за безопасностью транспортирования ядерных материалов осуществляет лицензирование деятельности по проектированию, конструированию и изготовлению транспортных упаковочных комплектов.

При проведении проверок исполнения законов о ядерной и радиационной безопасности прокурорам необходимо учитывать, что большое значение для безопасности транспортирования ядерных материалов имеет техническое состояние транспортных упаковочных комплектов. Имеющиеся транспортные упаковочные комплекты для перевозки облученных тепловыделяющих сборок ядерных энергетических реакторов типов ВВЭР-440 и ВВЭР-1000 были изготовлены еще в 70-80-х годах прошлого века. В настоящее время срок их эксплуатации продлен в установленном порядке. В настоящее время ведутся работы по проектированию транспортных упаковочных комплектов, отвечающих современным требованиям безопасности, для транспортирования отработавшего ядерного топлива энергетических реакторов. Так, в 2013 г. проведены испытания полномасштабного образца транспортного упаковочного комплекта для отработавшего ядерного топлива реактора ВВЭР-1000 на аварийные условия перевозки в соот-

ветствии с требованиями федеральных норм и правил «Правила безопасности при транспортировании радиоактивных материалов» (НП-053-04). Однако, несмотря на успешно проведенные испытания опытных образцов транспортных упаковочных комплектов для транспортирования отработавшего ядерного топлива энергетических реакторов типа ВВЭР, до настоящего времени не осуществляется их серийное изготовление для замены существующего устаревшего парка транспортных упаковочных комплектов.

Основные меры, принимаемые эксплуатирующими организациями и Ростехнадзором по повышению уровня ядерной и радиационной безопасности объектов ядерного топливного цикла

Важным вопросом, подлежащим обязательному выяснению при проведении проверок на перечисленных выше объектах ПЯТЦ, является должная реализация планов мероприятий, направленных на совершенствование систем обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Поэтому представляется целесообразным конкретизировать некоторые из таких мероприятий, реализуемых на ПЯТЦ. Это может быть следующее:

введение в эксплуатацию после капитальных ремонтов реакторных установок;

замена старого оборудования на более современное (например, защищающих контейнеров на контейнеры с полиэтиленовым защищающим слоем);

разработка технических заданий и конструкторских документаций для замены старого оборудования на более современное;

внедрение новых методик, разработка оптимизированного программного обеспечения, обучение персонала, разработка инструкций по его использованию;

мероприятия по повышению состояния радиационной безопасности и снижению дозовых нагрузок на персонал;

проведение в цехах и отделах, имеющих ядерно опасные участки, регулярных проверок состояния ядерной безопасности и выполнения требований Правил ядерной безопасности для объектов ядерного топливного цикла (НП-063-05), а также выполнения требований инструкций цехов (отделов) по вопросам ядерной безопасности;

проведение проверок устранения выявленных замечаний;

снижение дозы облучения персонала достигается за счет сокращения времени выполнения операций путем применения более высокопроизводительного и дистанционного оборудования;

оборудование погрузочно-доставочных машин защитными свинцовыми экранами от гамма-излучения, что позволяет снизить дозу на работающего в ней персонала в 3,5-5 раз;

мероприятия по повышению безопасности при работе с закрытыми радионуклидными источниками (в основном это сокращение количества и активности применяемых источников, что делается путем замены радиоизотопных уровнемеров, других радиоизотопных приборов, радионуклидных источников, применяемых для контроля чувствительности и укладки диапазонов радиометрической и дозиметрической аппаратуры на альтернативные приборы, работающие на других физических принципах, объемные источники низкой радиотоксичности, удельной и общей активности);

переоборудование вентиляции, что позволяет снизить загрязнение воздуха радиоактивными аэрозолями в десятки раз;

работы по модернизации разделительного оборудования с переходом на центрифуги и АКСУ нового поколения;

ликвидация на хвостохранилищах участков пульпопровода, ранее выведенный из эксплуатации;

оборудование более современных складских помещений для хранения ядерных материалов;

реализация инвестиционных проектов по модернизации производственных мощностей участков по производству ядерного топлива.

4.3. Проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности предприятий ядерного топливного цикла и пути их решения

Среди важных задач обеспечения безопасности на ПЯТЦ следует отметить необходимость обеспечения адекватного финансирования и проведения работ на различных стадиях подготовки к выводу из эксплуатации промышленных уран-графитовых реакторов на площадках, включая проведение всех необходимых инженерных и радиационных обследований и подготовку необходимых проектных материалов.

Среди важных проблем следует отметить старение зданий и сооружений ряда предприятий отрасли, которые были введены в эксплуатацию в середине 40-х – начале 50-х годов прошлого века. Отсутствие достаточного финансирования на осуществление их ремонта, реконструкции и вывода из эксплуатации может в дальнейшем оказать негативное влияние на обеспечение ядерной и радиационной безопасности при эксплуатации ядерных установок и обращении с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Следует также подчеркнуть, что в эксплуатации имеется достаточно большое количество морально и физически устаревшего оборудования, ресурс которого исчерпан или близок к исчерпанию.

В настоящее время продолжает оставаться также актуальной ***проблема контроля*** и обеспечения безопасности при длитель-

ном хранении отвального гексафторида урана (ОГФУ) на открытых площадках предприятий ядерного топливного цикла.

К недостаткам и важным проблемным вопросам в обеспечении ядерной и радиационной безопасности объектов ядерного топливного цикла также относятся:

продолжение поступления жидких радиоактивных веществ в открытые промышленные водоемы;

временное хранение облученных тепловыделяющих элементов (ТВЭЛ) без их переработки. Необходимо пояснить, что **тепловыделя́ющий элеме́нт** (ТВЭЛ) — основной элемент *ядерного реактора,* в котором находится ядерное топливо, *ядерное горючее* и генерируется тепло за счёт *деления ядер.* Это главный конструктивный элемент активной зоны гетерогенного ядерного реактора, содержащий ядерное топливо. Наиболее распространены ТВЭЛы в виде тонких (диаметр неск. мм) стержней, простирающихся на всю высоту активной зоны реактора. Активная зона содержит тысячи однотипных ТВЭЛов, образующих правильную решётку. Между ними прокачивается отводящий энергию теплоноситель (жидкость или газ). В ТВЭЛах происходит деление тяжелых ядер ^{235}U, ^{239}Pu или ^{233}U, сопровождающееся выделением тепловой энергии, которая затем передаётся теплоносителю. Тип ТВЭЛа определяется типом и назначением реактора, параметрами теплоносителя. ТВЭЛ должен обеспечить надежный отвод тепла от топлива к теплоносителю;

продолжение длительного хранения отработавшего ядерного топлива в хранилищах ПЯТЦ без его переработки;

до настоящего времени не на всех объектах ПЯТЦ сбор, хранение и кондиционирование радиоактивных отходов осуществляются в полном соответствии с требованиями нормативных документов.

В настоящее время недостаточно осуществляется внедрение современных технологий переработки и хранения радиоактивных отходов. На предприятиях нет пунктов захоронения твердых радиоактивных отходов, отвечающих в полной мере сов-

ременным требованиям. На территории предприятий находится большое количество законсервированных более 20 лет назад хранилищ твердых радиоактивных отходов, на отдельные отсутствуют проектные документы. До настоящего времени находятся в эксплуатации ряд открытых поверхностных хранилищ жидких радиоактивных отходов (бассейны, пульпохранилища, хвостохранилища и др.).

Из-за недостаточного финансирования приостановлено строительство ряда приповерхностных хранилищ для хранения радиоактивных отходов.

Вызывает беспокойство курс некоторых предприятий ядерного топливного цикла на сокращение персонала подведомственных объектов ядерного топливного цикла, осуществляемый, в том числе за счет выделения подразделений в самостоятельные предприятия, проводимый в рамках реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса. Такие процессы ведут к снижению управляемости производства за счет затруднения контроля деятельности образующихся самостоятельных предприятий (в том числе со стороны эксплуатирующей организации) и обеспечения безопасности выполняемых ими работ. Необходимо ужесточить требования к организациям, выполняющим работы и оказывающим услуги объектам ядерного топливного цикла, в том числе организовать включение должностей работников этих организаций (руководителей, их заместителей, отвечающих за вопросы безопасности, ответственных руководителей работ на ядерно и (или) радиационно опасных участках) в перечень должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Ростехнадзора на право ведения работ в области использования атомной энергии, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. № 240.

Также требует внимания тот факт, что ***существующая система проведения конкурсов и государственных закупок увеличи-***

ла сроки поступления финансовых бюджетных средств, поставки необходимого оборудования и выполнения работ на объектах капитального строительства предприятий ядерного топливного цикла.

Остаются нерешенными следующие вопросы:

отсутствует административный регламент предоставления Ростехнадзором государственных услуг по установлению нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов РВ в окружающую среду, выдаче разрешений на выбросы и сбросы;

не утверждена Методика разработки нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты для водопользователей.

Среди других важных проблем в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности на предприятиях ядерного топливного цикла необходимо отметить следующие.

Для обеспечения радиационной безопасности персонала ПЯТЦ и населения необходимо целевое бюджетное финансирование решения проблем переработки и захоронения радиоактивных отходов, накопившихся за годы работы этих предприятий. В первую очередь это касается создания установок остекловывания радиоактивных отходов, создания комплексов для цементирования жидких радиоактивных отходов (ЖРО), а также создания установок для переработки радиоактивных отходов средней и низкой активности.

Остается нерешенной задача реабилитации территорий, загрязненных радиоактивными веществами в результате аварий и деятельности некоторых предприятий в прежние годы, в том числе в результате незавершенных в полной мере мероприятий по выводу из эксплуатации. Ряд мероприятий по реабилитации территорий, включенных в Федеральную целевую программу по ядерной и радиационной безопасности на период 2008-2015 гг., в 2012 г. не проводились по причине отсутствия финансирования.

Проблемы регулирования ядерной и радиационной безопасности ПЯТЦ.

1. Снижение в последние годы количества проверок, проводимых Ростехнадзором, связанных с законодательными ограничениями, может привести к ослаблению контроля за состоянием ядерной и радиационной безопасности поднадзорных объектов. Излишняя сложность и многоступенчатость процесса согласования проверок, проводимых Ростехнадзором на предприятиях, снижают их эффективность, а также эффективность самой организации надзора за безопасностью в области использования атомной энергии. Целесообразно пересмотреть используемую в настоящее время форму Акта проверки поднадзорных предприятий и организаций в части атомного надзора в целях более полного и адекватного отражения в ней всех выявленных недостатков и нарушений, влияющих (как непосредственно, так и косвенно) на обеспечение безопасности при использовании атомной энергии.

2. В связи с внесением изменений в Федеральный закон № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» федеральный государственный надзор на подземных объектах выведен из компетенции МЧС России. В связи с этим перед Ростехнадзором стоит важная задача создания нормативных документов, подготовка специалистов-инспекторов и организация надзора за пожарной безопасностью на подземных объектах.

3. Отсутствие централизованной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации инспекторского состава по вопросам надзора за обеспечением безопасности в данной области существенно затрудняет обеспечение Ростехнадзора инспекторским составом необходимой квалификации; не решен вопрос по организации централизованных курсов повышения квалификации инспекторов по надзору за технической безопасностью и вопросам осуществления строительного надзора.

4. Значительно увеличился объем информации, представляемой

в различные вышестоящие организации, в результате чего существует опасность подмены реальной надзорной деятельности статистической. Необходим пересмотр структуры и объема отчетной статистической информации, предоставляемой МТУ ЯРБ, в целях ее оптимизации с учетом реального использования этой информации в дальнейшем.

5. В настоящее время возрастает актуальность проблемы обеспечения центрального аппарата Ростехнадзора и МТУ ЯРБ высококвалифицированными кадрами в связи с тем, что высококвалифицированные специалисты увольняются из-за неудовлетворенности размером заработной платы и отсутствия ряда социальных гарантий. Одним из источников комплектования новыми сотрудниками могли бы быть поднадзорные организации, но уровень заработной платы на этих предприятиях значительно выше заработной платы работников в системе Ростехнадзора. Проблемой является также отсутствие жилья и дошкольных учреждений для привлечения на государственную гражданскую службу молодых специалистов.

Изучение имеющейся практики показывает, что **повышению эффективности прокурорского надзора** в исследуемой сфере способствовали бы следующие мероприятия:

1. Расширение процедур и методов обучения, обмена опытом работы для надзирающих прокуроров. Опыт подобной работы имеется в Ростехнадзоре в виде периодических кратковременных совещаний начальников отделов инспекций и руководителей МТУ ЯРБ, проводимых соответствующим отраслевым управлением центрального аппарата, а также в виде семинаров для старшего инспекторского состава и руководителей МТУ ЯРБ, организуемых центральным аппаратом Ростехнадзора. Поэтому для повышения квалификации прокуроров в исследуемой сфере целесообразно привлекать специалистов из Ростехнадзора;

2. Совершенствование практики применения предупредительных мер, направленных на недопущение в поднадзорных организациях нарушений требований федеральных норм и правил;

3. Повышение требовательности к эксплуатирующим организациям, а также к руководству и должностным лицам организаций в выполнении требований обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии.

4.4. Исследовательские ядерные установки (ИЯУ)

Ростехнадзор осуществляет регулирование и надзор за ядерной и радиационной безопасностью на исследовательских ядерных установках (ИЯУ) в эксплуатирующих организациях различных министерств и ведомств.

Центральный аппарат Ростехнадзора и его межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью (МТУ ЯРБ) выдают эксплуатирующим организациям (ЭО) лицензии на различные виды деятельности, связанные с исследовательскими ядерными установками, выдает, в том числе такие как:

выбор площадки;

проектирование и конструирование исследовательских ядерных установок;

сооружение исследовательских ядерных установок;

эксплуатация исследовательских ядерных установок;

вывод из эксплуатации исследовательских ядерных установок;

обращение с ядерными материалами (ЯМ) и радиоактивными отходами (РАО);

использование ядерных материалов при проведении НИР и ОКР;

эксплуатация пунктов хранения ядерных материалов и отработанного ядерного топлива на территории исследовательских ядерных установок;

вывод из эксплуатации пунктов хранения ядерных материалов;

эксплуатация стационарного сооружения с ядерными материалами;

проведение экспертизы.

Кроме того, Ростехнадзор осуществляет выдачу разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам (персоналу) исследовательских ядерных установок.

Проверки (инспекции) состояния ядерной, радиационной и технической безопасности исследовательских ядерных установок проводятся как центральным аппаратом Ростехнадзора, так и его МТУ ЯРБ, в ходе которых выявляются нарушения требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии. В необходимых случаях в отношении нарушителей возбуждаются административные производства, накладываются административные штрафы.

Эксплуатирующие организации проводят работу по техническому перевооружению, обеспечению безопасной эксплуатации исследовательских ядерных установок. В соответствии с условиями действия лицензий ведется работа по анализу состояния безопасности комплексов с исследовательскими ядерными установками на соответствие требованиям вновь введенных нормативных документов в области использования атомной энергии, разрабатываются мероприятия по их реализации и (или) компенсирующие мероприятия по имеющимся отклонениям. Комиссии по ядерной безопасности эксплуатирующих организаций должны ежегодно проводить внутренние проверки состояния безопасности исследовательских ядерных установок. В Ростехнадзор представляют ежегодные отчеты эксплуатирующих организаций о состоянии безопасности исследовательских ядерных установок, которые анализируют специалисты научно-технического центра ядерной и радиационной безопасности, подведомственного Ростехнадзору (ФБУ НТЦ

ЯРБ)[8]. Результаты анализа представляют в центральный аппарат Ростехнадзора.

Ростехнадзором также осуществляется надзор за работами по выводу из эксплуатации исследовательских ядерных установок, расположенных на территории эксплуатирующих организаций.

При проведении прокурорских проверок следует учитывать, что по всем нарушениям в работе исследовательских ядерных установок в установленном порядке органами Ростехнадзора должны быть проведены расследования с выработкой и реализацией соответствующих корректирующих мер по предотвращению повторения аналогичных событий. Отчеты о нарушениях рассматриваются в центральном аппарате Ростехнадзора и направляются в ФБУ НТЦ ЯРБ (далее – «НТЦ ЯРБ») для проведения необходимого анализа.

Анализ результатов проверок, проводимых Ростехнадзором, свидетельствует о том, что выявляемые нарушения в работе исследовательских ядерных установок, как правило, обусловлены следующими причинами:

отклонениями в работе систем управления и защиты, блокировок при значениях контролируемых параметров исследовательских ядерных установок;

---

[8] Приказом Ростехнадзора от 28 октября 2010 № 1021 «Об утверждении перечня федеральных бюджетных учреждений, подведомственных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору и представлении его в Федеральное казначейство» Федеральное государственное учреждение «Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности» включено в перечень федеральных бюджетных учреждений, подведомственных Ростехнадзору». Решением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 10 июня 2013 г. ФБУ «НТЦ ЯРБ» отнесено к организации научно-технической поддержки Ростехнадзора. Учреждение создано в целях получения и применения новых научных знаний для научно-технического обеспечения регулирования ядерной и радиационной безопасности, включая анализ и обоснование критериев и требований ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях.

ошибки персонала (например, некачественное выполнение персоналом технологических операций);

недостатки в подготовке персонала;

ослабление со стороны руководства эксплуатирующих организаций контроля за соблюдением технологической дисциплины,

несвоевременное устранение эксплуатирующими организациями нарушений требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условий действия лицензий.

Обычно нарушения в работе исследовательских ядерных установок не приводят к превышению пределов и условий безопасности на этих установках, но оказывают влияние на устойчивость их работы и приводят к простоям их экспериментальной базы. Однако прокурору необходимо выяснить не привели ли соответствующие нарушения к превышению пределов и условий безопасности исследовательских ядерных установок; адекватные ли и своевременные ли меры были приняты Ростехнадзором для устранения соответствующих нарушений.

Кроме того, выяснению подлежат следующие вопросы:

- не было ли на исследовательских ядерных установках, поднадзорных Ростехнадзору, выбросов и сбросов радиоактивных веществ в окружающую среду в количествах, превышающих установленные значения, не превышала ли радиационная обстановка не превышала естественного фона;

- не было ли зафиксировано случаев переоблучения персонала при нарушениях в работе исследовательских ядерных установок;

- не превышают ли дозовые нагрузки персонала исследовательских ядерных установок пределов установленных на предприятиях контрольных уровней;

- соответствует ли требованиям норм и правил в области использования атомной энергии обращение со свежим и отработавшим ядерным топливом, радиоактивными отходами и источниками ионизирующих излучений в эксплуатирующих исследовательские ядерные установки организациях;

- соответствует ли современным требованиям МАГАТЭ система нормативных документов по безопасности исследовательских ядерных установок;

- соответствует ли международной практике программы инспекций исследовательских ядерных установок.

В качестве типичных примеров можно привести следующие нарушения.

Вследствие невнимательных действий персонала смены реактора произошло повреждение отработанной тепловыделяющей сборки (ОТВС). Основной причиной повреждения явилось некачественное выполнение сменным персоналом технологической операции по передаче ОТВС из транспортного контейнера бассейна выдержки в транспортный контейнер раздаточной камеры, а именно контроль местонахождения ОТВС.

Вследствие работы персонала без оформления наряда-допуска, в нарушение Инструкции по радиационной безопасности на реакторе произошло облучение двух человек из числа оперативного персонала в пределах установленной нормативными документами по радиационной безопасности допустимой годовой дозы облучения. Основная причина нарушения — недостатки в подготовке персонала.

Основными причинами нарушений явилось ослабление со стороны руководства эксплуатирующей организации контроля за соблюдением технологической дисциплины, своевременной реализацией планов по устранению нарушений требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и условий действия лицензий.

К юридическому лицу — эксплуатирующей организации и к ряду его должностных лиц применены административные меры в соответствии с законодательством: на юридическое лицо наложен штраф в размере 600 тыс. руб., на должностных лиц два штрафа по 30 тыс. руб., общая сумка штрафов составила 660 тыс. руб.

По всем нарушениям в работе исследовательских ядерных установок в установленном порядке Ростехнадзором должны быть проведены расследования с выработкой и реализацией соответствующих корректирующих мер по предотвращению повторения аналогичных событий. Отчеты о нарушениях рассматриваются в центральном аппарате Ростехнадзора и направляются в НТЦ ЯРБ для проведения подробного анализа.

4.5. Ядерные энергетические установки судов и объекты их жизнеобеспечения

Ростехнадзор осуществляет государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии на судах, включая объекты их жизнеобеспечения, а также в организациях, выполняющих работы и предоставляющих услуги в области использования атомной энергии. Также Ростехнадзор осуществляет государственный надзор в данной области.

Поднадзорным организациям Ростехнадзором выдаются лицензии на соответствующие виды деятельности.

Под государственным надзором находятся следующие объекты.

1. Атомные суда и суда атомнотехнологического обслуживания (далее – суда АТО) ФГУП «Атомфлот» Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

ФГУП «Атомфлот» осуществляет эксплуатацию, а также обеспечивает базирование атомных судов и судов АТО, ремонт оборудования ядерных энергетических установок (ЯЭУ), хранение и переработку радиоактивных отходов (РАО), проведение транспортно-погрузочных и технологических операций с ядерным топливом.

2. Судостроительные и судоремонтные заводы и иные предприятия, выполняющие работы и оказывающие услуги в области использования атомной энергии, такие как, например, осуществление эксплуатации плавучего завода по переработке и временного хранилища РАО; проведение работ по сооружению пла-

вучих энергоблоков атомных теплоэлектростанций с ядерными реакторами и др.

Проверки и инспекции на названных выше поднадзорных объектах проводят органы Ростехнадзора. По выявленным нарушениям выдаются акты-предписания и (или) предписания на их устранение; проводится заслушивание руководителей структурных подразделений поднадзорных организаций; в необходимых случаях к нарушителям применяются штрафные санкции.

Основным вопросом, подлежащим выяснению в ходе проверок является соответствие состояния ядерной и радиационной безопасности требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

Требования федеральных норм и правил в области использования атомной энергии на атомных судах установлены следующими актами: «Общие положения обеспечения безопасности ядерных энергетических установок судов» (НП-022-2000), «Правила ядерной безопасности ядерных энергетических установок судов» (НП-029-01).

Нарушения в работе поднадзорных объектов

По тяжести нарушения подразделяются на аварии, аварийные происшествия и эксплуатационные происшествия, которые классифицируются в соответствии с Положением о порядке классификации, расследования и информации о нарушениях в работе объектов атомного флота (РД 31.20.42-93).

В основном выявляемые нарушения относятся к числу эксплуатационных происшествий, достаточно распространенными причинами которых являются течи парогенераторов; отказ оборудования.

Течь трубной системы парогенераторов (в том числе до выработки ресурса трубной системы) остается наиболее частым эксплуатационным происшествием при эксплуатации атомных судов.

Следует отметить, что основные причины выхода из строя трубных систем парогенераторов до настоящего времени в полной мере не определены. Поиск причин появления трещин в трубных системах парогенераторов продолжается с участием материаловедческих и других организаций.

Анализ материалов проверок и инспекций, проведенных Ростехнадзором, показывает, что основными причинами выявляемых нарушений являются недисциплинированность и халатное исполнение обязанностей персоналом, слабый контроль со стороны руководства.

Наиболее существенными вопросами являются следующие:

- как и в иных сферах, связанных с использованием атомной энергии, важнейшим вопросом проверок и инспекций на вышеперечисленных поднадзорных объектах (организациях, выполняющих работы и предоставляющих услуги в области использования атомной энергии; предприятиях судостроительной отрасли; комплексы стендов-прототипов корабельных ядерных энергетических установок) является соответствие состояния ядерной и радиационной безопасности требованиям федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;
- не было ли невыполненных в установленные сроки предписаний;
- не привели ли зарегистрированные эксплуатационные происшествия к превышению пределов безопасной эксплуатации;
- были ли они устранены в соответствии с требованиями инструкций по эксплуатации;
- не превышены ли допустимые нормы радиационной обстановки при выявленных происшествиях;
- в строгом ли соответствии с требованиями нормативных документов осуществляется обеспечение радиационной безопасности и организация радиационного контроля в поднадзорных организациях;

- не было ли случаев переоблучения персонала;

- не превышали ли пределы контрольных уровней дозовые нагрузки штатного и привлекаемого персонала;

- должным ли образом обеспечена безопасность персонала и населения с точки зрения воздействия радиационных факторов;

- соответствуют ли требованиям нормативных документов соблюдаемые меры радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами (РАО) и источниками ионизирующего излучения (ИИИ):

- не было ли зафиксировано фактов несанкционированных выбросов и сбросов РАО;

- не было ли зафиксировано фактов радиоактивного загрязнения на объектах и прилегающих к ним территориях;

- какова степень готовности поднадзорных организаций и их соответствующих подразделений к обеспечению эффективного проведения мероприятий по ликвидации радиационных аварий и их последствий.

4.6. Радиационно опасные объекты

В сфере государственного надзора находятся следующие радиационно опасные объекты:

а) медицинские, научные, исследовательские лаборатории и другие объекты, на которых ведутся работы с открытыми радионуклидными источниками (ОРнИ);

б) комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия с закрытыми радионуклидными источниками (ЗРнИ), в том числе:

технологические и медицинские облучающие установки;

дефектоскопы;

радиоизотопные приборы и другие источники;

радиоизотопные термоэлектрические генераторы (РИТЭГ). Поясним, что под **радиоизотопным термоэлектрическим генератором (РИТЭГ)** понимается радиоизотопный источник электро-

энергии, использующий тепловую энергию, выделяющуюся при естественном распаде радиоактивных изотопов и преобразующий её в электроэнергию с помощью термоэлектрогенератора;

в) пункты хранения радиоактивных веществ, в том числе:

специализированные пункты хранения, расположенные главным образом в отделениях филиалов ФГУП «РосРАО»;

неспециализированные пункты хранения, расположенные на объектах использования атомной энергии;

г) хранилища РАО, в том числе:

специализированные хранилища отделений ФГУП «РосРАО»;

неспециализированные хранилища, расположенные на объектах использования атомной энергии;

хранилища, содержащие отходы с радионуклидами природного происхождения.

По данным годовых отчетов МТУ ЯРБ Ростехнадзора категории радиационных объектов поднадзорных организаций по потенциальной радиационной опасности в соответствии с категорированием, принятым в ОСПОРБ-99/2010, распределяются следующим образом:

а) организации, эксплуатирующие радиационные объекты I категории, расположены только на территориях, поднадзорных Центральному МТУ ЯРБ;

б) организации, эксплуатирующие радиационные объекты II категории, расположены на территориях, поднадзорных всем МТУ ЯРБ. Такими признаны 16 организаций, в основном филиалы и отделения филиалов ФГУП «РосРАО»;

в) около 1750 организаций эксплуатируют объекты III и IV категорий, количество этих объектов около 3450.

На радиационных стационарных источниках ведутся работы с открытыми и (или) с закрытыми радионуклидными источниками.

Ростехнадзором и его МТУ ЯРБ поднадзорным организациям ***выдаются лицензии на следующие виды деятельности*** в рассматриваемой сфере:

проектирование радиационных источников, пунктов хранения и конструирование радиационных источников;

сооружение радиационных источников, пунктов хранения;

изготовление радиационных источников;

конструирование и изготовление оборудования для радиационных источников и пунктов хранения;

эксплуатация радиационных источников и пунктов хранения (включая ввод и вывод из эксплуатации, и в части поставки радиационных источников, пунктов хранения радиационных источников (РИ), радионуклидных источников (РнИ), технического обслуживания и ремонта радиационных источников, пунктов хранения и т.д.);

обращение с радиационными веществами (РВ), радиоактивными отходами (РАО) при их транспортировании;

обращение с радиационными веществами при их производстве, использовании и хранении;

использование радиационных веществ (радиоактивных отходов) при проведении НИР и ОКР;

экспертиза безопасности.

По характеру деятельности около половины поднадзорных Ростехнадзору организаций составляют промышленные предприятия и компании топливно-энергетического комплекса, примерно 15% – научно-исследовательские организации, 20% – медицинские учреждения, остальные – это организации, выполняющие работы и оказывающие услуги для эксплуатирующих организаций, и организации, относящиеся к учреждениям сферы образования, транспортным и сельскохозяйственным организациям, воинские части и организации Минобороны России.

В число поднадзорных организаций входят также региональные и ведомственные информационно-аналитических центров (РИАЦ, ВИАЦ) системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и РАО.

Около 70% поднадзорных организаций имеют ведомственную принадлежность: Госкорпорация «Росатом», Минобороны России, Министерство здравоохранения РФ, МЧС России, Таможенная служба, Министерство образования РФ и др.

Например, в 2013 г. количество организаций, прекративших деятельность в области использования атомной энергии, составило 129. Выход организаций из-под надзора в основном связан с отказом от рассматриваемого вида деятельности по различным причинам, в частности, с отсутствием материальных возможностей осуществлять работы с использованием радиационные источники либо с переходом на другие принципы контроля технологических процессов, а также в связи с громоздкой разрешительной процедурой.

В Российской Федерации в соответствии с требованиями федеральных норм и правил НП-038-2011 ведется категорирование радионуклидных источников по потенциальной радиационной опасности.

Следует учитывать, что на территории Российской Федерации организациями, имеющими наиболее потенциально опасные радиационные объекты, являются:

организации, эксплуатирующие мощные облучающие технологические установки;

онкологические диспансеры Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, эксплуатирующие радиационно-терапевтические медицинские установки различной модификации, например, типа «Агат», «Рокус», «Селектрон» и др.;

организации, применяющие в технологических процессах методы неразрушающего контроля;

организации, проводящие полевые геофизические исследования с использованием радионуклидных источников;

организации и их подразделения, в ведении которых имеются необслуживаемые радиоизотопные устройства, в том числе радиоизотопные термоэлектрические генераторы (РИТЭГ) с особыми характеристиками.

Кроме перечисленных радиационных объектов потенциально опасными являются также объекты нефтедобывающих организаций, на которых осуществляется хранение в открытом виде нефтепромыслового оборудования с отложениями солей природных радионуклидов.

Ростехнадзор и его МТУ ЯРБ проводят плановые и внеплановые проверки (инспекции) поднадзорных организаций, связанных с радиационными объектами.

Проведение внеплановых инспекций может быть обусловлено, в том числе:

проверкой исполнения предписаний, выданных по результатам ранее проведенных проверок;

выполнением отдельных приказов (распоряжений) руководителя Ростехнадзора и его заместителей, руководителей МТУ ЯРБ;

по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации.

Основную долю нарушений составляют:

нарушения, связанные с ведением общей документации по обеспечению радиационной безопасности как не соответствующей нормативным требованиям;

нарушения, связанные с готовностью к предупреждению радиационных аварий и ликвидации их последствий;

отсутствие плановой подготовки и проверки знаний персонала.

В целях обеспечения контроля выполнения поднадзорными организациями мероприятий по обеспечению радиационной безопасности отделы инспекций Ростехнадзора должны осуществлять предупредительный и профилактический контроль:

за выполнением должностными лицами поднадзорных организаций мероприятий по обеспечению требований радиационной безопасности;

за соблюдением должностными лицами поднадзорных организаций сроков представления информации по выполнению условий действия лицензии и по устранению выявленных нарушений в ходе инспекционной деятельности.

Анализ имеющихся материалов проверок (инспекций) свидетельствует о том, что ***основной мерой воздействия к нарушителям является выдача предписаний*** на устранение нарушений в деятельности поднадзорных организаций. Такая мера применяется в случаях, когда недостатки носят по своей сути организационный характер и не оказывают существенного влияния на обеспечение радиационной безопасности.

Кроме того, МТУ ЯРБ применялась такая форма взаимодействия с государственными органами исполнительной власти, как направление в их адрес результатов анализа надзорной деятельности по обеспечению радиационной безопасности и годовых отчетов поднадзорных организаций для своевременного реагирования на выявляемые нарушения и отклонения в соблюдении организациями норм и правил в области использования атомной энергии.

Инспекторским составом на основании результатов инспекций используются предоставленные законодательством Российской Федерации полномочия по привлечению виновных лиц к административной ответственности за нарушения законодательства в области использования атомной энергии.

Например, в 2013 г. по результатам проведенных проверок (инспекций) наложено 43 административных наказания. Из них вынесено предупреждений – 5, наложено административных штрафов – 38 (26 – на должностных лиц; 12 – на юридических лиц). Общая сумма наложенных штрафов составила 1 786 тыс. руб. (560 тыс. руб. – на должностных лиц; 1 226 тыс. руб. – на юридических лиц).

Нарушения подразделяются на так называемые радиационные и нерадиационные происшествия.

Основная масса происшествий связана с прихватами и обрывами каротажных снарядов при проведении геофизических работ, имеющих в своем составе радионуклидные источники излучения.

Большое количество нерадиационных происшествий происходят в процессе обращения с источниками ионизирующего излучения на предприятиях добывающей промышленности.

Наиболее опасными радиационными нарушениями (происшествиями) являются:

превышения основных пределов доз облучения персонала и населения;

недопустимые выбросы и сбросы радиоактивных веществ, загрязнения окружающей среды;

несанкционированные проникновения на территорию радиационно опасных объектов, несанкционированный доступ к радиационным источникам, радиационным веществам и радиационным отходам;

радиоактивные загрязнения в рабочих помещениях.

Необходимо учитывать, что деятельность при проведении контроля за расследованием нарушений в работе радиационно опасных объектов должна соответствовать требованиям Правил расследования и учета нарушений при обращении с радиационными источниками и радиоактивными веществами, применяемыми в народном хозяйстве (НП-014-2000).

Обращение с радиоактивными отходами (РАО) и отработавшими источниками ионизирующего излучения (ИИИ).

Обращение с радиоактивными отходами (РАО) включает сбор, транспортирование, кондиционирование и хранение РАО.

По потенциальной радиационной опасности пункты хранения РАО отнесены ко II и III категорий, что означает ограничение радиационного воздействия при аварии территорией объекта (III категория) или территорией санитарно-защитной зоны (II категория).

Отходы, поступающие на хранение, представлены в основном отработавшими источниками ионизирующего излучения, радиоизотопными приборами, загрязненным грунтом, лабораторной посудой, строительным мусором, загрязненной спецодеждой и обувью.

В основном РАО размещены в приповерхностных сооружениях различного типа: железобетонных емкостях (для РАО низкого и среднего уровня активности), хранилищах колодезного типа (для отработавших источниками ионизирующего излучения), хранилищах траншейного типа и емкостях для хранения жидких радиационных отходов (ЖРО).

Безопасность хранения РАО обеспечивается за счет применения системы физических барьеров на пути распространения ионизирующего излучения и радиоактивных веществ в окружающую среду, включающей матричные материалы, первичную упаковку, контейнеры, систему инженерных барьеров хранилищ, геологическую структуру вмещающих пород, а также системы технических и организационных мер по защите барьеров и сохранению их эффективности.

Предварительная обработка и переработка радиоактивных отходов включает сортировку, демонтаж, фрагментирование, дезактивацию, компактирование, цементирование, омоноличивание, битумирование, сжигание твердых и жидких РАО, очистку жидких радиационных отходов. Переработка производится с использованием технологий, исключающих попадание радиоактивных веществ в окружающую среду.

Анализ состояния и эффективности работы установок для переработки РАО поможет сделать вывод об их надежности и достаточной безопасности для персонала и окружающей среды, что также должно быть подтверждено результатами радиационного контроля.

На площадках и в санитарно-защитных зонах соответствующих предприятий должен быть установлен оптимальный объем

радиационного контроля, необходимый для получения достаточной информации об уровнях радиационного воздействия на персонал, о состоянии радиационной обстановки и о состоянии загрязненности окружающей среды, который включает измерение и определение следующих параметров:

мощность дозы гамма-излучения;

плотность потока бета-частиц;

мощность дозы нейтронного излучения;

мощность дозы гамма- и нейтронного излучения от РАО;

загрязнение альфа-, бета-активными веществами поверхностей производственных помещений, транспортных средств, территории дорог;

загрязнение альфа-, бета-активными веществами средств индивидуальной защиты, кожных покровов, личной одежды персонала;

индивидуальная доза внешнего облучения персонала;

нуклидный состав радиоактивных веществ в выпадениях из атмосферы, почве и грунтах, растительности.

На осуществление деятельности с радиоактивными отходами требуется лицензия Ростехнадзора, в том числе на такие виды деятельности как:

обращение с РАО при проведении радиационно-аварийных работ, связанных с выявлением и ликвидацией радиационного загрязнения;

обращение с РАО, радиоактивными веществами и ИИИ при их транспортировании;

обращение с РАО, радиоактивными веществами и ИИИ при проведении радиационного контроля и определении радионуклидного состава РАО;

проведение работ по индивидуальному дозиметрическому контролю; проведение работ по дезактивации одежды, средств защиты, технологического оборудования, транспортных контейнеров, специализированных автомашин;

осуществление контроля за радиационной обстановкой в зоне возможного загрязнения, санитарно-защитной зоне, зоне наблюдения с использованием технических средств непрерывного, оперативного контроля, лабораторного анализа; осуществление работ в рамках системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и РАО в Российской Федерации.

Обеспечение безопасности радиационно опасных объектов

Важнейшей проблемой в рассматриваемой области является обеспечение радиационной безопасности в организациях, эксплуатирующих радиационно опасные объекты, ее соответствие требованиям федеральных норм и правил.

Для должного решения данной проблемы необходимо знать, что существующие системы и элементы, обеспечивающие радиационную безопасность (системы перемещения и фиксации закрытых радионуклидных источников, системы управления радиационными источниками (РИ), системы сигнализации и оповещения о радиационной опасности, системы блокировок, системы физических барьеров, системы электро-, тепло-, водо-, газоснабжения, системы вентиляции и пожарной безопасности), должны соответствовать проектным требованиям, требованиям нормативных документов.

Следует учитывать, что техническое обслуживание, замена выработавшего ресурс оборудования в онкологических диспансерах проводится силами специализированных организаций, имеющих соответствующие лицензии.

В целях обеспечения радиационной безопасности эксплуатация РИ, обращение с радиоактивными веществами и РАО осуществляются организациями в соответствии с требованиями нормативных документов в области использования атомной энергии.

Практика свидетельствует о том, что значительная часть неустраняемых в установленные сроки нарушений во многом

связана с недостатком у организаций финансовых средств на строительно-монтажные работы, вывод из эксплуатации РИ, приобретение радиационной техники, замену отработавших назначенный срок службы закрытых радионуклидных источников (далее – ЗРнИ) и сдачу на длительное хранение (захоронение) РАО, техническое обслуживание и освидетельствование технических средств и систем, обеспечивающих радиационную безопасность.

Это характерно в первую очередь для бюджетных организаций федерального подчинения, бюджетных организаций субъектов Российской Федерации, а также для некоторых акционерных обществ.

Радиационный контроль в поднадзорных организациях осуществлялся с учетом категории радиационно опасных объектов по потенциальной радиационной опасности и класса работ штатными службами радиационной безопасности или назначенными ответственными лицами, а в отдельных случаях привлеченными организациями, имеющими лицензии Ростехнадзора на оказание такого рода услуг.

Основными контролируемыми параметрами при эксплуатации радиационных источников в организациях являются:

мощность дозы гамма-излучения;

уровень радиоактивного загрязнения рабочих поверхностей, оборудования, транспортных средств, одежды и кожных покровов персонала.

Кроме того, осуществляется контроль герметичности закрытых радионуклидных источников, а при работе с открытыми радионуклидными источниками (ОРнИ) – контроль за содержанием радиоактивных газов и аэрозолей в воздухе рабочих и других помещений организаций.

Мероприятия, направленные на повышение уровня физической защиты радиационно опасных объектов, как правило, включают меры организационного характера (разработка и пересмотр до-

кументов) и инженерно-технического характера (совершенствование средств охранной сигнализации, защитных барьеров, сил охраны и т.п.).

Состояние физической защиты в организациях, эксплуатирующих радиационно опасные объекты, должна обеспечивать сохранность радиационных источников, радиоактивных веществ и РАО. В целях обеспечения безопасности хранение источников излучения должно осуществляться в специально отведенных и оборудованных для этих целей помещениях, оснащенных системой охранной сигнализации, выведенной на пульт охраны. Организации должны проводить анализ соответствия существующих систем физической защиты требованиям федеральных норм и правил и принимать меры к устранению недостатков и замечаний, вскрытых при проведении инспекций.

Степень готовности организаций к ликвидации радиационных аварий и их последствий определяется наличием перечней возможных аварий при осуществлении разрешенной деятельности и прогноза их последствий, утвержденной номенклатуре запасов, программой подготовки и состоянием, достаточностью и соответствием технических средств и аварийных методик проведения противоаварийных тренировок, навыками, приобретенными персоналом при проведении вышеуказанных тренировок.

В организациях, эксплуатирующих радиационно опасные объекты, должны разрабатываться планы мероприятий по защите персонала, иметься в наличии инструкции по действиям персонала в аварийных ситуациях, предусматриваться аварийные запасы, количество которых определяется по согласованию с органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. В указанных документах определяются аварийные ситуации (фрагменты исходных событий) и действия персонала при возникновении аварийных ситуаций.

Исходя из вышеизложенного, а также из требований практики, основные вопросы, которые необходимо выяснять в целях должного обеспечения безопасности в рассматриваемой сфере (это должен делать орган контроля, проверяя который, прокурор получает соответствующую информацию):

- соответствует ли уровень обеспечения радиационной безопасности в поднадзорных Ростехнадзору организациях требованиям норм и правил в области использования атомной энергии;

- не превышают ли контрольные уровни и пределы доз, установленных НРБ-99/2010, дозовые нагрузки на персонал группы «А» различных профессий (дефектоскописты, дозиметристы, дезактиваторщики, водители специальных автомобилей, радиологи, специалисты по перезарядке). Эту информацию дает анализ годовых отчетов поднадзорных организаций;

- не выявлялись ли факты превышения установленных контрольных уровней по контролируемым параметрам радиационных факторов;

- не было ли зафиксировано фактов превышения разрешенных пределов при выбросе и сбросе радионуклидов в окружающую среду;

- проводится ли организациями, эксплуатирующими радиационно опасные объекты, анализ соответствия существующих систем физической защиты требованиям федеральных норм и правил;

- принимаются ли ими меры к устранению недостатков и замечаний, вскрытых при проведении инспекций;

- обеспечивается ли соответствующими организациями хранение источников излучения в специально отведенных и оборудованных для этих целей помещениях, оснащенных системой охранной сигнализации;

- разработаны ли и имеются ли в наличии в организациях пла-

ны мероприятий по защите персонала, инструкции по действиям персонала в аварийных ситуациях и др.

Анализ инспекционной деятельности Ростехнадзора показывает, что основными факторами, оказывающими негативное влияние на состояние радиационной безопасности радиационно опасных объектов, являются:

изношенность техники и оборудования, используемых при работах с радиоактивными веществами и РАО;

необходимость вывода из эксплуатации мощных радиоизотопных установок, выработавших ресурс, и замена выработавших назначенный срок службы закрытых радионуклидных источников, действующих радиоизотопных установок;

не всегда достаточный уровень качества проводимых работ организациями, предоставляющими услуги эксплуатирующим организациям;

сохранение проблемы утилизации изделий из обедненного урана; проблема накопления и необоснованного долговременного хранения в организациях источников с истекшим назначенным сроком службы в основном из-за ограниченных финансовых возможностей организаций;

замена или продление назначенных сроков службы закрытых радионуклидных источников метрологического назначения в воинских частях.

На основании проведенного анализа нарушений может быть дана общая оценка состояния безопасности радиационных объектов, основанная на отсутствии аварий и радиационных происшествий и непревышении установленных норм дозовых нагрузок на персонал поднадзорных организаций и население. По результатам указанного анализа может быть дана оценка состояния безопасности в организациях при эксплуатации радиационных источников и использовании радиоактивных веществ (удовлетворительная, неудовлетворительная и т.д.).

4.7. Система государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

4.7.1. Система государственного учета и контроля ядерных материалов

Учет и контроль ядерных материалов в организациях осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»;

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, утвержденный приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15 декабря 2011 г. № 703;

Положение о системе государственного учета и контроля ядерных материалов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 352;

Основные правила учета и контроля ядерных материалов (НП-030—12), утвержденные приказом Ростехнадзора от 17 апреля 2012 г. № 255;

Правила перевода ядерных материалов в категорию радиоактивных отходов (НП-072 – 13), утвержденные приказом Ростехнадзора от 5 июля 2013 г. № 288;

Требования к организации зон баланса материалов (НП-081 – 07), утвержденные постановлением Ростехнадзора от 19 ноября 2007 г. № 2.

Также учитываются нормативные и организационно-распорядительные документы уровня эксплуатирующих организаций, организаций, осуществляющих обращение с ядерными материалами.

Проведение проверок состояния учета и контроля ядерных материалов, выявленные нарушения требований нормативной документации.

Проверки состояния учета и контроля ядерных материалов, в том числе с использованием технических средств (проведение инспекционных измерений с помощью приборов неразрушающего контроля при проведении проверки наличия ядерных материалов), проводятся Ростехнадзором и его территориальными управлениями.

По результатам проверок выявляются нарушения федеральных норм и правил, а также условий действия лицензий, в необходимых случаях на нарушителей накладываются административные штрафы.

В силу значимости вопросов обеспечения радиационной безопасности, ежегодным проверкам Ростехнадзора подлежат все организации, использующие ядерные материалы. В большинстве организаций, проверяемых в рамках надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов установлен режим постоянного государственного надзора.

Так, из 50 организаций, проверяемых в 2013 г. в рамках надзора за системой государственного учета и контроля ядерных ма-

териалов, в 46 организациях установлен режим постоянного государственного надзора.

Практика показывает, что основными причинами непроведения необходимых проверок в соответствующих организациях являются недостаточная укомплектованность соответствующих отделов инспекций территориальных органов Ростехнадзора, а также фактическое отсутствие деятельности по обращению с ядерными материалами в отчетный период в данных организациях.

В 2013 г. количество выявленных нарушений в учете и контроле ядерных материалов возросло по сравнению с 2012 г. (175 нарушений – в 2013 г., 97 нарушений – в 2012 г.)[9].

Основными причинами роста выявленных нарушений явились следующие:

введение в действие в ноябре 2012 г. новой редакции Основных правил учета и контроля ядерных материалов (НП-030-12), устанавливающей более детальные требования к системе учета и контроля ядерных материалов по сравнению с предыдущей редакцией;

недостаточные меры по совершенствованию системы учета и контроля ядерных материалов на отдельных предприятиях;

повышение эффективности надзора за выполнением требований по учету и контролю ядерных материалов, в том числе за счет повышения квалификации инспекторского состава.

Как правило, повышение количества выявленных нарушений, объясняется именно такими причинами (введение в действие новых требований учета и контроля ядерных материалов; недостатки учета и контроля ядерных материалов на предприятиях; повышение эффективности надзора за выполнением требований по учету и контролю ядерных материалов).

---

[9] По данным годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора – http://www.gosnadzor.ru/.

Соответственно, снижение количества нарушений зачастую обусловлено такими факторами, как модернизация и совершенствование системы учета и контроля ядерных материалов на предприятиях; снижение эффективности надзора за выполнением требований по учету и контролю ядерных материалов и др.

Анализ статистики за последние годы показывает, что нарушения на АЭС составляют 6% общего числа выявленных нарушений по учету и контролю ядерных материалов. В среднем на каждую АЭС приходится одно нарушение. При этом проверки, в рамках которых проверяются вопросы учета и контроля ядерных материалов, как правило, на АЭС проводятся с достаточно высокой интенсивностью.

Например, количество проверок, в рамках которых проверялись вопросы учета и контроля ядерных материалов, в 2013 г. составляло в среднем 6 проверок на каждую АЭС за год (31% числа всех проверок состояния учета и контроля ядерных материалов).

Малое количество выявленных нарушений в состоянии учета и контроля на АЭС объясняется тем, что на АЭС используются только ядерные материалы в виде учетных единиц (тепловыделяющие сборки (ТВС). В связи с этим организация системы учета и контроля ядерных материалов по сравнению, например, с предприятиями топливного цикла на АЭС относительно простая. Кроме этого, положительным фактором является хорошая организация и координация работ в области учета и контроля ядерных материалов на соответствующих предприятиях.

На предприятиях топливного цикла, связанных с изготовлением топлива для АЭС, количество нарушений составляет примерно 8-9% от всех выявленных нарушений. При этом в среднем на каждом предприятии ежегодно проводится около 5-6 проверок (10% всех проверок состояния учета и контроля ядерных материалов), в ходе которых проверяются вопросы учета и контроля ядерных материалов.

На химических комбинатах, объединяющих несколько стадий топливного цикла, количество нарушений составляет примерно 22-27% их общего числа. При этом в среднем на каждом предприятии ежегодно проводится порядка 8-13 проверок (15-20% всех проверок состояния учета и контроля ядерных материалов).

Указанные предприятия являются наиболее сложными для организации системы учета и контроля ядерных материалов. Поэтому на них проводится относительно большое количество проверок состояния учета и контроля ядерных материалов.

На заводах по разделению изотопов количество нарушений не является стабильным, наблюдаются существенные колебания (2012 г. – 18% от всех нарушений, 2013 г. – 4 % их общего числа). Это объясняется, в том числе, указанными выше факторами.

На предприятиях по добыче урана количество нарушений составляет 6-8 % всех выявленных нарушений (в среднем 4 нарушения на предприятие). На подобного рода предприятиях проводится в среднем по одной ежегодной проверке, в ходе которых проверяются вопросы учета и контроля ядерных материалов (2-4% всех проверок состояния учета и контроля ядерных материалов).

В научно-исследовательских организациях (всего под надзором Ростехнадзора состоит 20 научно-исследовательских институтов и исследовательских центров) количество выявленных в 2013 г. нарушений, составляет, как правило, 32-38% их общего числа (в среднем 2-3 нарушения на каждую организацию). В среднем Ростехнадзором проводится по две проверки на каждую организацию, в ходе которых проверяются вопросы учета и контроля ядерных материалов (23% всех проверок состояния учета и контроля ядерных материалов).

Как правило, основной причиной наличия нарушений являются недостаточное внимание сотрудников и руководства к выполнению требований норм и правил и обучению специалистов в области учета и контроля ядерных материалов, а также слабый

административный контроль за учетом и контролем ядерных материалов.

В некоторых научно-исследовательских организациях нет единой службы учета контроля ядерных материалов, обеспечивающей обобщение отчетных данных, выполнение функции по единому методическому обеспечению системы учета и контроля во всех подразделениях и осуществляющий административный контроль за состоянием учета и контроля ядерных материалов в своей организации.

В учебных заведениях (МИФИ, МЭИ, ТПУ) количество выявленных нарушений учета и контроля ядерных материалов составляет 10-14% их общего числа (в среднем 3 нарушения на каждое учебное заведение). В среднем Ростехнадзором проводится по две проверки на организацию, в которых проверялись вопросы учета и контроля ядерных материалов (4% всех проверок).

Анализ нарушений требований к учету и контролю ядерных материалов в организациях

Анализ выявляемых нарушений показывает, что наибольшее их количество связано с системой измерений, проведением физических инвентаризаций, системой контроля доступа и организацией системы учета и контроля ядерных материалов в организации, ведением учетной и отчетной документации.

В целом, как правило, выделяются следующие категории нарушений:

нарушения общих требований к наличию лицензий и разрешений, постановке на учет и снятию с учета ядерных материалов;

нарушения организации зон баланса материала;

нарушения системы контроля доступа;

нарушения системы измерений;

нарушения передачи ядерных материалов;

нарушения проведения физических инвентаризаций;

нарушения ведения учетной и отчетной документации.

Нарушения общих требований к наличию лицензий и разрешений, постановке на учет и снятию с учета ядерных материалов в основном вызваны несоблюдением требований к снятию с учета ядерных материалов при переводе в категорию радиоактивных отходов, отсутствием учета ядерных материалов в составе открытых радионуклидных источников.

Нарушения, связанные с организацией зон баланса материала, вызваны, как правило, нарушениями требований к описанию зон баланса материала.

Нарушения, связанные с системой контроля доступа к ядерным материалам, в основном вызваны:

отсутствием обеспечения требуемого контроля доступа (отсутствием пломб или системы наблюдения в местах доступа к ядерному материалу);

отсутствием проверки пломб между физическими инвентаризациями или отсутствием документальной регистрации такой проверки.

Основными нарушениями, связанными с системой измерений ядерных материалов, как правило, являются:

отсутствие программ измерений для зон баланса материала;

несоответствия программы измерений фактически имеющейся системе измерений предприятия (несвоевременное внесение изменений в программу измерений).

Необходимо отметить, что учетные и подтверждающие измерения ядерных материалов (в том числе контроль при передачах) осуществляются с разной эффективностью в разных организациях. Часть организаций активно проводят подтверждающие измерения, в том числе при контроле ядерных материалов при передачах и при физических инвентаризациях ядерных материалов, в то время как в некоторых организациях отсутствует соответствующий эффективный контроль за ядерными материалами с помощью проведения подтверждающих измерений.

Нарушения, связанные с передачами ядерных материалов, как правило, связаны с несвоевременной постановкой на учет ядерных материалов (или отсутствием постановки на учет) при передачах между ЗБМ.

Основные нарушения, связанные с проведением физической инвентаризации ядерных материалов:

не подводится баланс по всем видам ядерных материалов или не рассчитывается погрешность инвентаризационной разницы;

не соблюдаются требования к оформлению приказа о проведении физических инвентаризаций.

Основные нарушения, связанные с ведением учетных и предоставлением отчетных документов:

не оформляются все требуемые отчетные документы;

допускаются ошибки в ведении учетных документов (несоответствие разных документов или несоблюдение установленного порядка внесения исправлений).

Нарушения, связанные с организацией системы учета и контроля ядерных материалов:

не определены места образования потерь и процедуры оценки потерь ядерных материалов в документах по учету и контролю ядерных материалов;

не проводится административный контроль состояния учета и контроля ядерных материалов;

не определен перечень учетных и отчетных документов или не приведены их формы.

Особое внимание следует уделять фактам хищений, утрат или несанкционированного использования ядерных материалов.

В рамках проверок состояния учета и контроля ядерных материалов инспекторами Ростехнадзора должны проводиться инспекционные измерения, в ходе которых подтверждается фактическое наличие ядерных материалов учетным данным.

Инспекционные измерения проводятся с помощью технических средств измерений в целях обеспечения независимого контроля

наличия ядерных материалов. Так, для подтверждения фактического наличия ядерных материалов используется весовое оборудование (для подтверждения массы учетных единиц с ядерными материалами), гамма-спектрометрическое оборудование (сцинтилляционные гамма-спектрометры NaI InSpector и германиевые полупроводниковые детекторы Ge InSpector для подтверждения вида ядерного материала и его изотопного состава или обогащения урана), счетчики нейтронных совпадений (для подтверждения массы ядерного материала в учетных единицах). При проведении инспекционных измерений используются поверенные в установленном порядке приборы, принадлежащие как Ростехнадзору, так и поднадзорным организациям. Измерения проводятся в соответствии с аттестованными методиками выполнения измерений с соблюдением соответствующих процедур контроля качества измерений.

Анализ имеющейся практики свидетельствует о том, что основными причинами недостатков в учете и контроле ядерных материалов являются:

низкий уровень знаний и недостатки в подготовке и обучении персонала в области учета и контроля ядерных материалов;

недостаточный административный контроль за состоянием системы учета и контроля ядерных материалов;

отсутствие в некоторых организациях единой службы учета контроля ядерных материалов, выполняющей функции по единому методическому обеспечению системы учета и контроля во всех подразделениях, а также функции по административному контролю за состоянием учета и контроля ядерных материалов в своей организации.

В целях устранения указанных недостатков Ростехнадзор должен:

проводить проверки состояния учета и контроля ядерных материалов;

применять меры административного наказания при обнаружении нарушений федеральных норм и правил;

участвовать в разработке и переработке нормативных и методических документов в области учета и контроля ядерных материалов – как федерального, так и ведомственного уровня.

В соответствии с функциями Ростехнадзора центральный аппарат и территориальные органы участвуют в выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии, в том числе персоналу организаций, обеспечивающему учет и контроль ядерных материалов.

В целях повышения эффективности надзора за учетом и контролем ядерных материалов в плановых проверках принимают участие специалисты центрального аппарата Ростехнадзора.

Организации, обращающиеся с ядерными материалами, имеют зарегистрированные зоны отчетности и предоставляют соответствующую отчетность в Федеральную информационную систему учета и контроля ядерных материалов (ФИС). В рамках надзора за учетом и контролем ядерных материалов Ростехнадзор проверяет функционирование ФИС, своевременность и правильность предоставления соответствующей отчетности.

По результатам надзора за учетом и контролем ядерных материалов Ростехнадзор должен оценивать своевременность и полноту предоставления соответствующими организациями отчетности в ФИС.

4.7.2. О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства в области использования атомной энергии

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации проанализировано состояние законности в сфере использования атомной энергии.

Установлено, что подведомственными Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее – Корпорация) *предприятиями зачастую не исполняются требования законодатель-*

ства о промышленной безопасности и использовании атомной энергии, что свидетельствует о необходимости усиления прокурорского надзора на данном направлении.

Вопреки ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности», ст. 27, 35 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 170-ФЗ) *у должностных лиц подведомственных Корпорации предприятий нередко отсутствуют разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии,* выдаваемые органами государственного регулирования безопасности; данными организациями нарушаются правила учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов; *помещения, в которых хранятся радиоактивные вещества, не отвечают требованиям обеспечения техническими средствами физической защиты* (Калужская, Ростовская, Саратовская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург).

Так, Московской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах установлено, что в нарушение названных требований законодательства 21 должностное лицо ФГУП «В…» не имеет разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Органами прокуратуры одного из регионов, что на АЭС вопреки требованиям ст. 4, 37, 61 Закона № 170-ФЗ проектные работы по разработке комплекса системы физической защиты на энергоблоке и выполнению монтажных и пусконаладочных работ на атомной станции осуществлялись организацией, у которой отсутствовала соответствующая лицензия на указанные виды деятельности. На момент монтажа часть оборудования этого комплекса не имела требуемых сертификатов соответствия в системе сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

Прокурорами также установлено, что комплекс инженерно-технической системы физической защиты надводной и подводной

частей подводящего и отводящего каналов территории одного из энергоблоков АЭС находится в нерабочем состоянии. По данным фактам межмуниципальным отделом МВД России на особо важных и режимных объектах соответствующего региона в отношении генерального директора организации, осуществлявшей названные работы без лицензии, возбуждено уголовное дело по п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство).

Предприятиями Корпорации допускаются нарушения законодательства в сфере промышленной безопасности объектов ядерного энергетического комплекса при модернизации, строительстве энергоблоков, закупке оборудования, комплектующих и запасных инструментов и принадлежностей.

Так, прокуратурой Л-ой области вскрыты факты закупки ОАО «С…» для Л-ой АЭС через ООО «Н…» контрафактного изделия – виброметра, незаконно произведенного нелицензированным предприятием по техническим разработкам ФГУП «Н…». Данные технические разработки являются интеллектуальной собственностью Российской Федерации, а при производстве виброметра неправомерно использовался товарный знак указанного института. В период производства и реализации изделие не подвергалось обязательной поверке уполномоченным органом метрологического контроля. Более того, изготовитель данного прибора представил вместе с изделием технический паспорт, в котором содержались заведомо ложные сведения о якобы проведенной первичной поверке в ГНМЦ ФГУП «В…», признавшем виброметр годным для эксплуатации. В связи с выявленными нарушениями закона одним из отделений внутренних дел УВД МВД России возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество), которое по результатам расследования направлено в суд для рассмотрения.

Органами прокуратуры Л-ой области также установлены факты поставки на Л-ую АЭС восстановленных, то есть бывших в употреблении, запасных частей под видом новых изделий. По мате-

риалам прокурорской проверки межмуниципальным следственным отделом следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Л-ой области возбуждено уголовное дело по пп. «а», «в» ч. 2 ст. 178 (недопущение, ограничение или устранение конкуренции), ч. 1 ст. 201 (злоупотребление полномочиями) УК РФ.

Зачастую предприятия в сфере использования атомной энергии не выполняют требования санитарно-эпидемиологического законодательства.

Так, проведенная органами прокуратуры г. Санкт-Петербурга проверка показала, что в нарушение ст. 27 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Норм радиационной безопасности, утвержденных постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 07.07.2009 № 47, а также действовавших на тот момент Основных санитарных правил обеспечения радиационной безопасности, утвержденных главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 07.07.2009, на территории ОАО «Г…» имеются три участка радиоактивного загрязнения и один аномальный участок с минеральным сырьем с повышенным содержанием природных радионуклидов, которые не были своевременно огорожены, доступ к ним не был ограничен.

Прокуратурой ЗАТО г. Озерска Челябинской области в ходе проверки в отношении ФГУП «П..» установлено, что вопреки названным требованиям законодательства срок действия выданных региональным управлением ФМБА России санитарно-эпидемиологических заключений на право обращения с источниками ионизирующего излучения на могильниках завода истек, мер, направленных на получение нового заключения, организацией не принято.

Предприятиями, подведомственными Корпорации, не исполняется законодательство при эксплуатации гидротехнических сооружений.

Например, органами прокуратуры Калужской области выявлено, что ФГУП «Г…» в нарушение ст. 8-10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» не составлена декларация безопасности плотины, правила эксплуатации данного гидротехнического сооружения не разработаны. В деятельности указанного ФГУП также вскрыты *нарушения законодательства о противодействии коррупции.* Так, вопреки требованиям ч. 2 ст. 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» заместитель генерального директора названного предприятия заключил трудовой договор с гражданином, ранее занимавшим должность главного государственного инспектора одного из межрегиональных территориальных управлений по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора, и не сообщил о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного служащего по последнему месту его службы.

Имеют место случаи неоформления права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество, необходимое для осуществления деятельности предприятий в сфере использования атомной энергии.

К примеру, проведенная прокуратурой Московской области проверка показала, что вопреки требованиям ст. 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» должностными лицами Территориального управления Росимущества в Московской области *не принято мер по оформлению в федеральную собственность земельных участков,* находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании подведомственного Корпорации ФГУП «Н…», *и регистрации права собственности Российской Федерации на них.*

Учитывая изложенное Генеральной прокуратурой РФ, предложено прокурорам принять меры к действенному усилению прокурорского надзора за исполнением органами управления и руководителями предприятий в сфере использования атомной энергии, включая подведомственных Корпорации, указанного законодательства.

Особое внимание рекомендовано обращать на эффективность выполнения территориальными органами Ростехнадзора контрольных полномочий за соблюдением норм и правил в данной сфере, ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии, физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии. По каждому конкретному случаю нарушения названными предприятиями норм законодательства об использовании атомной энергии и промышленной безопасности принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, в том числе в рамках уголовно-процессуального законодательства.

4.7.3. Система государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

Учет и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Федеральный закон от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»;

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, утвержденный приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15 декабря 2011 г. № 703.

Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 1298;

Правила осуществления государственного учета и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 1188;

Положение о государственном учете и контроле радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в Российской Федерации, утвержденное приказом Минатома России от 10 декабря 1999 г. № 761;

Основные правила учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в организации (НП-067-11), утвержденные приказом Ростехнадзора от 31 января 2012 г. № 67;

Правила перевода ядерных материалов в категорию радиоактивных отходов (НП-072-13), утвержденные приказом Ростехнадзора от 5 июля 2013 г. № 288;

Формы отчета в области государственного учета и контроля ядерных материалов, порядок и периодичность представления

отчетов, утвержденные приказом Минатома России от 31 августа 2009 г. № 600.

В рамках надзора за системой государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов Ростехнадзор осуществляет надзор за организациями и региональными информационно-аналитическими центрами системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (РИАЦ).

Ростехнадзором проводятся проверки, в рамках которых проверяется состояние учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, выявляются нарушения федеральных норм и правил и условий действия лицензии. В необходимых случаях по результатам проверок на нарушителей накладываются административные штрафы.

В процессе осуществления учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов должна фиксироваться информация об утере источников радиационного излучения, о выявлении бесхозяйных или неучтенных источников и другие существенные для состояния радиационной безопасности факты. При этом специалисты Ростехнадзора и его МТУ ЯРБ должны осуществлять строгий контроль за ходом расследования случаев выявления утери и обнаружения бесхозяйных или неучтенных источников радиоактивных материалов на территории поднадзорных предприятий.

Анализируя имеющуюся статистику, следует учитывать, что увеличение количества выявляемых нарушений может быть связано не только с ухудшением состояния радиационной безопасности в контролируемой сфере, но также и с повышением эффективности надзора за учетом и контролем радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, в том числе за счет повышения квалификации инспекторов Ростехнадзора.

В тех поднадзорных организациях, осуществляющих деятельность по обращению с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, где существует вероятность повышенной ра-

диационной опасности, установлен режим постоянного государственного надзора. В данных организациях проверки учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов проводят как в рамках плановых проверок, так и в рамках постоянного надзора.

Нарушения, выявляемые в процессе проверок состояния учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

Анализ выявленных нарушений в области учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов показывает, что наибольшее число нарушений связано с требованиями к организации системы учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в поднадзорных организациях (38% нарушений) и ведением учетной и предоставлением отчетной документации (13% нарушений). Кроме того, допускаются:

нарушения системы измерений;

нарушения передачи;

нарушения процедуры проведения инвентаризации;

нарушения процедуры обучения и проверки знаний персонала;

и др.

Основными причинами указанных нарушений, как правило, являются недостаточное внимание руководства предприятий к вопросам учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также низкий уровень знаний и профессиональной подготовки персонала в области учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

В целях устранения указанных недостатков Ростехнадзор должен:

проводить проверки состояния учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

применять меры административного наказания при обнаружении нарушений федеральных норм и правил;

участвовать в разработке и переработке нормативных и методических документов в области учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

При проверках состояния учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов Ростехнадзором проверяется предоставление отчетности в информационную систему учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, при этом проверялась отчетность как организаций, так и РИАЦ.

Практика показывает, что для повышения качества надзорной деятельности Ростехнадзора необходимо осуществлять деятельность по обучению инспекторского состава, а также совершенствовать работу по уточнению и разъяснению требований федеральных норм и правил в области учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов специалистам поднадзорных организаций.

4.7.4. О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства при эксплуатации объектов хранения и захоронения радиоактивных отходов

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации проанализировано состояние законности при эксплуатации объектов хранения и захоронения радиоактивных отходов.

Установлено, что предприятиями, занимающимися данным видом деятельности, допускаются многочисленные нарушения требований законодательства о радиационной безопасности населения.

Так, при осуществлении работ в области атомной энергии указанные предприятия располагают не всей необходимой разрешительной документацией.

Например, Калужской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах выявлено, что вопреки нормам ст. 27 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 170-ФЗ), по-

становления Правительства Российской Федерации от 03.03.1997 № 240 «Об утверждении Перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право ведения работ в области использования атомной энергии» у ряда должностных лиц ФГУП «Г…» отсутствовали разрешения на право ведения работ в указанной области.

В нарушение положений ст. 26 Закона № 170-ФЗ деятельность по техническому обслуживанию исследовательского ядерного реактора предприятия осуществлялась при отсутствии лицензии на право его эксплуатации, а срок действия предыдущей лицензии истек.

Аналогичные факты зафиксированы прокуратурой г. Санкт-Петербурга, Волгоградской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, Свердловской межрайонной природоохранной прокуратурой.

Прокурорами ряда регионов выявлялись факты несоблюдения требований п. 2 ст. 47 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) и пп. 8.2, 8.5 Санитарных правил обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002), введенных в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.10.2002 № 33, выразившееся в эксплуатации хранилища радиоактивных отходов без проектной технической документации на объект.

Прокурорами вскрыты многочисленные случаи несоблюдения норм законодательства о радиационной безопасности населения при обращении с радиоактивными отходами и организации их временного хранения.

Так, Ростовской межрайонной природоохранной прокуратурой в ходе проверки ФГУП «Р…» установлено, что вопреки положениям ст. 11 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и ст. 39, 51 Закона

№ 7-ФЗ временное хранение списанных кузовов спецавтомобилей осуществлялось на открытой площадке, не имеющей твердого (асфальтового) покрытия и навеса, и расположенной в зоне возможного загрязнения на расстоянии 10 метров от модуля физической защиты.

Прокуратурой ЗАТО г. Озерска Челябинской области зафиксировано, что игнорирование ФГУП «П…» требований ст. 2, 27 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и ст. 14 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (далее – Закон № 3-ФЗ) привело к проезду автотранспорта с радиоактивно загрязненной ходовой частью по территории завода.

Факты отсутствия средств индивидуального контроля гамма-облучения выявлены прокуратурой Хабаровского края в деятельности муниципального учреждения здравоохранения, эксплуатирующего источник ионизирующего излучения – среднечастотный рентгеновский диагностический комплекс «СпектрАп», что является нарушением названных требований Закона № 3-ФЗ.

В ходе проверки, проведенной Фроловской межрайонной прокуратурой Волгоградской области в ООО «А…» и ООО «К…», вскрыты случаи непроведения замеров гамма-излучений.

Прокурорскими проверками установлены факты организации ненадлежащего контрольно-пропускного режима на особо режимных предприятиях.

Например, нарушения норм ст. 50 Закона № 170-ФЗ и пп. 3, 37 Правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.2007 № 456 (далее – Правила), зафиксированы одной из прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области в деятельности ФГУП

«Н…», заключившего 20 договоров по организации контрольно-пропускного режима на свою охраняемую территорию со сторонними организациями.

Несоблюдение в полном объеме Правил выявлено прокуратурой ЗАТО г. Новоуральска Свердловской области при осуществлении физической защиты на контрольно-пропускных пунктах промышленных площадок и цеха ОАО «У…».

Имеют место случаи игнорирования требований действующего законодательства в области гражданской обороны.

Так, вопреки положениям ст. 14 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ст. 9 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне», п. 6 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794, а также п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 01.03.1993 № 178 «О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов» организациями не создаются системы оповещения сотрудников и населения о чрезвычайных ситуациях в радиусе 5 км вокруг предприятия.

Прокурорами установлены нарушения действующего законодательства в деятельности территориальных отделов Ростехнадзора в части отсутствия надлежащего контроля за исполнением предприятиями внесенных в их адрес предписаний.

К примеру, Калужской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах выявлено, что, несмотря на внесенное Обнинским отделом инспекции ядерной и радиационной безопасности Центрального межрегионального территориального управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора предписания во ФГУП «Н…» об устранении нарушений законодательства в сфере радиацион-

ной безопасности населения, контроль за его исполнением организацией отделом не осуществлялся.

Учитывая, что выявленные нарушения закона в деятельности предприятий, осуществляющих хранение и захоронение радиоактивных отходов, ставят под угрозу жизнь и здоровье граждан, Генеральной прокуратурой подчиненным прокурорам предложено принять меры по усилению прокурорского надзора за исполнением данными организациями требований действующего законодательства.

Прокуроры ориентированы на то, чтобы при организации надзора на указанном направлении особое внимание обращать на полноту и эффективность мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений в названной сфере со стороны территориальных подразделений Федеральной службы по экологичсекому, технологическому и атомному надзору.

4.8. Обеспечение промышленной безопасности на объектах ведения горных работ

4.8.1. Угольная промышленность

Государственный контроль в области промышленной безопасности на предприятиях угольной промышленности Ростехнадзором осуществляется на шахтах, филиалах шахт, участках подземной добычи, разрезах, а также на обогатительных и брикетных фабриках. Практически все угольные шахты опасны по взрывчатости угольной пыли. Большинство шахт опасны по газу метану. На ряде шахт добычу ведут на пластах, опасных по горным ударам.

В 2013 г. в эксплуатации находилось 388 поднадзорных Ростехнадзору объектов. Общая добыча угля за 2013 г. по сравнению с 2012 г. уменьшилась на 3,17 млн. т и составила 352,01 млн. т (99,1% уровня добычи 2012 г.), в том числе:

подземным способом – 101,005 млн. т (89,4% уровня 2012 г.);

открытым способом – 251,005 млн. т (103,6% уровня 2012 г.).

Среднесписочная численность работающих в угольной отрасли в 2013 г. составляла 158 092 чел.

Для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере необходимо обладать сведениями о состоянии промышленной безопасности на угольных предприятиях отрасли, в том числе о количестве аварий, несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом; их динамике.

Существенной является информация о распределении аварий и несчастных случаев по территориальным органам Ростехнадзора и субъектам Российской Федерации.

Анализ статистик свидетельствует о том, что показатели состояния промышленной безопасности на угольных предприятиях отрасли в последние годы нельзя назвать стабильными.

Например, показатели состояния промышленной безопасности на угольных предприятиях отрасли за 2013 г. по сравнению с 2012 г. распределились следующим образом. В 2013 г. на подконтрольных Ростехнадзору предприятиях произошло 11 аварий, из них 3 аварии с групповыми несчастными случаями, 1 групповой несчастный случай без аварии. При авариях и групповых несчастных случаях пострадали 38 человек, из них 33 получили смертельные травмы. Общее количество смертельно травмированных – 63 человека.

В 2012 г. произошло 16 аварий, из них 3 аварии с групповыми несчастными случаями, 1 групповой несчастный случай без аварии. При авариях и групповых несчастных случаях пострадали 33 человека, из них 6 получили смертельные травмы. Общее число смертельно травмированных – 36 человек.

Таким образом, при снижении аварийности на 31% рост смертельного травматизма составил 75%.

Динамика объемов добычи угля, производственного травматизма со смертельным исходом и аварийности за 1996-2013 гг. указана в нижеприведенной таблице 4.8.2.1.

Таблица 4.8.2.1[10]

Динамика объемов добычи угля,
производственного травматизма со смертельным
исходом и аварийности ***за 1996-2013 гг.***

Год	Объем добычи угля, млн т	Число аварий	Число смертельно травмированных, чел.	Удельный показатель смертельного травматизма, чел./млн т
1996	255,0	78	134	0,52
1997	244,4	56	242	0,99
1998	232,4	54	139	0,60
1999	249,1	39	104	0,41
2000	254,2	34	115	0,45
2001	266,4	34	107	0,40
2002	234,2	27	83	0,35
2003	270,3	30	99	0,37
2004	284,5	33	148	0,52
2005	300,2	27	107	0,36
2006	294,1	23	68	0,23
2007	316,0	21	232	0,73
2008	319,47	12	53	0,16
2009	301,79	9	48	0,15
2010	323,18	22	135	0,41
2011	337,4	13	46	0,13
2012	355,2	16	36	0,10
2013	352,01	11	63	0,18

Следует отметить, что наибольшую опасность из эксплуатируемых объектов промышленной опасности представляют шахты, ведущие добычу угля подземным способом. Как правило, аварии происходят на подземных работах и связаны они со взрывом (вспышкой) газа метана, с затоплением (прорывом) водой и горными ударами.

Взрывы (вспышки) метана, как правило, происходят по следующим причинам:

нарушения эксплуатации взрывозащищенного электрооборудования;

[10] По данным годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора – http://www.gosnadzor.ru/. С. 109.

отступления от требований проектно-технической документации;

несвоевременный ремонт вентиляционных сооружений;

отсутствие надлежащего контроля за аэрологической обстановкой в горных выработках;

накопление взрывоопасной концентрации метановоздушной смеси; недостаточный контроль за пылеотложением в горных выработках.

Прорывы воды происходят по таким причинам, как:

нарушения требований нормативных технических документов при ведении горных работ в зоне, опасной по прорыву воды;

невыполнения мероприятий, предусмотренных проектом.

Горные удары могут происходить из-за нарушения паспорта проведения профилактических мероприятий по борьбе с горными ударами, низкой эффективности проводимых профилактических мероприятий по приведению массива в неудароопасное состояние в зоне опорного давления.

Основными причинами смертельного травматизма, связанного с обрушением породы, являются:

нарушения требований правил безопасности, паспортов крепления горных выработок, паспортов выемочных участков, должностных инструкций;

низкая производственная дисциплина;

недостаточная квалификация работников предприятий;

неудовлетворительное содержание рабочих мест.

Основными причинами смертельного травматизма, связанного с воздействием машин и механизмов, являются:

необеспечение безопасных условий и охраны труда при эксплуатации горношахтного оборудования;

ослабление производственного контроля за выполнением требований промышленной безопасности и охраны труда;

недостатки в обучении безопасным методам и приемам выполнения работ, выразившиеся в нарушении технологии работ.

Наиболее распространенной причиной смертельного травматизма, связанного с затоплением горных выработок, является несвоевременное выполнение мероприятий, направленных на спасение застигнутых аварией людей, локализацию и ликвидацию аварии.

Анализ имеющейся практики показывает, что в числе основных причин наиболее опасных аварий со смертельным исходом и производственным травматизмом можно назвать следующие.

Технические причины аварий:

1. Накопление взрывоопасной концентрации метановоздушных смесей в забоях конвейерных штреков.

2. Наличие локальных источников воспламенения метановоздушной смеси из-за неисправной взрывозащиты.

3. Несоответствие фактического расхода воздуха, подаваемого в забои конвейерных штреков при его проходке, расчетному.

4. Производство горных работ при неисправной стационарной аппаратуре контроля содержания метана и расхода воздуха.

5. Производство горных работ при неисправной системе взрывозащитного орошения.

6. Невыполнение необходимых противопылевых мероприятий по предупреждению и локализации взрывов угольной пыли в горных выработках выемочных участков.

7. Нарушения взрывобезопасности при эксплуатации электрооборудования, которые могут привести к короткому замыканию.

8. Нарушения при эксплуатации пусковой аппаратуры, шунтирование блокировки, отключение защит.

Организационные причины аварий:

1. Ненадлежащий контроль за состоянием аппаратуры контроля расхода воздуха и газа метана на шахтах.

2. Ненадлежащий контроль за состоянием электрооборудования на шахте.

3. Ненадлежащий производственный контроль со стороны руководителей и специалистов шахт за соблюдением требований промышленной безопасности.

4. Недостаточный уровень подготовки и квалификации работников, эксплуатирующих объекты промышленной опасности.

5. Несвоевременный ввод в действие плана ликвидации аварий.

6. Отсутствие надлежащего контроля руководителей и специалистов шахт за соблюдением требований промышленной безопасности.

7. Некачественное проведение ежеквартальных ревизий, ежесменных и еженедельных осмотров электрооборудования, отсутствие соответствующего контроля энергомеханических служб на шахтах.

8. Ведение горных работ в опасных зонах (по прорыву воды, по технической документации), не содержащих мероприятия по безопасному ведению горных работ в опасных зонах.

9. Невыполнение мероприятий, предусмотренных планами ликвидации аварий.

10. Недостаточная обученность работников.

11. Направление рабочих на работы в угольные выработки, не отвечающие требованиям безопасности.

12. Нарушение трудовой дисциплины, неосторожные и несанкционированные действия исполнителей работ.

13. Недостаточный учет горно-геологических и горнотехнических условий при составлении паспорта работ.

Во всех случаях комиссии, расследовавшие причины несчастных случаев, отмечали низкий уровень производственного ведомственного контроля за выполнением требований промышленной безопасности на эксплуатируемых объектах промышленной опасности со стороны должностных лиц предприятий.

В качестве примера одной из наиболее крупных аварий, происшедших в последнее время, можно привести следующую[11]. В 4 ч 18 мин 20 января 2013 г. в конвейерном штреке 52-09 «Шахта № 7» Шахтоуправления «Котинское» ОАО «СУЭК-Кузбасс» про-

[11] Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора - http://www.gosnadzor.ru/. С. 113-114.

изошла вспышка метана, в результате которой смертельно травмировано 8 человек.

Технические причины аварии:

1. Накопление взрывоопасной концентрации метановоздушной смеси в забое конвейерного штрека.

2. Наличие локального источника воспламенения метановоздушной смеси, образовавшегося при эксплуатации проходческого комбайна КП-21 с неисправной взрывозащитой.

3. Несоответствие фактического расхода воздуха, подаваемого в забой конвейерного штрека при его проходке, расчетному.

4. Производство горных работ по проходке конвейерного штрека при неисправной стационарной аппаратуре контроля содержания метана и расхода воздуха.

5. Производство горных работ по проходке конвейерного штрека при неисправной системе взрывозащитного орошения на проходческом комбайне КП-21.

6. Нарушения при эксплуатации пусковой аппаратуры, шунтирование блокировки, отключение защит.

Организационные причины аварии:

1. Ненадлежащий контроль за состоянием аппаратуры контроля расхода воздуха и газа метана на шахте.

2. Ненадлежащий контроль за состоянием электрооборудования на шахте.

3. Недостаточный уровень производственного контроля соблюдения требований промышленной безопасности со стороны ИТР шахты.

4. Недостаточный уровень подготовки и квалификации работников, эксплуатирующих ОПО.

5. Необеспечение укомплектованности штата службы аэрогазового контроля для проведения ежесуточной проверки исправности технических средств.

6. Несвоевременный ввод в действие плана ликвидации аварии.

Деятельность Ростехнадзора и эксплуатирующих организаций по повышению промышленной безопасности, включая вопросы технического перевооружения и реконструкции предприятий.

Следует отметить, что морально устаревшее оборудование, выработавшее нормативный срок эксплуатации и применяемое на предприятиях отрасли, составляет около 20% общего числа эксплуатируемых технических устройств, что негативным образом влияет на состояние промышленной безопасности. В целом состояние основных фондов и технический уровень предприятий угольной отрасли улучшают, но крайне медленными темпами. В реконструкции и техническом перевооружении нуждаются практически все предприятия, но работы по совершенствованию и обновлению оборудования ведутся крайне медленно.

Территориальные управления Ростехнадзора рассматривают заключения экспертизы промышленной безопасности технических устройств, отработавших нормативный срок службы, из которых по ряду заключений в необходимых случаях принимаются решения об отказе в утверждении.

Например, за 12 месяцев 2013 г. Енисейским управлением Ростехнадзора рассмотрено:

по Красноярскому краю 236 заключений экспертизы промышленной безопасности технических устройств, отработавших нормативный срок службы, из них по 66 заключениям принималось решение об отказе в утверждении;

по Республике Хакасия 85 заключений экспертизы промышленной безопасности технических устройств, отработавших нормативный срок службы, из них по 6 заключениям принимали решение об отказе в утверждении;

и т.д.

На поднадзорных предприятиях угольной промышленности действуют разработанные и согласованные в установленном порядке с территориальными органами Ростехнадзора Положения

об организации и осуществлении производственного контроля при эксплуатации объектов промышленной опасности (далее – ОПО). Должны иметься выданные в установленном порядке, специальные разрешения (лицензии) на лицензируемые виды деятельности. В организациях, эксплуатирующих объекты промышленной опасности, должны быть в наличии действующие договоры страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации соответствующих объектов.

Территориальные управления Ростехнадзора проводят регулярные выездные проверки, направленные, в том числе на выяснение состояния технических устройств, сроков их эксплуатации и наличия заключений экспертиз промышленной безопасности, дающих право эксплуатировать технические устройства с истекшим нормативным сроком отработки на объектах промышленной опасности.

Кроме того, Ростехнадзором проводятся проверки по следующим основаниям:

по ранее выданным предписаниям;

на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

по обращениям заявителей.

Изучение материалов указанных проверок может дать прокурорам полезную информацию о допускаемых нарушениях, своевременности и адекватности применяемых Ростехнадзором мер в целях их устранения.

Прокурорам следует учитывать, что в силу особой специфики, органами прокуратуры проверки в рассматриваемой сфере целесообразно осуществлять с привлечением территориальных органов Ростехнадзора.

В рамках контроля за применением технических устройств территориальными управлениями Ростехнадзора применяются меры

ответственности, в том числе административной за эксплуатацию оборудования, отработавшего нормативный срок, без дальнейшего продления срока.

За допущенные нарушения требований промышленной безопасности Ростехнадзором вводится административное приостановление деятельности организаций, в том числе временный запрет деятельности; накладываются административные штрафы. В необходимых случаях материалы на нарушителей требований промышленной безопасности передаются в правоохранительные органы.

Так, в 2013 г. инспекторским составом угольного надзора были проведены 7482 проверки предприятий, эксплуатирующих объекты промышленной опасности угольной промышленности, в том числе 252 плановых проверки и 7228 внеплановых проверок, из них 6769 проверок, проведенных в порядке осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора), по итогам которых было выявлено 57 937 нарушений.

В сравнении с 2012 г. в 2013 г. количество проведенных обследований снизилось на 7%, в это же время количество выявленных нарушений увеличилось на 14%, что свидетельствует о повышении качества работы органов Ростехнадзора.

По результатам проверок за 2013 г. было выдано 7912 предписаний, возбуждено 509 дел об административных правонарушениях. Общая сумма наложенных штрафов составила 321 804 тыс. руб., общая сумма уплаченных административных штрафов – 305 528 тыс. руб., что свидетельствует о достаточно высокой результативности деятельности Ростехнадзора в данной сфере.

Лицензионная деятельность в сфере обеспечения промышленной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Положением о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производствен-

ных объектов I, II и III классов опасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 492, и Положением о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2012 г. № 682.

Ростехнадзором и его территориальными органами выдаются лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, на деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности и др.

При рассмотрении заявлений Ростехнадзором могут быть приняты следующие решения:

- на предоставление лицензии;
- на переоформление лицензии;
- об отказе на выдачу лицензии или на переоформление лицензии.

В качестве положительного опыта по повышению промышленной безопасности следует отметить факты, когда для анализа и контроля состояния старения и обновления основных фондов эксплуатирующими организациями совместно с соответствующими территориальными управлениями Ростехнадзора составляется перечень основного оборудования, эксплуатируемого на объектах промышленной опасности; предприятиями намечаются конкретные сроки для обновления и модернизации производства.

Эксплуатирующие организации обязаны проводить мероприятия по повышению промышленной безопасности. В качестве наиболее распространенных из таких мероприятий можно назвать следующие.

1. Работа по техническому перевооружению, обновлению и модернизации имеющегося оборудования; техническое перевооружение и реконструкция предприятий.

Так, обновляют и модернизируют оборудование, применяемое в Забайкальском крае и Республике Бурятия[12]. Например, в ОАО «Разрез Тугнуйский», входящем в ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» («СУЭК»), на автосамосвалы марки БелАЗ установлена автоматическая система диспетчеризации (система АСД) «Карьер» производства компании «Вист Групп». Данная система позволяет наблюдать за состоянием транспорта как в реальном времени по оперативной карте, так и за любой истекший промежуток времени (расход топлива, количество перевозимого груза, скорость передвижения и т.д.).

Активное техническое перевооружение и реконструкция предприятий идет в настоящее время на угольных шахтах Печорского бассейна. Так, на шахтах «Северная» и «Заполярная» введены в эксплуатацию новые вакуум-насосные станции. Продолжают обновление обогатительного оборудования (грохота, гидроциклоны, флотомашины) и внедрение новых технологий обогащения угля (СП «Печорская ЦОФ»). На поверхностных объектах шахт продолжают установку автоматических установок порошкового пожаротушения. Развивается сеть монорельсовых дизелевозных дорог.

Для обеспечения безопасности и противоаварийной устойчивости угледобывающих предприятий г. Воркуты на шахтах внедрена система мониторинга подземных машин типа «SmoK-1», обеспечивающая сбор, архивацию, передачу и визуализацию данных о работе механизмов, кроме этого начаты работы по внедрению автоматизированной системы управления и контроля «ТОРО», позволяющей осуществлять контроль за обязательным производством планово-предупредительного технического обслуживания и ремон-

[12] По сведениям годового отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора - http://www.gosnadzor.ru/. С. 115-121.

тов горно-шахтного оборудования. Внедрена система СУБР (функция оповещения персонала), вторым этапом продолжают работы по осуществлению позиционирования подземной группы. В дальнейшем на базе этой системы будет обеспечено функционирование беспроводной аварийной связи для ведения аварийно-спасательных работ.

2. Запуск в работу усовершенствованных систем аварийного и селективного вызова людей, находящихся в шахте, средств поиска людей и т.д., обеспечивающих безопасность ведения горных работ в подземных выработках.

3. Замена оборудования, выработавшего нормативный срок эксплуатации, на более современную технику большей производительности.

Так, наиболее крупные предприятия в соответствии с разработанными и утвержденными собственником инвестиционными программами проводят планомерную замену горно-шахтного оборудования, выработавшего нормативный срок эксплуатации, на современную горную технику большей производительности, в том числе импортного исполнения, на применение которой имеются разрешения Ростехнадзора.

4. Ввод в эксплуатацию многофункциональных систем безопасности.

5. Разработка инвестиционных программ, предусматривающих мероприятия по замене физически изношенного оборудования, техническое перевооружение и модернизацию оборудования и др.

Внедрение систем управления промышленной безопасности и реализация инновационных проектов, связанных с обеспечением безопасности и противоаварийной устойчивости угледобывающих предприятий

В соответствии с требованиями Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных

производственных объектов», на угольных предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов, должна быть создана система управления промышленной безопасностью и обеспечено ее функционирование.

Требования к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью, создаваемых в организациях, эксплуатирующих ОПО I или II классов опасности, установлены в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2013 г. № 536 «Об утверждении требований к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью».

Системы управления промышленной безопасностью предусматривают выполнение комплекса взаимосвязанных организационных и технических мероприятий, осуществляемых угольными предприятиями, эксплуатирующими ОПО, в целях предупреждения аварий и инцидентов на ОПО, локализации и ликвидации последствий таких аварий.

Например, для обеспечения безопасности и противоаварийной устойчивости угледобывающих предприятий Печорского угольного бассейна, на шахтах внедрена система мониторинга подземных машин типа «SmoK-1», обеспечивающая сбор, архивацию, передачу и визуализацию данных о работе механизмов, кроме этого начаты работы по внедрению автоматизированной системы управления и контроля «ТОРО», позволяющую осуществлять контроль за обязательным производством планово-предупредительного технического обслуживания и ремонтов горношахтного оборудования. Внедрена система СУБР (функция оповещения персонала), вторым этапом продолжаются работы по осуществлению позиционирования подземной группы.

Прокурорам следует учитывать, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 24 января 2012 г. № ВП-П9-1пр Ростехнадзором и Рострудом проводятся совместные периодические проверки выполнения программ мероприя-

тий по промышленной безопасности, охране труда и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала, в том числе пользования индивидуальными средствами защиты.

Проведенные проверки и анализ их результатов позволил выявить ряд системных нарушений промышленной безопасности, среди которых распространены нарушения требований:

эксплуатации шахтного транспорта;

эксплуатации энергомеханического хозяйства; проветривания и обеспечения пылегазового режима;

обеспечения противопожарной защиты;

ведения проектной, технологической и эксплуатационной документации;

маркшейдерского обеспечения горных работ.

Центральным аппаратом Ростехнадзора разрабатываются и утверждаются нормативные документы по вопросам пожарной безопасности, предупреждения взрывов пылегазовоздушной смеси, вентиляции, эксплуатации электрооборудования и др. Подобные документы в установленном порядке должны проходить регистрацию в Минюсте. К разработке нормативных документов привлекаются отраслевые научно-исследовательские институты, специалисты угледобывающих компаний и Ростехнадзора.

Для повышения эффективности государственного контроля (надзора) необходимо совершенствовать работу по актуализации требований промышленной безопасности с учетом развития технологий, применяемых на ОПО угольной промышленности.

Например, в соответствии с Планом работы Ростехнадзора по реализации основных направлений государственной политики в сфере топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы, промышленной и энергетической безопасности на 2014 г., утвержденного 27 декабря 2013 г. руководителем Ростехнадзора, Управлением по надзору в угольной

промышленности разработаны Инструкция по борьбе с пылью в угольных шахтах; Инструкция по ведению огневых работ в подземных горных выработках, надшахтных зданиях угольных шахт и углеобогатительных фабриках; Инструкция по изоляции выработок и выработанных пространств в угольных шахтах.

Кроме того, например, в 2014 г. Управлением по надзору в угольной промышленности Ростехнадзора проводилась активная работа по выполнению мероприятий «Программы по обеспечению дальнейшего улучшения условий труда, повышения безопасности ведения горных работ, снижения аварийности и травматизма в угольной промышленности, поддержания боеготовности военизированных горноспасательных, аварийно-спасательных частей», утвержденной Минэнерго России, Минздравсоцразвития России, МЧС России, Ростехнадзором и согласованной Росуглепрофом.

4.8.2. Деятельность специальной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли

Как уже говорилось выше, в особо значимых сферах могут создаваться специальные прокуратуры. В угледобывающей отрасли таковой является Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли.

Надзорная деятельность этой прокуратуры подтверждает сделанные выше выводы об основных причинах аварийности и травматизма, а также об основных нарушениях промышленной безопасности, допускаемых в работе угольных шахт. Деятельность прокуратуры способствует снижению аварийности и производственного травматизма на угледобывающих предприятиях региона, что подтверждается статистическими показателями, приведенными в разделе 3 настоящей работы «Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности».

Например, по результатам проверки ОАО «Ш...» 18.11.2013 прокурором руководителю предприятия внесено представление, в том числе в части отсутствия на предприятии подземного здрав-

пункта. 31.12.2013 в прокуратуру поступил ответ, в котором содержалась информация о несогласии с требованием об устранении нарушений законодательства в части организации подземного здравпункта. 14.02.2014 прокурором в районный суд направлено исковое заявление об обязании предприятия оборудовать подземный здравпункт, обеспечить подземный здравпункт необходимым инструментарием, перевязочным материалом и медикаментами для оказания неотложной и первой медицинской помощи. Определением суда от 15.04.2014 дело прекращено ввиду добровольного устранения ответчиком требований прокурора.

По результатам проверки в ЗАО «У…» прокурором в один из районных судов г. Новокузнецка направлено исковое заявление об обязании предприятия заключить с профессиональной аварийно-спасательной службой или с профессиональным аварийно-спасательным формированием договор на горноспасательное обслуживание одной из шахт ЗАО. Решением суда от 12.05.2014 требования прокурора удовлетворены в полном объеме, ответчику установлен срок для исполнения решения до 12.08.2014. В связи с неисполнением решения суда 26.08.2014 судебным приставом-исполнителем отдела судебных приставов по соответствующему району г. Новокузнецка в отношении ЗАО возбуждено исполнительное производство.

Кроме того, в 2014 году рассмотрено гражданское дело по исковому заявлению прокурора, предъявленному в 2013 году, к одному из ООО об обязании разработать и утвердить проектную документацию на консервацию или ликвидацию предприятия, получить положительные заключения государственной экологической экспертизы, экспертизы промышленной безопасности, привести участки земли в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, обеспечить сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, произвести ликвидацию в установленном порядке горных выработок. Решением суда от 30.04.2014 требования прокурора удовлетворены, от-

ветчику установлен срок до 01.05.2015 для выполнения вышеуказанных мероприятий. Решение суда обжаловано в апелляционном порядке ответчиком. 24.07.2014 судом апелляционной инстанции жалоба оставлена без удовлетворения, решение суда без изменения.

Наиболее распространенными нарушениями требований промышленной безопасности, выявляемыми прокуратурой на угольных предприятиях области, являются: несоответствие плановой численности работников предприятий фактической, непроведение либо несвоевременное проведение аттестации инженерно-технических работников предприятий, нарушение режима труда и отдыха, отсутствие экспертиз промышленной безопасности как на здания и сооружения, так и на технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, нарушение проектных решений и согласованных планов развития горных работ. В совокупности все эти факторы негативно сказываются на соблюдении работниками предприятий требований безопасности и лишают работников прав на гарантированные Конституцией РФ безопасные условия труда.

Так, в нарушение ч.ч. 4, 5 ст. 103 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) работники угледобывающих предприятий ряда ОАО и некоторых шахт несвоевременно ознакомливались с графиками сменности, графики составлялись без учета мнения представительного органа работников.

В нарушение ст.ст. 92, 94, 99, 103, 110, 212 ТК РФ на предприятиях не соблюдались режимы труда и отдыха работников. Так, непрерывный еженедельный отдых в феврале-апреле 2014 года 160 работников ряда шахт составил менее 42 часов в неделю.

В марте 2014 года 33 работника одной из шахт были привлечены к работе за пределами рабочего времени, установленного производственным календарем, без учета данной работы в качестве сверхурочной, 15 работников привлечены к работе в две смены подряд. Работники шахт, занятые на подземных работах с вред-

ными и опасными условиями труда, привлекались к работе свыше 30 часов в неделю.

В нарушение требований ст.ст. 94, 99, 329 ТК РФ, постановления Правительства РФ от 20.11.2008 № 870 «Об установлении сокращенной продолжительности рабочего времени…» на шахтах не соблюдался режим рабочего времени и отдыха. Работникам разреза, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, была установлена 40-часовая рабочая неделя, продолжительность рабочей смены более 8 часов.

В нарушение требований ст.ст. 211, 217 ТК РФ, Межотраслевых нормативов численности работников службы охраны труда в организациях, утвержденных постановлением Минтруда РФ от 22.01.2001 № 10, службы охраны труда в шахтах не укомплектованы согласно штатному расписанию, отсутствует расчет численности службы охраны труда на соответствующий год.

В нарушение требований ст. 221 ТК РФ, п.п. 4, 17, 18, Межотраслевых правил обеспечения работников специальной одеждой, специальной обувью и другими СИЗ, утвержденных приказом Минздравсоцразвития РФ от 01.06.2009 № 290н, 56 работникам шахт выдача средств индивидуальной защиты производится несвоевременно, не осуществляется приобретение средств индивидуальной защиты.

В нарушение ст. 225 ТК РФ, п.п. 2.3.1, 3.2 Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций, утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития РФ, Министерства образования РФ от 13.01.2003 № 1/29, работники угольных шахт не проходят специальное обучение по охране труда, проверку знаний требований охраны труда в установленные сроки.

В нарушение ст.ст. 22, 212 ТК РФ, гл. 2 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» в шахтах при отсутствии действующей аттестации рабочих мест не проводится специальная оценка условий труда.

В нарушение требований ст. 117 ТК РФ, постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС от 02.07.1990 № 647 работникам по профессии «горнорабочий подземный» участка шахтного транспорта дополнительный отпуск предоставлялся не в полном объеме.

В нарушение ст.ст. 9, 11, 13 Закона № 116-ФЗ, п.п. 6, 7, пп. 2, 27 Правил проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденных приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 № 538, п.п. 27, 30 Правил проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденных приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 № 538, шахтами эксплуатируются здания без прохождения экспертизы промышленной безопасности, не выполняются в установленные сроки мероприятия по приведению зданий и оборудования в безопасное состояние.

В нарушение ч. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ, РД 03-19-2007 «Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденных приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37, инженерно-технические работники шахт своевременно не проходят предаттестационную подготовку и не аттестуются в установленном порядке в области промышленной безопасности.

В нарушение ст. 9 Закона № 116-ФЗ, ст.ст. 9, 13 Федерального закона от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», п.п. 8, 10 Инструкции по производству маркшейдерских работ РД 07-603-03, утвержденной постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 73, в маркшейдерских отделах шахт эксплуатируются непроверенные приборы, а также непроверенные датчики токсичных газов.

В нарушение ч. 1 ст. 9, ст. 11 Закона № 116-ФЗ, п.п. 3, 5 Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утвержденных постановлением

Правительства РФ от 10.03.1999 № 263, в шахтах при проведении оперативных, целевых и комплексных маршрутных проверок не контролируются сроки и фактическое устранение выявленных нарушений, не устанавливается фактический срок исполнения, не указываются ссылки на конкретный нормативный правовой акт, который был нарушен, маршрутные проверки проводятся не в полном объеме.

В нарушение ч. 2 ст. 9, ст. 10 Закона № 116-ФЗ, п. 44 ПБ 05-618-03 работники ряда шахт не ознакомлены с Планом ликвидации аварии.

В нарушение ст. 10 Закона № 116-ФЗ, п. п. 6.5, 9.2 Положения о вспомогательной горноспасательной службе на предприятиях по добыче угля, утвержденного приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 25.11.1997 № 401 отсутствуют специально оборудованные служебные помещения, обеспечивающие возможность проведения учебных занятий с членами ВГС, проведения проверок и ремонта кислородно-дыхательной аппаратуры.

В нарушение требований ст. 25 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 10.8 Гигиенических требований к организациям... СанПиН 2.2.2948-11, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 21.07.2011 № 102 (далее – СанПиН 2.2.2948-11), п. 4.6 МУ 2.2.9.2493-09. 2.2.9. Состояние здоровья работающих..., утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26.03.2009, в шахтах и угольных разрезах работники привлекались к работе через одну смену, в результате чего их ежедневный отдых между сменами составлял меньше двойной продолжительности рабочей смены.

В нарушение п. 46 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», п. 3 «Положения о лицензировании медицинской деятельно-

сти…», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, в шахтах осуществлялась медицинская деятельность без соответствующей лицензии.

Кроме того, в нарушение ст.ст. 52, 54, 134 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», п.п. 3, 4 Перечня зданий, сооружений, помещений и оборудования… (НПБ 110-03), утвержденного приказом МЧС РФ от 18.06.2003 № 315, здания, принадлежащие угольным шахтам, не оборудованы автоматической установкой пожарной сигнализации и системой оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, проверки работоспособности данных установок не проводятся.

В 2014 году прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства об охране труда и промышленной безопасности на угледобывающих предприятиях ОАО «Ю…». По результатам проверки возбуждено 88 дел об административных правонарушениях, руководителям 6 предприятий и генеральному директору ОАО «Ю…» внесены представления об устранении выявленных нарушений, по результатам рассмотрения которых 49 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

В 2014 году проведена проверка исполнения законодательства об охране труда и промышленной безопасности на угледобывающих предприятиях ОАО «Ю…». По результатам проверки возбуждено 46 дел об административных правонарушениях, руководителям 6 предприятий внесены представления, по результатам рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено 42 должностных лица.

Проверки показали, что контроль и принимаемые меры со стороны руководства вышеуказанных предприятий неэффективны и недостаточны, поскольку на предприятиях были допущены нарушения федерального законодательства, аналогичные выявленным в предыдущие годы, что свидетельствует об отсутствии над-

лежащего контроля со стороны руководителей шахт и разрезов за инженерно-техническими работниками.

Кроме того, в 2014 году прокуратурой проведены проверки исполнения законодательства о противодействии терроризму на угледобывающих предприятиях. Установлено, что на 40 угледобывающих предприятиях, эксплуатирующих объекты топливно-энергетического комплекса, в нарушение требований ч.ч. 1, 4, 5 ст. 8, п. 4 ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» не была обеспечена готовность объектов топливно-энергетического комплекса к локализации и уменьшению последствий потенциальных чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в случае их возникновения ввиду отсутствия на предприятиях надлежаще оформленных паспортов безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК), содержащих мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и согласованных с Антитеррористической комиссией Кемеровской области. По итогам проверки руководителям угледобывающих предприятий внесено 41 представление, по результатам рассмотрения которых 43 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. В настоящее время 36 предприятиями соответствующие паспорта получены.

Также по результатам вышеуказанных проверок в отношении руководителей объектов ряда топливно-энергетических комплексов возбуждены дела об административном правонарушении по ст. 20.30 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дел судами к административной ответственности привлечено три должностных лица.

Прокуратурой принимались меры по отзыву лицензии на недра у предприятий, допускающих систематические нарушения требований промышленной безопасности и законодательства Российской Федерации о недрах. Так, по результатам проверки филиала одной из шахт прокурором руководителю Федерального агентства

по недропользованию направлена информация о систематическом нарушении шахтой федерального законодательства с предложением рассмотреть вопрос о досрочном прекращении права пользования недрами. По результатам рассмотрения указанной информации Комиссией по досрочному прекращению права пользования недрами принято решение о выдаче уведомления о допущенных нарушениях и возможном досрочном прекращении ЗАО «У…» права пользования недрами по ранее выданной лицензии в случае неустранения нарушений в течение трех месяцев. В результате принято решение об отзыве лицензии и прекращении права пользования недрами ЗАО «У…».

Также прокуратурой принимались меры по дисквалификации лиц, допустивших нарушения федерального законодательства.

Так, по результатам проверки прокурором в отношении начальника технологического участка по добыче угля одной из шахт возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, и направлено на рассмотрение мировому судье, который признал начальника технологического участка виновным по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, ему назначено административное наказание в виде дисквалификации сроком на 1 год.

По результатам проверки филиала одной из шахт и выявленным нарушениям законодательства о промышленной безопасности, в том числе выразившимся в отключении калориферной установки, предназначенной для подогрева воздуха, подаваемого в шахту, вследствие чего перемёрз противопожарный трубопровод и исключено обеспечение тушения пожаров в шахте, несогласовании плана ликвидации аварии с командиром Новокузнецкого ВГСО, прокурором в отношении генерального директора ЗАО «У…» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ и направлено на рассмотрение в Сибирское управление Ростехнадзора. Мировым судом генеральный директор признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 9.1

КоАП РФ и ему назначено наказание в виде дисквалификации на срок шесть месяцев.

По результатам проверки одной из шахт выявлены нарушения требований ст. 11 Закона № 116-ФЗ, п.п. 4, 7, 9 Требований к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.06.2013 № 536, п.п. 3, 5 Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 № 263, а именно не создана и не утверждена система управления промышленной безопасностью, не обеспечено её функционирование, руководителем не принято мер к разработке и утверждению положения о производственном контроле с учетом особенностей эксплуатируемых опасных производственных объектов и условий их эксплуатации. Кроме того, директором шахты в нарушение ст.ст. 9, 15 Закона № 116, ст.ст. 2, 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» не заключены договоры обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии.

В связи с выявленными нарушениями прокурором в отношении виновного директора шахты возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ. Мировым судьей он дисквалифицирован сроком на 6 месяцев.

Прокуратурой в 2014 году в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в следственные органы направлено шесть материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел (в отношении должностных лиц угольных предприятий), из них:

- по признакам преступления, предусмотренного ст. 217 УК РФ – два материала;

- по факту мошенничества по ст. 159 УК РФ – два материала;

- по факту злоупотребления полномочиями по ст. 201 УК РФ – один материал;

- по факту злостного неисполнения решения суда по ст. 315 УК РФ – один материал.

4.8.3. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях угледобывающей отрасли

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проанализировано состояние законности в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях угледобывающей отрасли.

Проведенный анализ результатов прокурорских проверок подтверждает распространенность нарушений законодательства, что свидетельствует о необходимости усиления прокурорского надзора на данном направлении.

Так, вопреки требованиям ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ) у хозяйствующих субъектов в Кемеровской, Челябинской областях, Республиках Бурятия, Коми и других регионах Российской Федерации зачастую отсутствуют экспертизы промышленной безопасности на проектную документацию, технические устройства, здания и сооружения, эксплуатируемые на опасных производственных объектах.

Неединичны случаи выявления прокурорами фактов неисполнения хозяйствующими субъектами собственных мероприятий и проектных решений, направленных на предупреждение аварий и инцидентов.

Так, при проверке обстоятельств взрыва, произошедшего на одной из шахт в Кемеровской области, повлекшего человеческие

жертвы, установлено, что причинами несчастного случая явились в том числе нарушения инженерно-техническими работниками требований к организации и осуществлению производственного контроля за соблюдением правил промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.1999 № 263. По этому факту следственным отделом по г. Прокопьевску СУ СК России по Кемеровской области возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 216 (нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ) УК РФ.

Игнорируя требования ч. 1 ст. 23.2 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» и п. 2.7.10 Правил промышленной безопасности нефтебаз и складов нефтепродуктов, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 20.05.2003 № 33, предприятия, осуществляющие открытую разработку месторождения каменного угля, не согласовывают и не утверждают в установленном порядке проекты реконструкции разрезов, допускают хранение емкостей с горюче-смазочными материалами на площадках без твердого покрытия.

Прокурором Кемеровской области выявлен факт незаконного изготовления взрывозащищенного горно-шахтового оборудования, не отвечающего требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей. По результатам прокурорской проверки органом предварительного расследования в отношении руководителя организации возбуждено уголовное дело по признакам составов преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 (мошенничество) и ч. 1 ст. 238 (производство товаров и продукции, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей) УК РФ.

В Республиках Бурятия и Коми, Красноярском и Забайкальском краях, Кемеровской, Амурской, Белгородской, Иркутской, Челябинской областях, Чукотском автономном округе прокурорами установлены многочисленные нарушения работодателями обя-

занностей, предусмотренных ст. 212 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), по обучению работников безопасным методам и приемам выполнения работ, проведению инструктажа по охране труда, стажировки на рабочем месте и проверки знаний требований охраны труда, соблюдению режима труда и отдыха работников, а также факты допуска к работе лиц, не прошедших обучение, инструктаж и проверку знаний требований охраны труда, отсутствия аттестации первых руководителей шахт по вопросам промышленной безопасности.

Вместе с тем прокурорами субъектов Российской Федерации не дается надлежащая оценка действиям должностных лиц территориальных органов Роструда по своевременности и полноте принимаемых ими мер, направленных на выявление и устранение нарушений в рассматриваемой сфере, а также по исполнению контрольно-надзорных функций.

Финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда на предприятиях угледобывающей отрасли зачастую осуществляется в размере, не соответствующем требованиям ст. 226 ТК РФ.

Прокуратурой Республики Коми выявлен факт неисполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации обязанности, предусмотренной ч. 5 ст. 216 ТК РФ, по принятию мер к разработке и утверждению территориальной целевой программы улучшения условий и охраны труда.

Кроме того, в ходе проведения прокурорами проверок исполнения законодательства при осуществлении органами Ростехнадзора контрольно-надзорных функций в рассматриваемой сфере также выявляются многочисленные нарушения закона.

Зачастую территориальные управления Ростехнадзора не располагают полными и достоверными сведениями о поднадзорных организациях, планируют проведение проверок юридических лиц, которые ранее были ликвидированы либо реорганизованы.

Невыполнению хозяйствующими субъектами требований безопасности, установленных Федеральным законом № 116-ФЗ, способствует в том числе непроведение органами Ростехнадзора всего комплекса мероприятий по обеспечению устранения нарушений закона, наказанию виновных.

Указанное создает условия для возникновения аварий на опасных производственных объектах, несоблюдения прав работников на безопасные условия труда и ставит под угрозу их жизнь и здоровье.

Выявляя в ходе проверок факты необеспечения надлежащего производственного контроля, проводимого в целях предотвращения разрушений технических устройств и сооружений, неконтролируемых взрывов и выбросов опасных веществ, сотрудники Ростехнадзора вопреки положениям п. 5 Правил организации и осуществления производственного контроля, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.1999 № 263, ст. 17 Федерального закона № 116-ФЗ не всегда рассматривают вопрос об ответственности руководителей организации, предусмотренной ст. 9.1 (нарушение требований промышленной безопасности) КоАП РФ (Верхне-Волжское управление).

Без реагирования должностных лиц органов Ростехнадзора остаются многочисленные факты неисполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями возложенной на них п. 2 ст. 11 Федерального закона № 116-ФЗ обязанности по ежегодному представлению сведений об организации производственного контроля и работниках, уполномоченных на его осуществление.

В территориальных органах Ростехнадзора распространена практика, когда в выдаваемых хозяйствующим субъектам предписаниях не указываются конкретные сроки устранения нарушений, что исключает возможность качественного и своевременного контроля за их исполнением и при наличии оснований для привлечения виновных к административной ответственности, пред-

усмотренной ст. 19.5 (невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор) КоАП РФ.

Во многих случаях контроль исполнения предписаний сводится к изучению представленных организациями информаций, которые зачастую не содержат достоверных сведений о выполнении соответствующих мероприятий. Подтверждающие документы (приказы, акты выполненных работ и др.) не запрашиваются.

Исполнение Службой своих обязанностей при производстве по делам об административных правонарушениях осуществляется с существенными отступлениями от требований КоАП РФ.

Нередко дела об административных правонарушениях рассматриваются не уполномоченными на то должностными лицами.

Вопреки требованиям ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколах об административном правонарушении зачастую отсутствуют подписи должностных лиц, составивших протокол, даты вынесения постановлений. При назначении наказания не учитываются тяжесть совершенного деяния, личность нарушителя и степень его вины.

При направлении материалов в органы ФССП России для принудительного взыскания штрафов имеют место случаи несоблюдения сроков, предусмотренных ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ.

Несмотря на значительное количество административных правонарушений, выявляемых Службой, а также отсутствие сведений об исполнении законных требований сотрудников Ростехнадзора, дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.6 (непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения) КоАП РФ, возбуждаются не всегда.

Информируя об изложенном, Генеральной прокуратурой предложено прокурорам принять действенные меры к усилению прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях угледобывающей отрасли, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Прокуроры ориентированы на качественный прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением должностными лицами территориальных органов Ростехнадзора и Роструда требований действующего законодательства при выполнении функций в обозначенной сфере деятельности, обращение особого внимания на полноту и эффективность принимаемых указанными ведомствами мер по контролю и надзору.

4.8.4. Горнорудная и нерудная промышленность, объекты подземного строительства

Характеристика поднадзорных объектов

К опасным производственным объектам ведения горных работ относятся шахты и угольные разрезы, подземные рудники, карьеры по добыче руды и нерудных полезных ископаемых, горно-обогатительные фабрики, объекты подземного строительства и др. Объекты горнодобывающей промышленности включают подземные рудники, карьеры по добыче руды организациями черной, цветной металлургии и золотодобывающей промышленности, иных полезных ископаемых, горно-обогатительные, дробильно-сортировочные и агломерационные фабрик, драги и промывочные приборы по добыче драгметаллов и алмазов.

Таким образом, государственный горный контроль (надзор) осуществляется на объектах добычи, переработки минерального сырья и объектах подземного строительства, в том числе подземных рудников (шахт); карьеров; обогатительных, дробильно-сортировочных, аглолмерационных фабрик; драг; промывочных приборов; гидротехнических сооружений; объектов подземного строительства; объектов использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также на иных объектах. В соответствии с изменениями в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производ-

ственных объектов» в 2013 г. объекты добычи россыпных и общераспространенных ископаемых, осуществляемой открытым способом без применения взрывных работ, были исключены из числа ОПО. Государственный горный надзор на объектах, исключенных из числа ОПО, осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» и другими законами, нормативными и правовыми актами Российской Федерации. На особо значимых объектах горной отрасли (I класса опасности), зарегистрированных в Государственном реестре ОПО, горный надзор проводится в порядке осуществления режима постоянного государственного контроля.

Приказом Ростехнадзора от 19.11.2013 № 550 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах». Кроме того, в указанной сфере действует ряд иных федеральных норм и правил, регулирующих отдельные этапы проведения работ в угольных шахтах, и других нормативных документов.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» утверждены приказом Ростехнадзора от 11.12.2013 № 599.

Приказом Ростехнадзора от 02.12.2013 № 576 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Положение по безопасному ведению горных работ на месторождениях, склонных и опасных по горным ударам».

Из-за отсутствия либо экономии финансовых средств собственники некоторых предприятий своевременно не решают вопросы, связанные с ликвидацией опасных производственных объектов, разработкой и проведением экспертизы промышленной безопасности, проектной документации на ликвидацию таких объектов, проведением инженерных, технических работ по ликвидации и т.д. В результате эти объекты остаются безнадзорными, представляющими угрозу жизни людей и окружающей природной среде.

Уровень промышленной безопасности на ряде предприятий горнорудной и нерудной промышленности продолжает снижаться, что связано с моральным и физическим износом основных производственных фондов горного, дробильно-сортировочного оборудования, рудничного транспорта, зданий и сооружений.

Выполнение планируемых мероприятий по вводу нового оборудования, замене изношенного, внедрению передовых технологий, проведению капитальных ремонтов при недостаточном обеспечении запасными частями, контрольно-измерительными приборами часто срываются из-за неудовлетворительного финансирования собственниками поднадзорных организаций, предприятий и объектов.

Низкими темпами идет замена изношенного оборудования, механизмов, технологических линий. В целом ситуация с модернизацией горнорудного и горно-обогатительного производства на данный момент не соответствует фактическим объемам добычи и переработки минерального сырья. Большинство действующих предприятий традиционно идет по пути продления нормативного срока эксплуатации морально устаревшего и изношенного оборудования через экспертизу промышленной безопасности.

Отсутствие эффективной системы управления промышленной безопасностью на предприятиях, государственного управления, регулирования и финансирования программ по обеспечению безопасного ведения горных работ не позволяют существенно снизить риски и число инцидентов, аварий, смертельного травматизма на объектах ведения горных работ.

Оценка условий ведения горных работ и перспектив их изменения на угледобывающих предприятиях России показывает, что они усложняются, продолжают и будут в дальнейшем оставаться потенциально опасными и вредными для работников.

Наибольшую опасность для жизни и здоровья людей представляют шахты, ведущие добычу угля подземным способом.

Объем добычи горной массы на ОПО горной отрасли в 2013 г. составил 1291,1 млн м^3. В том числе добыто:

подземным способом — 54,4 млн м^3, увеличение на 8% к уровню 2012 г.;

открытым способом — 1236,7 млн м^3, снижение на 25,2% к уровню 2012 г. Снижение показателя добычи горной массы при ведении работ открытым способом связано с тем, что в него не включены объемы, добытые на производственных объектах, утративших в 2013 г. статус опасных.

Характеристика контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора

При анализе статистических показателей прокурорам следует учитывать, что сокращение по сравнению с предыдущим периодом общего количества проверок предприятий может быть связано не только с ухудшением качества работы органов Ростехнадзора, но, например, с такими внешними факторами, как исключение части эксплуатируемых производственных объектов из числа опасных, как это было в 2013 г.;

В ходе проверок органы Ростехнадзора выявляют и предписывают к устранению нарушения требований промышленной безопасности. Количество проверок, по итогам проведения которых выявляются правонарушения, составляет, как правило, около половины общего количества проверок. Большее количество проверок, в ходе которых не выявляются нарушения, являются проверками исполнения предписаний (контрольными проверками). При их проведении фиксируются только неустраненные нарушения и отсутствует правовая основа выявления дополнительных нарушений.

Исходя из анализа наиболее распространенные нарушения приходятся на отступления от проекта при эксплуатации опасного производственного проекта; неисполнения паспортов крепления

и управления кровлей, проектов вентиляции, нарушения требований при эксплуатации рудничного транспорта (подземные и открытые горные работы).

За выявляемые нарушения в необходимых случаях назначаются административные наказания в соответствии с КоАП РФ. Так, по представлениям территориальных органов Ростехнадзора и соответствующим судебным решениям в необходимых случаях производится административное приостановление деятельности. При наличии оснований материалы проверок должны передаваться в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел по фактам выявленных нарушений.

Анализ имеющейся практики показывает, что административные штрафы на юридические лица накладываются по итогам примерно 20% проведенных проверок. Следует учитывать, что возросшие показатели применения административных наказаний к юридическим лицам могут быть отражением масштабности правонарушений, за которые были вынесены наказания, а также усиления требовательности инспекторов горного надзора.

Центральным аппаратом Ростехнадзора с привлечением территориальных органов рассматриваются материалы на оформление лицензий на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов. По результатам рассмотрения могут быть приняты решения:

– о выдаче лицензии;

– о переоформлении лицензии;

– об отказе в предоставлении лицензии.

Наличие лицензии и соблюдение лицензиатами лицензионных требований и условий проверяются территориальными органами Ростехнадзора при проведении плановых и внеплановых обследований.

Кроме того, территориальными органами Ростехнадзора осуществляется оценка готовности организаций горной отрасли к локализации и ликвидации последствий аварий.

На поднадзорных Ростехнадзору предприятиях должны быть в наличии ежегодно обновляемые планы мероприятий локализации и ликвидации последствий аварий. Наличие планов и их актуальность проверяются территориальными органами Ростехнадзора при проведении проверок.

Представители Ростехнадзора принимают участие в учебных тревогах, проводимых предприятиями горной отрасли, по результатам которых готовность предприятий к локализации и ликвидации аварий может быть признана неудовлетворительной.

Прокурорам следует учитывать, что для организаций, эксплуатирующих объекты ведения горных работ I и II классов опасности, обязательным является наличие договоров с аварийно-спасательными формированиями, которое проверяют органы горного надзора при проведении проверок.

Создание вспомогательных горноспасательных команд в организациях, эксплуатирующих объекты ведения горных работ I и II классов опасности, также контролируют территориальные органы Ростехнадзора.

На каждом горнодобывающем предприятии должны быть Положения о производственном контроле за соблюдением требований промышленной безопасности. Их наличие, правильность разработки и фактическая реализация проверяются территориальными органами Ростехнадзора в ходе проведения плановых и внеплановых проверок поднадзорных предприятий и объектов.

Центральным аппаратом Ростехнадзора проводится рассмотрение заключения экспертизы промышленной безопасности, по результатам которого может быть отказано в утверждении заключений экспертизы. Причинами отказа, как правило, являются нарушения действующих правил проведения и оформления результатов экспертиз.

Заключений экспертизы даются:

– на проектную документацию при техническом перевооружении;

– на продление срока службы зданий и сооружений;

– на технические устройства;

– на декларации промышленной безопасности;

– на иную документацию.

Центральным аппаратом Ростехнадзора рассматриваются обращения и сопроводительные материалы для получения разрешений Ростехнадзора на применение технических устройств на ОПО горнодобывающей промышленности. По результатам рассмотрения представленных документов выдаются разрешения на применение технических устройств и технологического оборудования или принимается решение об отказе в выдаче разрешений на применение технических устройств. Подобный отказ должен быть мотивирован объяснением причин отказа.

Всеми предприятиями горной отрасли, эксплуатирующими ОПО, должно выполняться страхование ответственности за причинение вреда третьим лицам.

Анализ аварийности и травматизма

Статистика свидетельствует о том, что, начиная с 2009 г. и по настоящее время, наблюдается снижение количества смертельно травмированных людей при авариях на ОПО предприятий горной отрасли. В 2013 г. также наблюдается резкое снижение количества зарегистрированных аварий – на 42% по сравнению с 2012 г. Ущерб от аварий в 2013 г. составил 29,2 млн. руб. (в 2012 г. – 515,3 млн руб.).

Распределение аварий по предприятиям горной промышленности год от года варьируется, что во многом зависит от принимаемых органом контроля мер. Например, в 2013 г. наибольшее количество аварий было зарегистрировано на предприятиях по добыче агрохимического сырья. На предприятиях же, добывающих

сырье для цветной металлургии, где в 2012 г. произошло наибольшее количество аварий, благодаря принятым Ростехнадзором мерам в 2013 г. не было зарегистрировано случаев аварийности.

Наибольшее число пострадавших при авариях также зарегистрировано в предприятиях агрохимического комплекса.

В последние годы наблюдается динамика в причине аварий, которые могут быть обусловлены как природными, так и «человеческим» факторами. Например, если в 2012 г. основное количество аварий было вызвано природными факторами (оползни, обрушения) и трудно предсказуемыми причинами (пожары, неконтролируемые взрывы), то в 2013 г. наибольшее число аварий произошло при эксплуатации автомобильного транспорта и связано с «человеческим фактором».

При проведении проверок прокурорами особое внимание должно уделяться такой значимой информации как показатели травматизма работников соответствующей отрасли на различных предприятиях, что во многом указывает на качество работы контролирующих органов.

Анализ имеющейся статистики позволяет сделать вывод о том, что наибольшее количество случаев смертельного травматизма, как правило, регистрируется на предприятиях по добыче драгоценных металлов и сырья для цветной металлургии.

Наиболее травмоопасными являются подземные горные работы, где традиционно происходит более половины смертельных случаев.

Основными травмирующими факторами в рассматриваемой сфере являются взрывы метана и угольной пыли, обрушение горной породы, ненадлежащая эксплуатация транспортных и иных машин и механизмов, поражения электротоком, падения, затопление горных выработок.

Практика показывает, что на объектах по добыче угля аварии и несчастные случаи, в том числе со смертельным исходом, как правило, происходят ***по причинам*** нарушения технологии про-

ведения работ, отступлений от проектно-технической документации, слабого производственного контроля, а, зачастую, и грубейшего игнорирования требований промышленной безопасности и охраны труда.

Анализ материалов проверок показывает, что основными причинами, активизирующими травмирующие факторы в рассматриваемой области, являются неудовлетворительная организация производственного процесса и низкая трудовая дисциплина, что видно из приведенных ниже примеров аварий и смертельных несчастных случаев. Наиболее распространенными травмирующими факторами являются следующие: обрушение кусков горной массы; нарушения, связанные с эксплуатацией технологического транспорта, оборудования и механизмов.

Следует отметить, что *несчастные случаи, произошедшие по организационным (организационно-техническим) причинам, составляют подавляющее большинство.* Основная доля технических причин приходится на отступление от требований проектной, технологической документации, несоответствие проектных решений условиям производства и обеспечения безопасности и неудовлетворительное техническое состояние сооружений, эксплуатация неисправного оборудования.

Специалистами выделяются следующие ***основные причины аварийности и смертельного травматизма на угледобывающих предприятиях, связанные с «человеческим фактором»***:

отсутствие надлежащего производственного контроля на технологических участках и рабочих местах;

неудовлетворительная организация производства работ;

нарушения технологии ведения горных работ, отступления от требований проектно-технической документации;

низкая культура производства, выражающаяся в отсутствии у персонала навыков оценки рисков, знаний требований промышленной безопасности.

Наиболее распространенные организационно-технические причины аварий и несчастных случаев:

неудовлетворительное состояние дорожного полотна;

отсутствие должного контроля, в том числе за техническим состоянием объектов (за состоянием дорожного полотна, за соответствием уклона рельсов и их зазоров установленным параметрам и др.);

невыполнение необходимых корректировок рабочих проектов, паспортов работ при изменившихся горно-геологических, горно-технических условиях;

нарушения паспортов установок трубопроводов;

допуск к производству работ рабочих без должной квалификации, не ознакомленных с инструкцией по производству работ;

нарушения рабочей и исполнительской дисциплины (например, самовольное проникновение рабочих в зону ОПО; отсутствие необходимых докладов руководству о ситуации на ОПО; необходимости вызова горноспасателей; выполнение не предусмотренных работ и др.);

непринятие мер к запрету допуска людей в опасные зоны;

выполнение работ без предохранительных средств защиты;

эксплуатация неисправных машин, механизмов, оборудования; невыполнение пострадавшими организационных и технических мероприятий, обеспечивающих безопасность работ в ночное время в условиях низкой освещенности, при снятии электрического напряжения.

Основные причины травм и аварий на объектах рудной и нерудной промышленности, подземного строительства:

недостаточный уровень квалификации непосредственных исполнителей работ;

низкое качество инженерного сопровождения горных работ, подготовки и организации производства в совокупности с неудовлетворительным уровнем трудовой и технологической дисципли-

ны при наличии серьезных недостатков в функционировании системы производственного контроля.

В ряде случаев смертельное травмирование работников происходит по техническим причинам, связанным с эксплуатацией технически неисправных машин и горного оборудования.

Одной из ключевых мер повышения уровня промышленной безопасности на горнодобывающих предприятиях является повышение ответственности за состояние промышленной безопасности всех участников производственного процесса – от собственников и первых руководителей производств до непосредственных исполнителей работ.

Формальный подход в управляющих компаниях и на предприятиях к созданию интегрированной системы управления промышленной безопасностью; неэффективный производственный контроль; «оптимизация» численности специалистов, персонала на технологических, профилактических, ремонтно-восстановительных участках опасных производственных объектов ведут к значительному ухудшению общего состояния промышленной безопасности.

Нельзя не отметить, что практически в каждом отчетном периоде Ростехнадзором регистрируются неединичные смертельные несчастные случаи, вызванные исполнением работниками производственных обязанностей в состоянии алкогольного опьянения. Это свидетельствует о низкой трудовой дисциплине в организациях, отсутствии проведения медицинского контроля работников перед сменой. Также это указывает на то, что руководством предприятий не принимаются меры по пресечению случаев нахождения работников в состоянии алкогольного опьянения при исполнении ими производственных заданий.

По результатам проведенных расследований допущенных аварий и случаев смертельного травматизма основные причины распределяются примерно следующим образом:

8-10% — нарушения технологии производства работ;

40-45% — неудовлетворительная организация производства работ;

15-20% — низкий уровень контроля за обеспечением выполнения требований промышленной безопасности при выполнении горных работ;

25% — нарушение работником трудового распорядка и дисциплины труда, недостатки профессиональной подготовки;

5-7% — низкий уровень знаний требований норм и правил безопасности.

Ниже для иллюстрации вышеназванных причин и факторов аварий и несчастных случаев на горном производстве даны их ***характерные примеры.***

Аварии

Аварии при работе на автомобильном транспорте.

В ОАО «А…» при следовании автомобиля к месту загрузки горной массы возникла аварийная ситуация, для выхода из которой водитель начал движение задним ходом, в результате чего автомобиль переехал задними колесами предохранительный вал и сорвался с уступа.

Организационно-технические причины аварии:

неудовлетворительное состояние дорожного полотна;

заезд транспорта в карьер без предварительного осмотра дорожного полотна.

Аварии на железнодорожном транспорте.

В ООО «Л…» на руднике К… при ремонте рельсового пути не были соблюдены параметры уклона, вследствие чего движущийся электровоз столкнулся с проемом противопожарных ворот, и находящиеся в кабине горнорабочий и электрослесарь получили травмы.

Причиной аварии явилось отсутствие во время ремонта контроля за соответствием уклона рельсов и их зазоров установленным параметрам.

Групповые несчастные случаи

В ООО «Х…» ГОК К… при ликвидации ледяной пробки на изогнутом участке трубы давлением воздуха труба сорвалась с креплений и придавила проходчиков и горного мастера.

Причины несчастного случая:

нарушения паспорта установки трубопровода;

допуск к производству работ по ликвидации ледовой пробки в подземной горной выработке рабочих без наряда-задания, не ознакомленных с инструкцией по производству работ.

Смертельные несчастные случаи

В ОАО «Р…» при проходке восстающего проходчик отравился вредными газами после проведения взрывных работ.

Причины несчастного случая:

самовольное проникновение проходчика в загазированный и непроветриваемый восстающий без самоспасателя;

отсутствие доклада горного мастера начальнику участка и диспетчеру о загазованности восстающего и необходимости вызова горноспасателей;

не принятие мер к разгазированию выработки и запрету допуска людей в восстающий с содержанием ядовитых газов.

В ООО «Г…» при производстве работ по креплению горной выработки отслоившимся куском породы был придавлен проходчик.

Причины несчастного случая:

выполнение работ, не предусмотренных паспортом крепления выработки;

при изменении горнотехнических условий своевременно не пересмотрен паспорт крепления и управления кровлей.

Задачи прокурорского надзора в рассматриваемой сфере

На угольных шахтах, относящихся к объектам I класса опасности, вводится режим постоянного государственного надзора, по-

рядок осуществления которого установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях». Обеспечение надлежащего исполнения названного постановления является одной из важнейших задач прокурорского надзора.

Вместе с тем даже введение указанного режима с учетом значительной протяженности горных выработок не может обеспечить постоянное присутствие государственных инспекторов Ростехнадзора непосредственно в местах проведения работ.

Практически во всех случаях комиссии, расследовавшие причины аварий и несчастных случаев, отмечали низкий уровень производственного ведомственного контроля за выполнением требований промышленной безопасности на эксплуатируемых опасных производственных объектах со стороны должностных лиц предприятий.

При таких обстоятельствах основную функцию по обеспечению текущего контроля за выполнением требований промышленной безопасности должны выполнять работники предприятия, на которых возложено осуществление производственного контроля.

Кроме того, на всех шахтах должны быть созданы и поддерживаться в работоспособном состоянии средства автоматизированного контроля за состоянием атмосферы, системы оповещения людей об опасности и другие технические средства.

Учитывая изложенное, в ***задачи надзирающих за исполнением законов на предприятиях угольной промышленности прокуроров*** входит обеспечение исполнения руководством данных предприятий требований законодательства об организации производственного контроля, понуждение собственников предприятий к внедрению автоматизированных систем управления промышленной безопасностью.

Внедрение систем управления промышленной безопасностью

Системы управления промышленной безопасностью призваны обеспечивать:

идентификацию, анализ и прогнозирование риска аварий и связанных с ними угроз на опасных производственных объектах;

планирование и реализацию мер по снижению риска аварий;

участие работников эксплуатирующих организаций в разработке и реализации мер по снижению риска аварий.

Центральным аппаратом Ростехнадзора были подготовлены изменения, которые в 2013 г. вошли в статью 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», в части требований к организациям, эксплуатирующим ОПО I или II класса опасности, по созданию систем управления промышленной безопасностью и обеспечению их функционирования. Создание систем управления промышленной безопасностью контролируется территориальными органами Ростехнадзора.

На 1 января 2014 г. системы управления промышленной безопасностью были созданы в 107 организациях горной отрасли. Однако структура крупных предприятий горной отрасли организована таким образом, что планирование, распорядительные функции и финансы сосредоточены в управляющих компаниях, на которые рассматриваемое требование закона не распространяется. Эксплуатирующие организации не имеют властных и финансовых возможностей для реализации требований по созданию систем управления промышленной безопасностью.

Ежегодно из Государственного реестра ОПО исключается ряд объектов горных работ. Так, в 2013 г. из Государственного реестра ОПО исключены 8175 объектов горных работ (63%).

При осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокурорам следует учитывать, что на исключенных ОПО ведения гор-

ных работ в соответствии с Законом РФ «О недрах» продолжает осуществляться государственный горный надзор. В то же время, усиливается государственный контроль за объектами горной отрасли I класса опасности, осуществляемый в порядке режима постоянного надзора.

Следует отметить, что рост показателей административных наказаний, наложенных по результатам проведенных проверок в отношении юридических лиц, совершивших правонарушения в области промышленной безопасности, как правило, отражает значимость выявленных правонарушений, а также повышение требовательности инспекторского состава горного надзора.

Анализ результатов комплексных проверок, в которых участвовали работники центрального аппарата Ростехнадзора, а также анализ актов расследования аварий и несчастных случаев свидетельствуют о том, что подавляющее количество нарушений и несчастных случаев происходит по причинам действия «человеческого фактора».

4.9. Маркшейдерские работы и безопасность недропользования

Органы государственного горного надзора осуществляют контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами и маркшейдерскими работами в отношении соответствующих организаций и объектов.

Для должной оценки работы органов контроля в рассматриваемой сфере прокурорам следует учитывать, что ими осуществляется контроль за наличием у организаций, осуществляющих разработку месторождений полезных ископаемых или использующих недра в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых:

лицензий на право пользования недрами, лицензий на производство маркшейдерских работ;

установленной геолого-маркшейдерской документации и качеству ее исполнения;

утвержденных в установленном порядке проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых и планов развития горных работ на текущий период;

документов, удостоверяющих уточненные границы горных отводов; ведению маркшейдерских наблюдений за сдвижением горных пород и земной поверхности, проявлениями геодеформационных процессов; оснащенности маркшейдерских служб;

выполнению мероприятий по охране зданий, сооружений и природных объектов от вредного влияния горных разработок;

контролю за ликвидацией (консервацией) объектов, связанных с добычей полезных ископаемых.

Ростехнадзором проводятся необходимые обследования и проверки, в процессе которых выявляются нарушения требований по маркшейдерскому обеспечению горных работ. По результатам проведенных проверок в необходимых случаях накладываются административные наказания за несоблюдение установленных требований по производству маркшейдерских работ и безопасному ведению горных работ, в том числе административные штрафы.

В ходе реализации возложенных на них полномочий территориальными органами Ростехнадзора рассматриваются материалы по планам развития горных работ, проектной документации на производство маркшейдерских работ, проекты горных отводов, а также материалы на ликвидацию (консервацию) объектов, связанных с пользованием недрами, включая ликвидацию (консервацию) скважин (нефтегазодобывающих, разведочных, наблюдательных и т.д.).

Кроме того, Ростехнадзором рассматриваются заявления на оформление и переоформление лицензий на производство маркшейдерских работ.

В связи с несоответствием соискателей лицензий лицензионным требованиям и условиям, которые определены Положением

о лицензировании производства маркшейдерских работ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 257, в предоставлении лицензии может быть отказано по причине отсутствия в штате соискателя лицензии работников, имеющих высшее профессиональное образование по специальности «маркшейдерское дело» либо имеющих высшее профессиональное образование и прошедших профессиональную переподготовку с получением квалификации по указанной специальности.

Проверки поднадзорных организаций и объектов недропользования Ростехнадзором должны проводится в соответствии с утвержденным планом проведения проверок.

Необходимо отметить, что проверки соблюдения установленных требований по маркшейдерскому обеспечению работ и безопасному недропользованию осуществляются, как правило, в рамках плановых комплексных проверок поднадзорных организаций по нескольким видам надзора с составлением единого акта проверки.

В особо значимых случаях (например, в случае возложения Правительственной комиссией по недопущению негативных последствий техногенной аварии) органами прокуратуры в свой план проверок включаются проведение мероприятий по контролю ведения работ в опасных зонах. Между тем, проведение соответствующих проверок может быть поручено Ростехнадзору.

Так, из проекта плана проверок Западно-Уральского управления Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Приволжском федеральном округе ежегодно исключается проведение мероприятий по контролю ведения работ в опасных зонах на объектах ОАО «У…», несмотря на возложенные Правительственной комиссией по недопущению негативных последствий техногенной аварии, вызванной затоплением рудника ОАО «У…» Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей в одном из городов Пермского края, в связи с тем, что на Ростехнадзор возло-

жены обязанности по осуществлению на постоянной основе контроля за проведением ОАО «У…» комплексного мониторинга ситуации, связанной с аварийным затоплением указанного рудника. *Однако в связи с длительной неликвидацией последствий аварий на указанном руднике прокуратуре следовало бы уделить более серьезное внимание данному вопросу.*

По результатам проверок юридические и должностные лица организаций могут привлекаться к административной ответственности по статьям 7.2, 8.10, 9.1, 19.5 и др. КоАП РФ.

Анализ выявляемых нарушений установленных требований по безопасному ведению горных работ показал, что наиболее характерными из них являются:

отступления от утвержденной проектной документации на пользование недрами; ведение горных работ с отступлениями от предусмотренных планов развития горных работ;

отсутствие на карьерах малой мощности проектной технической и разрешительной документации;

производство маркшейдерских работ с нарушением установленных требований по производству маркшейдерских работ.

Анализ осуществления государственной функции по лицензированию производства маркшейдерских работ и результатов лицензионного контроля свидетельствует о том, что к наиболее характерным нарушениям лицензионных требований и условий относятся:

нарушение порядка аттестации специалистов в области маркшейдерского обеспечения горных работ;

несоблюдение установленной периодичности повышения квалификации специалистами маркшейдерских служб.

Как показывает анализ имеющейся практики, основными причинами нарушений установленных требований в области безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, и производства маркшейдерских работ являются:

несвоевременное выполнение намеченных мероприятий по безопасному ведению горных работ;

недостаточный уровень квалификации специалистов предприятий; сокращение численности работников маркшейдерских и геологических служб; отсутствие либо нехватка квалифицированных специалистов горного профиля, маркшейдеров, геологов;

отсутствие на ряде предприятий по добыче и переработке общераспространенных полезных ископаемых, гидроминерального сырья геологических служб.

Следует отметить, что острой проблемой обеспечения эффективного недропользования и соблюдения нормативных требований при производстве маркшейдерских работ остается устойчивый дефицит кадров в горнодобывающих организациях.

Между тем, общее состояние геолого-маркшейдерского обеспечения горных работ, за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых в целом может быть оценено как удовлетворительное.

Следует учитывать, что в обеспечении безопасной работы предприятий, направленной на предотвращение инцидентов, аварий и случаев травматизма должны принимать активное участие специалисты геолого-маркшейдерских служб соответствующих предприятий, а также специализированных организаций.

Поднадзорными Ростехнадзору организациями должен осуществляться необходимый комплекс маркшейдерских работ силами собственных геолого-маркшейдерских служб либо специализированных организаций на договорной основе.

В соответствии с требованиями Инструкции по производству маркшейдерских работ горнодобывающими предприятиями должны осуществляться работы по созданию и развитию опорных маркшейдерских сетей и съемочного обоснования в требуемых объемах.

При производстве маркшейдерских работ предприятия по добыче полезных ископаемых все чаще используют электронные

приборы, современное программное обеспечение, что значительно улучшает качество выполняемых работ. Активно внедряются современные компьютерные технологии и др. На предприятиях отрасли активизирована работа по подготовке собственных кадров для укомплектования маркшейдерских служб. По целевому направлению предприятий проводится обучение по специальности «Маркшейдерское дело» в высших учебных заведениях.

Важную информацию прокурор может получить из форм государственного статистического наблюдения № 70-тп, № 71-тп, № 5-гр и № 5-гр (уголь), которые составляются предприятиями на основе данных геолого-маркшейдерского учета добычи и потерь полезных ископаемых, движения запасов.

По данным маркшейдерских замеров определяется налогооблагаемая база при расчете налога на добычу полезных ископаемых.

Анализ состояния геолого-маркшейдерского обеспечения горных работ свидетельствует о том, что ряд поднадзорных Ростехнадзору организаций выполняют маркшейдерские работы с нарушением установленных требований.

Характерными нарушениями являются следующие:

не осуществляются инструментальные съемки внутрикарьерных автомобильных дорог;

не организуется должным образом наблюдение за состоянием откосов бортов карьеров;

не оформляются акты готовности к ведению работ в опасной зоне, а по окончании работ – акты о снятии с учета опасной зоны в нарушение требований о порядке и контроле безопасного ведения горных работ в опасных зонах;

не ведутся журналы учета состояния опорной маркшейдерской сети;

не обеспечивается ведение и сохранность маркшейдерской документации.

На горнодобывающих предприятиях с небольшими объемами добычи горной массы маркшейдерские работы осуществляются

на договорной основе с организациями, имеющими лицензию на производство маркшейдерских работ. При этом, однако, качество маркшейдерского обеспечения горных работ не всегда удовлетворяет установленным требованиям.

Так, арбитражным судом Волгоградской области по заявлению Нижне-Волжского управления Ростехнадзора была аннулирована лицензия на производство маркшейдерских работ ОАО «В…» в связи с тем, что не устранены в установленный срок грубые нарушения лицензионных требований и условий при производстве маркшейдерских работ, указанные в ряде предписаний.

Анализ результатов контрольно-надзорных мероприятий по проверке соблюдения предприятиями-пользователями недр требований по технологии ведения горных работ может дать необходимую информацию для выяснения следующих важных вопросов:

- соответствует ли ведение горных работ требованиям утвержденных в установленном порядке технических проектов, планов (схем) развития горных работ и другой необходимой технологической документации;

- имели ли место случаи ведения горных работ с отступлением от проектной документации при формировании угольных складов;

- имелись ли факты ведения горных работ с отклонениями от проектной документации в части соблюдения планов развития горных работ и безопасных параметров уступов. Следует учитывать, что за несоблюдение проектных решений к нарушителям применяются меры административного взыскания в соответствии с частью 2 статьи 7.3 КоАП.

Анализ годовых планов развития горных работ поможет ответить на следующие вопросы:

- соответствуют ли проектным решениям планируемые на предстоящий период параметры горных работ в части выдержанности направлений движения фронта горных работ, выполнения календарных планов вскрышных и добычных работ, обеспеченности

готовыми к выемке запасами, состояния отвалов и бортов карьеров, применения технических устройств, предусмотренных проектными решениями;

- на должном ли уровне находится качество исполнения горно-графической документации;

- соответствует ли горно-графической документация установленным требованиям.

Практика свидетельствует о том, что зачастую горноотводная документация составляется предприятиями с нарушениями установленных требований. При рассмотрении органами государственного горного надзора проектов горных отводов отмечается, что в большинстве случаев проекты не содержат достаточного обоснования при уточнении границ горных отводов, графические материалы представляются без учета фактического состояния горных работ.

Следует учитывать, что органами горного надзора может быть отказано предприятиям в оформлении горноотводной документации по причине отсутствия проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых.

Ликвидация объектов, связанных с пользованием недрами, должна осуществляться в строгом соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами, имеющими положительное заключение экспертизы промышленной безопасности. В частности, по всем шахтам, находящимся в стадии ликвидации, должно быть произведено полное погашение горных выработок, за исключением шахт, где горные выработки используют для водоотливных комплексов.

За невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей среды, к нарушителям применяются меры административного взыскания в соответствии с частью 2 статьи 8.10 КоАП РФ.

4.10. Объекты нефтегазодобывающей промышленности

Ростехнадзору поднадзорны организации, эксплуатирующие объекты промышленной опасности (ОПО) нефтегазодобывающей промышленности. ОПО нефтегазодобычи подлежат регистрации в государственном реестре. Это, в частности, следующие ОПО:

участки ведения буровых работ;

фонды скважин;

участки предварительной подготовки нефти;

площадки дожимных насосных станций и насосных станций;

пункты подготовки и сбора нефти;

резервуарные парки;

системы промысловых (межпромысловых) трубопроводов месторождений;

промысловые компрессорные станции;

участки комплексной подготовки газа;

стационарные морские платформы;

плавучие буровые установки и др.

Согласно сведениям отчетов территориальных управлений Ростехнадзора число поднадзорных организаций, эксплуатирующих ОПО нефтегазодобывающей промышленности, на начало 2014 г. составляло 1501. В государственном реестре зарегистрировано 6144 ОПО нефтегазодобычи, из них: 214 участков ведения буровых работ; 2040 фондов скважин; 343 участка предварительной подготовки нефти; 812 площадок дожимных насосных станций и насосных станций; 499 пунктов подготовки и сбора нефти; 104 парка резервуарных; 1781 система промысловых (межпромысловых) трубопроводов месторождений протяженностью 261 786,79 км; 92 промысловые компрессорные станции; 221 участок комплексной подготовки газа; 7 стационарных морских платформ; 4 плавучие буровые установки.

Общая протяженность только магистральных трубопроводов в России составляет более 250 тыс. км. В системе газораспределения и газопотребления газопроводы протяженностью более 800 тыс. км снабжают газом свыше 23,5 тыс. промышленных предприятий, около 500 тепловых электрических станций, более 66 тыс. газовых отопительных и производственных котельных.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности в рассматриваемой сфере «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» утверждены приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101.

Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов утверждены приказом Ростехнадзора от 06.11.2013 № 520.

Приказом Ростехнадзора от 15.11.2013 № 542 утверждены федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности – «Правила безопасности сетей газораспределения и газопотребления».

Основные нарушения законодательства о промышленной безопасности на объектах нефтегазодобывающей промышленности допускаются при бурении и капитальном ремонте скважин, эксплуатации насосных, компрессорных установок, производстве ремонтных работ.

Значимой информацией для должной оценки деятельности органов контроля и осуществления прокурорского надзора за исполнением ими законов является количество аварий, произошедших в отчетном периоде в рассматриваемой области, суммарный материальный ущерб от аварий, сведения о случаях смертельного травматизма, групповых несчастных случаях, смертельных несчастных случаях.

Существенной является информация о распределении аварий по видам на объектах нефтегазодобычи, о распределении по травмирующим факторам несчастных случаев со смертельным исходом и др. Исследуя данную информацию можно про-

вести анализ аварийности в рассматриваемой области. Практика свидетельствует о том, что на объектах нефтегазодобычи наиболее распространены следующие виды аварий: открытые фонтаны и выбросы; взрывы и пожары на объектах; падение буровых (эксплуатационных) вышек, разрушение их частей; падение талевых систем в глубоком бурении и подземном ремонте скважин и др.

В числе наиболее часто встречающихся факторов, способствующих несчастным случаям со смертельным исходом, следует назвать: термическое воздействие; высота; токсичные вещества; взрывная волна; разрушенные технические устройства; поражение электрическим током и др.

Проиллюстрируем анализ аварийности на примере исследования нижеприведенных данных.

Так, за 12 месяцев 2013 г. на ОПО нефтегазодобывающей промышленности произошло 18 аварий, количество аварий за 12 месяцев 2012 г. составило также 18.

Суммарный материальный ущерб от аварий составил 2951,877 млн. руб.

В 2013 г. на объектах нефтегазодобычи произошло 8157 инцидентов (на 3,4% больше, чем в 2012 г. (7877), из них отказов технических устройств в 2013 г. было 8121 (в 2012 г. –7839), отклонений от режима технологического процесса – 36 (в 2012 г. – 38).

Как правило, повышенной опасностью обладают объекты нефтедобычи.

Исследование распределения аварий по видам на объектах нефтедобычи (открытые фонтаны и выбросы, взрывы и пожары на объектах, падение буровых (эксплуатационных) вышек, разрушение их частей, падение талевых систем в глубоком бурении и подземном ремонте скважин и др.) поможет провести анализ аварийности для принятия последующих решений о наиболее актуальных направлениях прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Так, например, из сравнительного анализа аварий-

ности за 2012-2013 гг. видно, что из общего количества аварий, произошедших в 2013 г., 22% аварий связаны с открытыми фонтанами и выбросами, доля которых по сравнению с тем же периодом 2012 г. уменьшилась на 28%. Увеличилось количество аварий по виду «взрыв и пожар», доля которых возросла с 11% до 12%. Возросло на 11% количество аварий, связанных с падением буровых вышек. Количество прочих аварий (разрушение технических устройств, разливы) увеличилось на 21% по сравнению с 2012 г. и составило 55% от общего числа аварий.

Исследование причин аварий показывает, что износ оборудования (50% числа аварий) является одним из главных факторов опасности, влияющих на состояние промышленной безопасности ОПО, возникновения отказов, разгерметизации трубопроводов, приводящих к авариям, сопровождающимся разливами нефти, взрывами и разрушениями. Так, например, в 2013 г. при бурении и капитальном ремонте скважин произошло 34% общего числа аварий, при производстве ремонтных работ — 11%, при эксплуатации насосных – 5%.

На многих предприятиях используется оборудование и трубопроводы с истекшими сроками эксплуатации, нарушаются сроки проведения диагностики и освидетельствования, не обеспечивается своевременное проведение экспертизы промышленной безопасности оборудования, эксплуатируется оборудование, не имеющее сертификатов соответствия требованиям промышленной безопасности.

В ряде случаев на предприятиях не сформированы нештатные аварийно-спасательные формирования, не заключены договоры с профессиональными аварийно-спасательными службами, либо они заключены без учета времени прибытия к месту аварий.

Значимой информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по

субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

Особое внимание прокурорам следует уделять сведениям о крупных авариях с причинением экологического ущерба. Такие аварии, как правило, связаны с эксплуатацией трубопроводов. Наиболее распространенными их ***техническими причинами*** являются механические повреждения, которые могут образоваться в результате нарушении технологии сборок соединений труб в процессе монтажа участков трубопроводов, развития повреждений стенок труб; образование незапланированных газовоздушных смесей в технологических корпусах подготовки газа и др.

Организационными причинами таких аварий, как правило, являются несвоевременное принятие неотложных мер по недопущению попадания нефтесодержащей жидкости в водные объекты; нарушения требований природоохранного законодательства в части организации работ по ликвидации аварийных разливов нефти; недостаточный производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации трубопроводов и соблюдением природоохранного законодательства со стороны ответственных специалистов; выполнение газоопасных работ без разработки и проверки проведения необходимых подготовительных мероприятий; ненадлежащее производство работ и неудовлетворительный производственный контроль со стороны сервисных организаций и др.

Кроме того, распространенными причинами аварий на трубопроводах являются повреждения трубопроводов при проведении работ в охранных зонах, несанкционированные врезки, нарушение правил проведения строительно-монтажных и ремонтных работ, разрушения трубопроводов от коррозии и других факторов.

Анализ результатов расследования технических причин аварий показывает, что основной причиной аварий является разгерметизация межпромысловых трубопроводов (около 40% ежегодно).

Нарушениям режима охранных зон трубопроводов способствует отсутствие сведений об их границах в государственном кадастре недвижимости.

Кроме того, владельцами трубопроводов не обеспечивается своевременное проведение экспертизы промышленной безопасности технических устройств с истекшим сроком службы. Недостаточным является уровень автоматизации процессов диагностики трубопроводов, наблюдения за их техническим состоянием, сигнализации о повреждениях и фактах неправомерного вмешательства в их деятельность.

На объектах, использующих сжиженные углеводородные газы, допускаются факты проведения работ неаттестованным персоналом, с отступлениями от требований инструкций по эксплуатации и регламентов ремонтных работ, неисправности технических устройств, отсутствия средств противоаварийной защиты и сигнализации.

В качестве иллюстрации одной из крупных аварий, можно привести аварию, произошедшую в Я-ком газопромысловом управлении ООО «Г…». При выполнении работ по вытеснению газовоздушной смеси из технологических линий на свечу рассеивания, в технологическом корпусе подготовки газа не были отключены смежные с системой освобождения технологические трубопроводы, расположенные в технологическом корпусе подготовки газа. Образование газовоздушной смеси в технологическом корпусе подготовки газа привело к взрыву. Техническая причина аварии – образование газовоздушной смеси в технологическом корпусе подготовки газа в результате поступления природного газа из системы освобождения через свечной кран и кран – «воздушник». Организационная причина – проведение газоопасных работ одним исполнителем без оформления наряда-допуска, выполнение работ без разработки и проверки проведения необходимых подготовительных мероприятий. Ущерб от аварии составил 2 166 999,7 тыс. руб.

Другая крупная авария произошла в ООО «Р…» на скважине одного из месторождений Краснодарского края, где во время проведения прострелочно-взрывных работ, произошел выброс газонефтяной смеси. Технические причины аварии – разгерметизация линии глушения между устьевой задвижкой и крестовиной фонтанной арматуры с дальнейшим разрушением их корпусов при закрытии концевой задвижки, установленной на блоке дросселирования. Организационные причины аварии – ненадлежащее производство работ и неудовлетворительный производственный контроль со стороны сервисных организаций.

Актуальной проблемой является физически износ газопроводов, газового оборудования котельных. При этом диагностика технического состояния, решение в установленном порядке вопроса о возможности продления срока их эксплуатации и замена изношенных участков и оборудования в полном объеме не осуществляются.

Учитывая изложенное, ***прокурорам необходимо*** обладать актуальной информацией о наличии на поднадзорной территории указанной категории объектов, их техническом состоянии, принимать меры по недопущению эксплуатации оборудования, срок эксплуатации которого истек, без продления этого срока в установленном законом порядке.

Также необходимо проконтролировать исполнение владельцами магистральных трубопроводов обязанности по внесению сведений о границах охранных зон указанных объектов в государственный кадастр недвижимости и обеспечить исполнение органами государственной власти и местного самоуправления установленных законодательством ограничений при выделении земельных участков и выдаче разрешений на строительство в границах охранных зон.

Отметим, что серьезную озабоченность вызывает техническое состояние внутридомового газового оборудования. Данное оборудование не относится к опасным производственным объектам, и

надзор за его использованием должен осуществляться органами государственной жилищной инспекции, однако на практике контрольные функции выполняют организации, занимающиеся поставкой газа населению.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2013 № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» утверждены Правила пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению».

В указанной сфере прокурорам необходимо добиться надлежащего исполнения своих обязанностей органами государственной жилищной инспекции. Прежде всего, это касается многоквартирных домов, где в результате аварии в одной квартире могут пострадать десятки и сотни человек.

При осуществлении надзора за исполнением законов о промышленной безопасности прокурорам следует учитывать, что основой контрольной деятельности территориальных органов и центрального аппарата Ростехнадзора являются мероприятия Плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на соответствующий год. В частности, в соответствии с указанным Планом по распоряжениям Ростехнадзора проводятся проверки в отношении предприятий, занимающихся соответствующей деятельностью, а также опасных производственных объектов общества. По результатам проверок в необходимых случаях накладываются административные наказания.

Так, в течение 2013 г. территориальными органами Ростехнадзора проведены 2249 (в 2012 г. – 2165) проверок соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации нефтегазодобывающих производств, в ходе которых выявлено 10 605 (в 2012 г.

– 10 122) нарушений требований промышленной безопасности. Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, составило 1027 (в 2012 г. – 1141). Общая сумма административных штрафов составила 56 870 тыс. руб. (в 2012 г. – 62 834,5 тыс. руб.), в том числе наложенных на юридических лиц – 40 819 тыс. руб., на должностных лиц – 15 948,0 тыс. руб.

Основными нарушениями, выявляемыми в ходе проверок Ростехнадзора, являются: неисправность технических устройств при эксплуатации, не всегда эффективный производственный контроль, недостаточное оснащение опасных производственных объектов приборами и системами контроля за производственными процессами.

Согласно возложенным на него полномочиям, Ростехнадзор рассматривает и регистрирует декларации промышленной безопасности (ДПБ); заключения экспертизы промышленной безопасности, в том числе по документации, по техническим устройствам, по зданиям и сооружениям, по декларациям безопасности, по эксплуатационной документации и др.

При наличии необходимых оснований Ростехнадзором не утверждаются заключения экспертизы промышленной безопасности. ***Причины отказа в утверждении заключений экспертизы промышленной безопасности***, как правило, связаны с нарушением порядка проведения экспертизы, в том числе в части несоответствия требованиям к оформлению заключения экспертизы промышленной безопасности, несоответствия объемов экспертного обследования, установленного нормативными документами и программой проведения экспертных работ, отсутствия обоснования проведения экспертизы проектной документации модернизации опасных производственных объектов, оценки обоснования принятых проектных решений, обоснования декларирования опасных производственных объектов.

Важным направлением по контролю за промышленной безопасностью опасных производственных объектов является эффективность организации службы производственного контроля.

Более чем в одной трети из организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, в настоящее время созданы службы производственного контроля. В остальных организациях в соответствии с требованиями «Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте», назначены ответственные должностные лица за осуществление производственного контроля.

Органами производственного контроля организаций должны разрабатываться мероприятия, направленные на обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Анализ материалов проверок Ростехнадзора позволяет сделать вывод о следующих ***распространенных недостатках в деятельности организаций нефтегазодобывающей промышленности:***

не проводится анализ состояния производственного контроля;

не разрабатываются планы проверок ОПО;

не осуществляется должный контроль за своевременным проведением диагностики и необходимых испытаний технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах;

не осуществляется должный контроль за соблюдением сроков выполнения и предоставления уведомлений о выполнении предписаний.

Основными повторяющимися нарушениями Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственным объекте являются:

невыполнение работниками предприятий своих обязанностей, предусмотренных Положением о производственном контроле;

несвоевременное представление в территориальные управления Ростехнадзора информации об организации и осуществлении производственного контроля.

На состояние промышленной безопасности опасных производственных объектов во многом влияет организация и проведение проверок по выполнению лицензионных требований и условий.

Территориальными органами Ростехнадзора должны проводиться проверки лицензионных требований и условий, по результатам которых принимается одно из следующих решений:

о выдаче лицензии;

об отказе в выдаче лицензии;

предписание к устранению нарушений лицензионных требований и условий;

административное приостановление деятельности предприятия.

Отказано в выдаче лицензий может быть по причине отсутствия положительного заключения экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, несоблюдения порядка обучения и аттестации специалистов в области промышленной безопасности и договора на обслуживание с профессиональным аварийно-спасательным формированиям (АСФ) и др.

Выявление грубых нарушений лицензионных требований и условий может привести к административному приостановлению деятельности предприятия.

За нарушения лицензионных требований и условий работники организаций могут быть привлечены к административной ответственности, в том числе с наложением на них штрафов.

При проведении проверок подконтрольных предприятий Ростехнадзором должна также оцениваться их готовность к ликвидации и локализации последствий аварий, которая является основной из задач, от решения которой зависят масштабы и тяжесть последствий промышленных аварий.

Следует отметить, что поднадзорные предприятия, эксплуатирующие нефтегазодобывающие опасные производственные объекты, создают собственные аварийно-спасательные формирования или обслуживаются на договорной основе с профессиональными аварийно-спасательными формированиями.

В имеющихся на предприятиях планах по локализации и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (ПЛАРН) и планах локализации и ликвидации аварий (ПЛА) должны быть предусмотрены мероприятия по взаимодействию с региональными Комиссиями по чрезвычайным ситуациям по вопросам выполнения организационных и технических мероприятий по предотвращению аварийности, повышению безопасности инженерно-технических систем и сооружений на опасных производственных объектах, обеспечению устойчивости и безопасности функционирования поднадзорных объектов в чрезвычайных ситуациях.

Необходимо учитывать, что в имеющихся ПЛА и ПЛАРН содержатся данные по созданию на предприятиях резервов материальных и финансовых ресурсов для выполнения мероприятий, по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, действия персонала при возникновении и развитии аварии, готовность к действиям по локализации и ликвидации, спасению людей.

На всех предприятиях, как правило, имеются в наличии графики учебных занятий и учебных тревог с персоналом, которыми предусмотрены действия персонала аварийно-спасательного формирования (АСФ).

На объектах должны иметься в наличии средства и способы оповещения, сигнализации (звуковая, световая), связи (телефоны внутренней, городской и сотовой связи) и противоаварийной защиты (согласно принятых проектным решениям) для действия при авариях.

Анализ материалов проверок свидетельствует, что имеются случаи формального и халатного отношения предприятий к фор-

мированию графиков учебных занятий и учебных тревог с персоналом, не полной укомплектованности нештатных аварийно-спасательных формирований необходимыми средствами индивидуальной защиты и материальными ресурсами для ликвидации и локализации аварий.

Кроме того, для профессиональных аварийно-спасательных формирований проблемой является географическая удаленность и труднодоступность некоторых предприятий, отсутствие государственного контроля за их готовностью.

Например, учитывая климатические и территориальные особенности Тюменской области, обширные площади и отсутствие постоянных сообщений между населенными пунктами, деятельность профессиональных аварийно-спасательных служб зачастую является формальной, особенно данная тенденция выражена в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе, где профессиональные аварийно-спасательные формирования, осуществляющие ликвидацию разливов нефти и нефтепродуктов, дислоцируются в городах Нягань (Талинское месторождение), Ханты-Мансийск, Нижневартовск, Сургут, а опасные производственные объекты находятся на расстоянии 300 км и более от места дислокации профессиональных аварийно-спасательных формирований.

4.11. Объекты нефтехимической и нефтегазоперерабатывающей промышленности и объекты нефтепродуктообеспечения

Опасные производственные объекты нефтегазоперерабатывающих, нефтехимических производств и объектов нефтепродуктообеспечения, эксплуатируемых организациями нефтехимической и нефтегазоперерабатывающей промышленности, подлежат регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

В составе регистрируемых ОПО находятся нефтебазы, склады горюче-смазочных материалов (ГСМ), АЗС, группы резервуаров и сливо-наливных устройств и др.

По сведениям отчетов территориальных органов Ростехнадзора, в государственном реестре опасных производственных объектов на начало 2014 г. было зарегистрировано 7363 ОПО нефтегазоперерабатывающих, нефтехимических производств и объектов нефтепродуктообеспечения, эксплуатируемых 4623 организациями, в том числе 561 ОПО, эксплуатируемый 195 организациями нефтехимической промышленности; 712 ОПО, эксплуатируемых 270 организациями нефтегазоперерабатывающей промышленности; 5888 ОПО нефтепродуктообеспечения, в составе которых находятся 1481 нефтебаза, 2879 складов ГСМ, 1354 АЗС, группы резервуаров и сливо-наливных устройств, эксплуатируемых 3801 организацией нефтепродуктообеспечения.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законов органами контроля в сфере нефтегазоперерабатывающей и нефтехимической промышленности является количество аварий, произошедших в отчетном периоде в рассматриваемой области, суммарный материальный ущерб от аварий, сведения о случаях смертельного травматизма, групповых несчастных случаях, смертельных несчастных случаях и др.

Существенной является информация о распределении аварий по отраслям промышленности (нефтегазоперерабатывающие производства, нефтехимические производства, объекты нефтепродуктообеспечения); распределении смертельного травматизма по отраслям промышленности; о распределении аварий по видам на объектах нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения; о распределении по травмирующим факторам несчастных случаев со смертельным исходом на объектах нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспече-

ния и др. Исследуя данную информацию можно провести анализ аварийности в рассматриваемой области.

Практика свидетельствует о том, что на объектах нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения наиболее распространены следующие виды аварий: взрыв; пожар; выброс опасных веществ.

Анализ результатов расследования ***причин аварий*** на объектах нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения показывает, что наибольшее их количество происходит по причине отказа и разгерметизации технических устройств, а также по причине нарушения порядка организации и проведения ремонтных и газоопасных работ. Следует также назвать такие возможные причины, как несовершенство технологии производства и конструктивные недостатки технических устройств; нарушения режима технологического процесса и обслуживания технических устройств; нарушение производства маневровых работ. Конкретные примеры аварий по указанным причинам приведены ниже в данном разделе.

Организационные причины аварий и несчастных случаев, как правило, являются следствием неэффективной организации и осуществления производственного контроля соблюдения требований промышленной безопасности на ОПО в поднадзорных организациях, нарушения технологии производства опасных видов работ и неправильной организации производства работ, а также отсутствия контроля со стороны ответственных лиц проведения ремонтных и монтажных работ.

В числе наиболее часто встречающихся ***факторов,*** способствующих несчастным случаям со смертельным исходом на объектах нефтехимической, нефтеперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения, следует назвать: термическое воздействие, недостаток кислорода, взрывная волна, разрушенные технические устройства.

Большинство из аварий происходит на нефтегазоперерабатывающих производствах.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

В качестве *примера аварий, произошедших по причине нарушения порядка организации и проведения ремонтных и газоопасных работ можно привести следующие:*

Нарушение порядка организации и проведения ремонтных и газоопасных работ стало причиной несчастного смертельного случая в ОАО «Г…», происшедшего с газорезчиком подрядной организации, осуществлявшим работы по демонтажу змеевика печи комбинированной установки глубокой переработки мазута.

При обрезке трубопровода, соединяющего конвективный змеевик с промежуточным потолочным змеевиком, произошло обрушение потолочного змеевика на находящихся на лесах газорезчиков, слом и смятие лесов до уровня пода печи. В результате падения один из газорезчиков был зажат между подом конструкций лесов и упавшим змеевиком печи. При этом под действием открытого пламени резака произошло воспламенение завала из обрушившихся деревянных настилов строительных лесов, и газорезчик был смертельно травмирован.

Примеры аварий, произошедших по причине несовершенства технологии производства и конструктивных недостатков технических устройств:

На площадке одной из нефтебаз при наливе нефтепродукта в бензовоз произошла авария с групповым несчастным случаем, при которой пострадали оператор нефтебазы и водители бензовозов, один из них – смертельно. По результатам расследования причин возникновения аварии комиссией установлено, что

в конструкцию транспортного средства были внесены изменения в части установки штуцера с краном в переднее днище цистерны, при этом врезка штуцера явилась несанкционированной. В результате из крана или шланга, подключенного к штуцеру с краном переднего отсека цистерны, проложенного через корпус электрических штепсельных розеток с нарушением герметичности корпуса, произошла утечка топлива при наливе нефтепродукта в бензовоз с последующим замыканием и возникновением искры.

При пуске резервной компрессорной линии на компрессорной станции ООО «Б…» произошел взрыв газовоздушной смеси без возгорания в выхлопной шахте, в результате которого получил смертельную травму машинист технологических компрессоров.

В результате расследования аварии комиссией установлено, что причиной взрыва газовоздушной смеси в выхлопной шахте явилось отсутствие блокировки, прекращающей поступление топливного газа в камеру сгорания. Наличие конденсата в топливном газе, подаваемом на горелки, препятствовало розжигу пусковых (запальных) и основных горелок, при этом поступление газа в камеру сгорания системой автоматического управления увеличивалось.

В качестве *примера аварии, произошедшей по причине нарушения режима технологического процесса и обслуживания технических устройств, можно привести следующую:*

В здании насосной низкотемпературного разделения и газофракционирования газофракционирующей установки ООО «Л…» произошел взрыв с последующим разрушением двухэтажного здания корпуса и разгерметизацией трубопровода загрузки широкой фракции легких углеводородов. Взрыв газовоздушной смеси, нагнетаемой из вентиляционной камеры вентилятором в помещение, произошел при срабатывании контактных устройств, выполненных в невзрывобезопасном исполнении.

В результате расследования аварии комиссией установлено, что причиной возникновения аварии явилось нарушение порядка ведения технологического процесса, предусмотренного технологическим регламентом.

Пример аварии, происшедшей по причине нарушения производства маневровых работ:

Так, ошибка персонала при производстве маневровых работ привела к наезду маневрового железнодорожного состава на вагоны-цистерны в количестве 18 шт., стоявшие на сливоналивной эстакаде, где производился отбор газовой фазы, их сдвигу с разъединением сливо-наливных шлангов и выбросом взрывопожароопасного продукта широкой фракции легких углеводородов в атмосферу.

При сдвиге цистерн произошло контактное взаимодействие стальных элементов откидных мостиков эстакады и лестниц вагонов-цистерн, из-за возникновения искр произошло воспламенение паров углеводородов.

В результате аварии частично были повреждены стояки слива и отбора газовой фазы на путях сливо-наливной эстакады, нарушены ограждения верхних площадок и откидных переходных мостиков, частично уничтожены огнем резиново-тканевые рукава, четыре отсечных клапана на эстакаде, электрооборудование (кабели, светильники, и др.). Термическому воздействию подверглись вагоны-цистерны, стоящие под эстакадой, повреждено ограждение обслуживающих площадок и лестниц, повреждена запорно-предохранительная и запорная арматура.

Ущерб от аварии составил 11 566 тыс. руб.

Следует отметить, что информация о выполнении мероприятий, предложенных комиссией по техническому расследованию причин аварий, после окончания сроков выполнения каждого пункта мероприятий, представляется руководителем территориального органа Ростехнадзора, на территории которого произошло происшествие, в центральный аппарат Ростехнадзора.

На многих предприятиях нефтехимической, нефтегазоперерабатывающей промышленности реализуются инвестиционные программы по модернизации действующих и вводу новых мощностей вторичной переработки нефти на нефтеперерабатывающих заводах, что позволяет вывести из эксплуатации неперспективные производства и снизить процент износа основного оборудования.

Реализация планов модернизации на предприятиях нефтехимической, нефтегазоперерабатывающей промышленности, включающих работы по реконструкции действующих и строительству новых установок вторичной переработки нефти, в результате которых осуществляют замену оборудования, позволяет снизить средний износ оборудования на нефтеперерабатывающих заводах.

Например, такое снижение отмечено с 41,1% в 2012 г. до 38,6% в 2013 г.

Согласно возложенным полномочиям территориальными органами Ростехнадзора должны проводиться проверки соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации нефтегазоперерабатывающих и нефтехимических производств и объектов нефтепродуктообеспечения, в ходе которых выявляются соответствующие нарушения требований промышленной безопасности. По итогам проверок в необходимых случаях на виновных накладываются административные наказания, на юридических и должностных лиц налагаются административные штрафы.

Мониторинг соблюдения требований промышленной безопасности показывает, что ***характерными нарушениями при эксплуатации ОПО являются:***

отсутствие оснащения объектов средствами контроля противоаварийной защиты; необеспеченность герметичности технологических систем; отсутствие быстродействующих запорных устройств на трубопроводах; нарушения организации и осуществления производственного контроля; несоблюдение сроков проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств;

нарушения порядка ведения эксплуатационной документации.

Территориальными органами Ростехнадзора при проверках подконтрольных предприятий должен проводиться анализ соблюдения законодательно установленных процедур регулирования промышленной безопасности, влияющих на устойчивость и безопасную эксплуатацию ОПО.

В соответствии с требованиями Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» Ростехнадзором и его территориальными органами проводятся экспертизы промышленной безопасности, в том числе по проектной документации; по техническим устройствам; по зданиям и сооружениям; по декларациям безопасности; по эксплуатационной документации и др.

При наличии оснований заключения экспертизы промышленной безопасности не утверждаются.

Основные причины отказа в утверждении заключений связаны с нарушением порядка проведения экспертизы, в том числе в части несоответствия требованиям к оформлению заключения экспертизы промышленной безопасности, несоответствия объемов экспертного обследования, установленного нормативными документами и программой проведения экспертных работ, отсутствия обоснования проведения экспертизы проектной документации на модернизацию ОПО, оценки обоснования принятых проектных решений, обоснования декларирования опасных производственных объектов.

Важным направлением по контролю за промышленной безопасностью ОПО является эффективность организации службы производственного контроля.

Практически во всех поднадзорных организациях созданы структуры и имеются ответственные должностные лица по организации и осуществлению производственного контроля.

В ряде организаций, эксплуатирующих ОПО, созданы службы производственного контроля, в других организациях назна-

чены ответственные лица за осуществление производственного контроля.

Органами Ростехнадзора и службами производственного контроля организаций должны разрабатываться мероприятия, направленные на обеспечение промышленной безопасности ОПО.

Анализ материалов проверок, проводимых Ростехнадзором, показывает, что ***в организации работы производственного контроля распространены следующие недостатки, снижающие его эффективность***:

не проводится анализ состояния промышленной безопасности;

не разрабатывается план проверок;

не осуществляется контроль своевременного проведения диагностики технических устройств, необходимых испытаний технических устройств, применяемых на ОПО;

не осуществляется контроль соблюдения сроков выполнения и предоставлением уведомлений о выполнении предписаний.

Следует учитывать, что эффективность системы производственного контроля оценивается состоянием промышленной безопасности организации.

В крупных производственных организациях и вертикально интегрированных компаниях формируются системы управления промышленной безопасностью ОПО I и II классов опасности.

На состояние промышленной безопасности ОПО влияет ***организация и проведение проверок по выполнению лицензионных требований и условий***.

Территориальными органами Ростехнадзора рассматриваются заявления (материалы) на право осуществления деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности, а также заявления (материалы) на переоформление лицензий. По результатам рассмотрения принимаются следующие решения:

о выдаче лицензии;

об отказе в представлении лицензий 55 организациям.

Распространенным основанием для отказа является отсутствие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, а также договоров на обслуживание с профессиональным аварийно-спасательным формированием.

К ***характерным нарушениям лицензионных требований и условий*** относятся:

низкий уровень организации производственного контроля;

несоблюдение сроков диагностирования технических устройств, зданий и сооружений;

несоблюдение порядка обучения и аттестации специалистов в области промышленной безопасности.

В случае выявления грубых нарушений лицензионных требований и условий должно последовать административное приостановление деятельности подконтрольной организации.

Все организации, эксплуатирующие ОПО, должны проводить страхование риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО. При этом надо обращать внимание на своевременность заключения договоров страхования и соблюдение установленного порядка при их пролонгации.

При осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокуроам следует знать, что территориальными органами Ростехнадзора ведется формирование реестров договоров страхования, учет и выявление просроченных полисов, формирование базы данных по предприятиям ведется.

При проведении проверок подконтрольных предприятий органами Ростехнадзора должна также оцениваться их готовность к ликвидации и локализации последствий аварий, которая является основной из задач, от решения которых зависят масштабы и тяжесть последствий промышленных аварий.

Подконтрольные предприятия, эксплуатирующие нефтехимические, нефтегазоперерабатывающие ОПО, объекты нефте-

продуктообеспечения должны создавать собственные аварийно-спасательные формирования или обслуживаться на договорной основе с аварийно-спасательными формированиями.

Для поддержания уровня готовности к локализации и ликвидации аварийных ситуаций на предприятиях отрасли должны регулярно проводиться учебно-тренировочные занятия и учебные тревоги, в том числе совместно с подразделениями МЧС России. Такие сведения также содержаться в материалах проверок Ростехнадзора.

Крупные предприятия, как правило, имеют собственные аварийно-спасательные формирования, аттестованные в установленном порядке.

В ходе проверок предприятий, эксплуатирующих ОПО, Ростехнадзором, помимо прочего, установливается наличие материальных и финансовых средств для локализации и ликвидации аварийных ситуаций.

Анализ материалов проверок Ростехнадзора показывает, что в некоторых регионах имеют место проблемы, связанные с отсутствием аварийно-спасательных служб и формирований в городах и районах. Например, в Красноярском крае все указанные службы базируются только в городе Красноярске.

В Хабаровском крае ряд организаций и предприятий, находящихся в Охотском, Николаевском, Аяно-Майском, Тугуро-Чумиканском районах Хабаровского края, территориально удалены от краевого центра на расстояние до 1000 км. В этих районах эффективность работы профессиональных аварийно-спасательных формирований приобретает формальный характер.

Учитывая климатические и территориальные особенности Тюменской области, обширные площади и отсутствие постоянных сообщений между населенными пунктами, деятельность профессиональных аварийно-спасательных служб зачастую является формальной, особенно ярко данная тенденция выражена в Ханты-Мансийском автономном округе, Югре и Ямало-Ненецком авто-

номном округе, где профессиональные аварийно-спасательные формирования, осуществляющие ликвидацию разливов нефти и нефтепродуктов, дислоцируются в городах Нягань (Талинское месторождение), Ханты-Мансийск, Нижневартовск, Сургут, а ОПО находятся на расстоянии 300 км и более от места дислокации профессиональных аварийно-спасательных формирований.

4.12. Объекты магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа

Ростехнадзор контролирует деятельность организаций (юридических лиц), осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа. В число поднадзорных Ростехнадзору объектов магистрального трубопроводного транспорта входят, в том числе, участки магистрального газопровода; площадки компрессорных станций; автомобильные газонаполнительные компрессорные станции; газораспределительные станции; участки магистральных продуктопроводов, нефтепроводов, аммиакопроводов; парки резервуарных магистральных продуктопроводов; нефтепроводы; площадки станций насосных магистральных продуктопроводов, нефтепроводов; площадки сливо-наливных терминалов (эстакад); подземные хранилища газа и др.

Согласно отчетным данным территориальных органов Ростехнадзора общее количество организаций (юридических лиц), осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа, на начало 2014 г. составило ????. Число поднадзорных объектов магистрального трубопроводного транспорта на этот период составило 5243.

Так же, как и, ранее рассматриваемых сферах обеспечения промышленной безопасности, существенное значение для осущест-

вления должного прокурорского надзора за исполнением законов в области промышленной безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа (в первую очередь, органами контроля) имеет анализ аварийности, который включает в себя исследование ряда показателей.

Важными являются сведения о количестве произошедших в проверяемый период авариях; случаев смертельного травматизма; об ущербе от аварий, включающий прямые потери от аварий, затраты на локализацию и ликвидацию последствий аварий, экологический ущерб, а также ущерб, нанесенный третьим лицам.

Для должного анализа аварийности необходимо также учитывать распределение аварий на опасных производственных объектах магистрального трубопроводного транспорта; динамику показателей аварийности и травматизма на подконтрольных Ростехнадзору ОПО магистрального трубопроводного транспорта; распределение аварий по причинам возникновения и по видам. Анализ практики позволяет сделать вывод о том, что наиболее вероятными технологическими причинами аварий на объектах магистрального трубопроводного транспорта и подземного хранения газа (нефтепроводах, газопроводах, нефтепродуктопроводы) являются следующие: конструктивные недостатки; брак строительства / изготовления; коррозия металла трубы (КРН); ошибочные действия персонала при эксплуатации; износ оборудования; воздействие стихийных явлений природного происхождения; механическое воздействие; несанкционированные врезки; нарушение порядка проведения опасных работ.

Наиболее распространенные организационные причины аварий: нарушения правил производства работ в охранной зоне магистральных трубопроводов; нарушение производственной дисциплины составили более 70% от общего числа аварий.

Анализ указанных выше сведений позволит, в том числе оценить работу органов контроля, установить наиболее проблемные области, куда должно быть направлено внимание прокурора.

Согласно проведенному анализу, из общего количества аварий около половины составляют аварии по причине брака при производстве строительных работ и заводском изготовлении труб.

Для наглядности ниже *приведены примеры аварий в рассматриваемой сфере.*

Разрушение шести трубных секций с возгоранием газа произошло на 1704 км магистрального газопровода, эксплуатируемого ООО «Г…», по причине брака при производстве. Материальный ущерб составил 25 928 тыс. руб.

Разрушение трубной секции с утечкой нефти без возгорания произошло на 879 км магистрального нефтепровода, эксплуатируемого ОАО «П…», по причине брака при производстве. Материальный ущерб составил 128 546 тыс. руб.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

В целях предупреждения аварий на объектах магистрального трубопроводного транспорта Ростехнадзор в рамках своих полномочий должен осуществлять мониторинг состояния промышленной безопасности на предприятиях трубопроводного транспорта.

В рассматриваемой области территориальными управлениями Ростехнадзора проводятся проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе плановые, внеплановые. Внеплановые проверки могут проводиться в рамках исполнения ранее выданных предписаний. На объектах магистрального трубопроводного транспорта проверки осуществляются в режиме постоянного государственного контроля (надзора).

По результатам проведенных плановых и внеплановых проверок выдаются предписания по устранению нарушений требований промышленной безопасности. В необходимых случаях при-

меняются административные наказания, в том числе приостанавливается деятельность организаций, накладываются административные штрафы.

Наиболее распространенными нарушениями, выявляемыми в ходе проверок, являются следующие:

несвоевременное проведение обследований объектов магистрального трубопроводного транспорта современными средствами диагностики, что существенно снижает уровень безопасной эксплуатации ОПО;

нарушения технологии и неправильную организацию производства работ, нарушения производственной дисциплины.

Следует отметить имеющиюся до настоящего времени достаточно серьезные проблемы газораспределительных станций (ГРС), не входящих в Единую газотранспортную систему ОАО «Газпром» и находящихся на балансе потребителей газа. Так, организации, эксплуатирующие 12 ГРС (поднадзорны Северо-Кавказскому управлению Ростехнадзора), не входящие в Единую газотранспортную систему ОАО «Газпром» и находящиеся на балансе потребителей газа (администрации районов и сельских поселений), не имеют ни технической, ни экономической возможности поддерживать объекты в исправном и безопасном состоянии. Оборудование газораспределительных станций, в большинстве случаев, отработало нормативный срок эксплуатации. Владельцами ГРС не соблюдаются требования по организации безопасной эксплуатации объекта, деятельность по эксплуатации осуществляется без лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов. ГРС не зарегистрированы в государственном реестре ОПО, отсутствуют договора страхования риска гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. Аналогичная ситуация имеет место и на объектах, поднадзорных Кавказскому управлению Ростехнадзора.

Одним из вариантов решения указанной проблемы может стать включение указанных объектов в единую газотранспортную си-

стему путем передачи объектов на баланс газотранспортных организаций ОАО «Газпром».

До сих пор проектной документацией и ведомственными нормативными документами не установлены сроки эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта, что не позволяет обеспечить своевременное и достаточное диагностирование магистральных трубопроводов и оборудования предприятий в целях определения их технического состояния и остаточного ресурса работы.

Для решения указанных вопросов в 2013 г. Ростехнадзор проанализировал действующую нормативную правовую базу и на основе анализа промышленной безопасности разработал федеральные нормы и Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов, утвержденные приказом Ростехнадзора от 6 ноября 2013 г. № 520, и Правила безопасности подземных хранилищ газа, утвержденные приказом Ростехнадзора от 22 ноября 2013 г. № 561.

На многих поднадзорных Ростехнадзору предприятиях магистрального трубопроводного транспорта созданы и функционируют службы производственного контроля, положения о которых согласованы с территориальными органами Ростехнадзора.

Поднадзорными Ростехнадзору предприятиями должны проводиться мероприятия по обеспечению промышленной безопасности и контрольно-профилактических проверок в рамках производственного контроля, информация о чем должна быть отражена в материалах проверок, проводимых органами Ростехнадзора.

На предприятиях должны иметься в наличии декларации промышленной безопасности, утвержденные центральным аппаратом Ростехнадзора.

Согласно возложенным полномочиям Ростехнадзором и его территориальными органами рассматриваются декларации промышленной безопасности и экспертизы промышленной безопасности, в том числе экспертизы промышленной безопасности зда-

ний и сооружений; экспертизы промышленной безопасности технических устройств; экспертизы промышленной безопасности иной документации. По части из рассмотренных экспертиз промышленной безопасности принимается решение об утверждении, при наличии необходимых оснований принимается решение об отказе в утверждении экспертиз.

Например, за 12 месяцев 2013 г. Ростехнадзором рассмотрено 660 экспертиз промышленной безопасности документации, 2220 экспертиз промышленной безопасности зданий и сооружений, 8053 экспертизы промышленной безопасности технических устройств и 33 экспертизы промышленной безопасности иной документации. Из 11 289 рассмотренных экспертиз промышленной безопасности было утверждено 8911 экспертиз (79%) и отказано в утверждении – 2378 экспертиз (21%).

На всех предприятиях отрасли должно осуществляться страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО в соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Кроме того, организации, осуществляющие транспортирование нефти и газа по магистральным трубопроводам, должны иметь договоры с профессиональными спасательными службами, регулярно проводить учебно-тренировочные занятия с персоналом.

На крупных предприятиях магистрального трубопроводного транспорта (например, ОАО «Газпром», ОАО «АК «Транснефть»), как правило, создаются собственные нештатные аварийно-спасательные формирования (АСФ). Остальные предприятия заключают договоры на обслуживание с аттестованными АСФ.

Прокурорам следует учитывать, что в материалах проверок, проводимых Ростехнадзором, должна быть отражена информация о том, готовы ли к аварийно-восстановительным рабо-

там аварийно-спасательные формирования предприятий, эксплуатирующих магистральные трубопроводы,

Предприятиями должны быть разработаны планы ликвидации возможных аварий на всех ОПО магистральных трубопроводов, а также планы ликвидации аварийных разливов на магистральные нефтепроводы и нефтепродуктопроводы. Планы согласовываются со всеми заинтересованными органами и территориальными администрациями. Кроме того, предприятия должны иметь резерв средств, аварийный запас материалов, специальную технику, средства связи и обученный персонал для ликвидации возможных аварий и аварийных разливов; проводить тренировки по отработке действий персонала эксплуатирующих организаций по локализации и ликвидации последствий аварий; желательно иметь в наличии стратегии развития.

4.13. Металлургические и коксохимические производства и объекты

Металлургия является базовой отраслью промышленности. Российская Федерация занимает ведущее место в мировом производстве никеля, алюминия, чугуна и стали.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавов черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавов» утверждены приказом Ростехнадзора от 30.12.2013 № 656.

По итогам работы за 2013 г. производство чугуна в Российской Федерации составило 50,0 млн. т. (99,3% к объемам 2012 г.), стали — 68,8 млн. т. (97,7% к объемам 2012 г.), проката черных металлов 58,0 млн. т. (98,5% к объемам 2012 г.), стальных труб 10,0 млн. т. (103,1% к объемам 2012 г.).

В цветной металлургии производство первичного алюминия в 2013 г. составило ????% к производству в 2012 года, производство меди рафинированной – 97,9% и никеля – 97,6%.

Поднадзорные Ростехнадзору металлургические и коксохимические организации и ОПО в соответствующей области регистрируются в государственном реестре опасных производственных объектов.

Так, в государственном реестре опасных производственных объектов на 1 января 2014 г. зарегистрирована 1691 поднадзорная металлургическая и коксохимическая организация и 1234 ОПО.

В крупнейших вертикально интегрированных компаниях отрасли находятся такие производства, как производство чугуна, стали, кокса, ферросплавов, проката, труб, цветных и благородных металлов, твердых сплавов, порошков и т.д.

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности и должного анализа аварийности являются сведения о количестве аварий, произошедших в проверяемом периоде; их распределении по видам; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом на металлургических и коксохимических объектах и их распределении по травмирующим факторам. Основными травмирующими факторами в исследуемой сфере являются: воздействие вращающихся и движущихся частей оборудования; выбросы расплавов и раскаленных газов из металлургических агрегатов; обрушение конструкций, оборудования, материалов; выбросы технологических газов и промышленных токсических веществ.

Основными видами аварий в рассматриваемой сфере является разрушение зданий и сооружений, а также разрушений технических устройств.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаях.

Анализ имеющейся практики показывает, что основными *техническими (технологическими) причинами аварий и несчастных случаев* являются*:*

снижение металлизации содержания железа металлического в штейнах, в виду несвоевременного принятия мер по корректировке в флюсовой смеси;

резкое изменение состава сырья;

инертность корректировки качественного и химического состава шихты из-за достаточно долгих процессов подготовки и подачи шихты в печь, процессов подготовки транспортирования и выдачи анализа опробования материалов;

нарушение технологического процесса, выразившееся в длительной (более 40 лет) эксплуатации печного трансформатора в режимах близких к короткому замыканию, без капитального ремонта с вскрытием и заменой обмоток, а также без необходимого анализа результатов проводимых измерений;

конструктивные недостатки технических устройств;

неудовлетворительное техническое состояние ограждений и др.

Организационные причины аварий и несчастных случаев:

несвоевременное принятие решения о корректировке состава флюсовой смеси в условиях резкого изменения качественных показателей сырья;

неудовлетворительная организация производства работ, выразившаяся в недостаточном контроле технического состояния трансформатора;

неудовлетворительная организация производства работ;

нарушение технологии ведения металлургических процессов;

нарушение трудовой, производственной дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка;

нарушения технологии при ведении технологических процессов;

использование оборудования, не отвечающего новым конструктивным решениям, материалов и технологий производства, а также неудовлетворительное качество оборудования после ремонта;

неудовлетворительное осуществление производственного контроля соблюдения требований промышленной безопасности на ОПО со стороны руководителей и специалистов предприятий;

нарушение технологических инструкций;

непринятие должных мер по устранению технологических нарушений и своевременному прекращению работ и др.

В качестве примера можно привести аварию в плавильном участке литейного цеха ООО «В…» в помещении печного трансформатора произошло возгорание в результате замыкания в средней обмотке реактора трансформатора (год изготовления – 1969 г.). Обрушилась крыша цеха над помещением трансформатора, а также произошло обрушение перекрытия помещения печного трансформатора. Причина обрушения – высокотемпературное воздействие на металлоконструкции перекрытий из-за возгорания печного трансформатора печи.

Причины аварии:

нарушение технологического процесса, выразившееся в длительной (более 40 лет) эксплуатации печного трансформатора в режимах близких к короткому замыканию, без капитального ремонта, со вскрытием и заменой обмоток, а также без необходимого анализа результатов проводимых измерений;

неудовлетворительная организация производства работ, выразившаяся в недостаточном контроле технического состояния трансформатора.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

Анализ подобного рода информации позволит, в частности, сделать вывод о том на предприятиях, поднадзорным каким управлениям Ростехнадзора произошло наибольшее количество несчастных случаев со смертельным исходом, что может указывать, в том числе, на неудовлетворительную работу соответству-

ющих управлений. Это позволит уточнить наиболее проблемные участки, где может потребоваться усиленное внимание прокуроров.

Немаловажной является информация о проводимых на металлургических и коксохимических предприятиях работах по модернизации и реконструкции оборудования, внедрению современных технологий, которая может, в том числе, дать представление об имеющихся проблемах и работе контролирующих органов по их решению.

Так, основной проблемой повышения уровня промышленной безопасности остается недостаточное финансирование работ по замене основных фондов. В реконструкции и техническом перевооружении нуждаются многие предприятия, работы по совершенствованию и обновлению оборудования ведутся медленно, составленные «Бизнес-планы» на техническое перевооружение постоянно пересматривают.

Следует учитывать, что производственный контроль в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» является на поднадзорных предприятиях составной частью системы управления промышленной безопасностью и осуществляется эксплуатирующей организацией путем проведения комплекса мер, направленных на обеспечение безопасного функционирования ОПО.

В связи с этим одним из основных направлений надзорной деятельности Ростехнадзора является проверка эффективности осуществления производственного контроля, наличия планов их работы и ответственных за осуществление производственного контроля.

Руководству поднадзорных организаций Ростехнадзором выдаются предписания о необходимости усиления служб производственного контроля и привлечению к ответственности работников этих служб, не выполняющих возложенные на них обязан-

ности. За ненадлежащее осуществление производственного контроля виновные лица поднадзорных предприятий должны привлекаться Ростехнадзором к административной ответственности

На подконтрольных Ростехнадзору предприятиях должны разрабатываться мероприятия по улучшению состояния безопасности производств и объектов; составляться графики проведения экспертизы основного металлургического, коксохимического и литейного оборудования, зданий и сооружений с целью определения ресурса их дальнейшей эксплуатации с установлением конкретных сроков.

Контроль объективности и качества экспертизы осуществляли в соответствии с требованиями действующих нормативно-технических документов.

Ростехнадзором утверждаются экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, в том числе – на здания и сооружения и на иную документацию.

Основные причины отказов в утверждении заключений экспертиз промышленной безопасности: отсутствие расчета остаточного ресурса; необоснованное завышение сроков выполнения компенсирующих мероприятий.

Например, в адрес центрального аппарата Ростехнадзора, поступило заявление и сопроводительные материалы ООО «П…» о выдаче разрешения на применение технического устройства. При рассмотрении представленных материалов, в том числе заключения экспертизы промышленной безопасности, выявлены несоответствия и нарушения требований к проведению экспертизы промышленной безопасности. В ходе проведения служебной проверки установлено ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в части рассмотрения экспертиз промышленной безопасности. Соответствующим управлением Ростехнадзора было отозвано решение о соответствии заключения экспертизы промышленной безопасности предъявляемым требованиям и об его утверждении.

Согласно требованиям статьи 15 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и ФЗ от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного производственного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», вступившего в силу 1 января 2012 г., предприятиями, эксплуатирующими ОПО, должно проводиться страхование ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

Прокурорам следует учитывать, что инспекторским составом Ростехнадзора должен вестись учет заключенных подконтрольными предприятиями договоров страхования и контроль сроков их действия.

В соответствии с планами работы территориальными органами Ростехнадзора осуществляется контроль за готовностью металлургических и коксохимических предприятий к ликвидации (локализации) возможных аварий. Для ликвидации (локализации) аварий и ликвидации последствий аварий на предприятиях должны быть организованы резервы финансовых средств; разработаны планы ликвидации (локализации) возможных аварий, которые должны соответствовать требованиям Инструкции по составлению планов ликвидации (локализации) аварий в металлургических и коксохимических производствах (РД 11-561-03), а выявленные в ходе проверок и учебных тревог недостатки своевременно устраняют.

В материалах проверок Ростехнадзора на отдельных ОПО из недостатков отмечались неполный учет в оперативной части ПЛА возможных сценариев аварий, отсутствие согласованных графиков проведения учебных тревог, параметров срабатывания систем противоаварийной защиты в аппаратурно-технологической схеме.

По выявленным нарушениям территориальными органами Ростехнадзора должны выдаваться соответствующие предписания на их устранение.

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» на металлургических и коксохимических предприятиях профилактическая работа по предупреждению и ликвидации аварий осуществляется газоспасательными службами (ГСС) и добровольными газоспасательными дружинами (ДГСД), которые входят в структурные подразделения предприятий.

В настоящее время металлургические и коксохимические предприятия, эксплуатирующие ОПО имеют собственные газоспасательные службы и добровольные газоспасательные дружины. Объекты газового хозяйства предприятий с малой численностью персонала обсуживаются (на договорных условиях) профессиональными аварийно-спасательными службами (формированиями).

Органами Ростехнадзора на поднадзорных металлургических и коксохимических предприятиях и объектах должны проводиться обследования; выявляться и предписываться к устранению нарушения требований правил и норм промышленной безопасности. Следует учитывать, что из-за грубых нарушений правил эксплуатации могут быть приостановлены производства и объекты, привлекаться к административной ответственности физические и юридические лица, накладываться административные штрафы.

Следует отметить, что в 2013 г., по сравнению с предыдущим годом, в среднем на 18% уменьшилось количество проведенных Ростехнадзором обследований, на 25% – предписанных к устранению нарушений требований безопасности, на 19% – административных приостановлений деятельности, на 26% – привлеченных к административной ответственности работников. В 1,4 раза уменьшилась сумма взысканных штрафов.

Снижение показателей в сравнении с 2012 г. связано с сокращением объектов надзора после внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной без-

опасности опасных производственных объектов» и связанных с этим уменьшением количества плановых проверок.

При осуществлении контрольных и надзорных функций Ростехнадзором могут привлекаться экспертные организации и эксперты.

В соответствии с требованиями Федеральных законов от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» Ростехнадзором организациям выдаются и переоформляются лицензии на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности и экспертным организациям, проводящим экспертизу промышленной безопасности.

Одним из основных направлений в работе по обеспечению промышленной безопасности в последние годы остается контроль за внедрением на предприятиях систем управления промышленной безопасностью при эксплуатации ОПО. Крупные металлургические холдинги (управляющие компании) применительно к своим условиям разработали системы управления промышленной безопасностью, которые рекомендовано в ходе проверок привести в соответствие с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Анализ имеющейся практики показывает, что *результативность системы управления промышленной безопасностью обеспечивается выполнением следующих функций:*

профилактической работой по соблюдению требований правил, норм и инструкций на ОПО;

контролем выполнения работ и фактического состояния промышленной безопасности;

анализом, прогнозированием промышленной безопасности, разработкой предупредительных мероприятий;

планированием и финансированием работ по обеспечению требований промышленной безопасности.

На ряде предприятий основным недостатком при этом является формализм и недостаточная требовательность руководителей предприятий и служб производственного контроля в части качества проводимых обследований в рамках производственного контроля и выполнения мероприятий по повышению уровня промышленной безопасности ОПО в рамках системы управления промышленной безопасности.

Для повышения эффективности надзорной деятельности инспекторского состава Ростехнадзора, осуществляющего надзор за металлургическими и коксохимическими объектами, снижения уровня аварийности и травматизма, обеспечения промышленной безопасности на поднадзорных металлургических и коксохимических предприятиях необходимо:

уделять особое внимание повышению эффективности функционирования системы управления промышленной безопасностью в холдингах и управляющих компаниях;

руководителям территориальных органов провести семинары с инспекторским составом в части изучения вносимых изменений в законодательство в области промышленной безопасности до момента вступления в силу ФНП «Правила безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавов черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавов»;

разработать инструкцию для инспекторов по применению технических регламентов при осуществлении надзорных функций.

4.14. Объекты газораспределения и газопотребления

Согласно отчетным данным территориальных управлений Ростехнадзора, на начало 2014 г. число поднадзорных Ростехнадзору организаций, эксплуатирующих ОПО газораспределения и газопотребления, составило 44 605.

Протяженность газопроводов в системе газораспределения и газопотребления равнялась 839 959,6 км.

Как и для сфер, рассматриваемых в предыдущих разделах, существенными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности и должного анализа аварийности на объектах газораспределения и газопотребления являются сведения о количестве аварий, происшедших в проверяемом периоде; их распределении по видам; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом на объектах газораспределения и газопотребления и их распределении по травмирующим факторам.

Основными видами аварий в рассматриваемой сфере является разрушение зданий и сооружений, а также разрушений технических устройств.

Существенной является информация о причинах аварий и несчастных случаях на объектах газораспределения и газопотребления. Анализ имеющейся практики показывает, что возможными техническими (технологическими) причинами аварий, как правило, являются механические повреждения подземных газопроводов; механические повреждения газопроводов автотранспортом; повреждения в результате природных явлений; коррозионные повреждения наружных газопроводов; разрывы сварных стыков; утечка газа, выход из строя оборудования в ГРП (ШРП), газопотребляющего оборудования; взрывы при розжиге газоиспользующих установок и неисправность оборудования котла; неисправность оборудования СУГ.

Анализ имеющейся статистики за последние годы показывает, что наибольшее количество аварий – около 50% от общего числа аварий – происходит по причине механических повреждений газопроводов вследствие воздействия посторонних лиц и организаций. Показатели данной категории аварий свидетельствуют о слабом контроле со стороны газораспределительных организаций за сохранностью действующих газораспределительных

сетей, в том числе за строительными организациями, проводящими земляные работы в охранной зоне газопроводов.

Наиболее распространенными *организационными причинами аварий и несчастных случаев* являются:

эксплуатация неисправного оборудования;

нарушение технологического процесса;

нарушение работниками трудового распорядка и дисциплины труда; отсутствие эксплуатационной документации на ОПО;

эксплуатация газоиспользующего оборудования с нарушением требования промышленной безопасности;

неудовлетворительное осуществление на предприятии производственного контроля.

Анализ аварийности и несчастных случаев свидетельствует о том, что *наиболее распространенными причинами, оказывающими негативное влияние на состояние промышленной безопасности поднадзорных Ростехнадзору объектов*, являются:

неправильная организация производства работ;

нарушение регламента ремонтных работ;

неэффективность производственного контроля;

неисправность технических устройств;

отсутствие или неисправность средств противоаварийной защиты, сигнализации.

Основными травмирующими факторами в исследуемой сфере являются: отравления продуктами неполного сгорания газа; взрыв газовоздушной смеси; термическое воздействие.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

Как уже указывалось, анализ подобного рода информации позволит сделать вывод о том на предприятиях, поднадзорным ка-

ким управлениям Ростехнадзора произошло наибольшее количество несчастных случаев со смертельным исходом, что может указывать, в том числе, на неудовлетворительную работу соответствующих управлений. Это позволит уточнить наиболее проблемные участки, где может потребоваться усиленное внимание прокуроров.

Поскольку в результате аварий на объектах газораспределения и газопотребления в очень сильной степени страдают права граждан, что видно из приведенных ниже примеров, надзору за исполнением законов о промышленной безопасности в данном сегменте должно уделяться пристальное внимание прокуроров на местах. В качестве примеров крупных аварий в рассматриваемой сфере можно привести следующие.

Крупная авария произошла в ОАО «П…». В результате внутреннего разрушения частей генератора произошла его резкая остановка, повлекшая разрушение самого генератора и повреждение газотурбинного двигателя с возгоранием масла, вытекшего из системы смазки. Осколками и огнем повреждены стены машинного зала.

В результате расследования причин аварии комиссией установлено, что причинами, приведшими к разрушению частей генератора, явились:

некорректная работа агрегата бесперебойного питания, обеспечивающего резервное питание спасательной аварийной установки, и, как следствие, кратковременная потеря питания не только на основном, но и на резервном вводе спасательной аварийной установки;

отказ в закрытии стоп-крана по факту снятия питания с электромагнитного клапана нормального останова, в результате чего произошло резкое увеличение числа оборотов турбины генератора и турбогенератора до значений, достаточных для механического разрушения генератора.

При этом эксплуатация газоиспользующего оборудования велась персоналом эксплуатационной организации с нарушением требо-

вания промышленной безопасности. Производственный контроль на предприятии осуществлялся неудовлетворительно. Экономический ущерб от аварии составил 190 млн руб. (92% экономического ущерба от аварий, произошедших в соответствующем году).

На предприятии при производстве работ по прокладке водовода были повреждены два стальных подземных газопровода среднего и низкого давления. Отключены от газоснабжения ряд ГРП, а также 62 жилых дома. В результате расследования причин аварии комиссией установлено, что строительной организацией не обеспечен своевременный вызов представителя газораспределительной организации на место производства земляных работ в охранной зоне наружного газопровода, не проведены работы по определению местоположения газопровода шурфовкой вручную в присутствии представителя газораспределительной организации, отступление от требований проектной документации. Экономический ущерб от аварии составил 638,6 тыс. рублей.

На предприятии ОАО «М…» при производстве работ ООО «З…» по уборке снега фронтальный автопогрузчик повредил участок надземного газопровода низкого давления. Вследствие механического воздействия произошел разрыв сварного стыка газопровода с последующим выходом газа. Отключены от газоснабжения 5 жилых многоквартирных домов (326 квартир). В результате расследования причин аварии комиссией установлено, что ООО «З…» не обеспечила своевременный и качественный надзор за ходом проведения работ в охранной зоне газопровода. Экономический ущерб от аварии составил 162 тыс. руб.

Органами Ростехнадзора проводятся проверки соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации объектов газораспределения и газопотребления. По результатам проверок привлекаются к административной ответственности должностные и юридические лица. В необходимых случаях накладываются административные штрафы.

Например, в 2013 г. территориальными органами Ростехнадзора проведено 23 348 проверок соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации объектов газораспределения и газопотребления. Выявлено 90 111 случаев нарушений норм и правил. По результатам проверок привлечено к административной ответственности 5852 должностных и 1400 юридических лиц. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 357 257 тыс. руб.

Мониторинг материалов проверок соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации объектов газораспределения и газопотребления свидетельствует о том, что *основными нарушениями являются:*

несвоевременное проведение технического диагностирования;

допуск к работам неаттестованного персонала;

нарушение инструкций при проведении газоопасных работ;

эксплуатация оборудования с неисправной автоматикой безопасности;

нарушение сроков проверок подземных газопроводов.

В ряде организаций, эксплуатирующих ОПО, созданы службы производственного контроля. Ими должны разрабатываться мероприятия, направленные на обеспечение промышленной безопасности ОПО.

Вместе с тем в большинстве эксплуатационных организаций имеются существенные недостатки в организации производственного контроля, снижающие его эффективность, а именно:

не определен порядок разработки, принятия и реализации решений (в том числе оперативных) по обеспечению промышленной безопасности с учетом результатов производственного контроля, а также порядок разработки планов мероприятий по локализации аварий и инцидентов и ликвидации их последствий;

не определен порядок учета результатов производственного контроля при решении вопросов материального и морального сти-

мулирования работников эксплуатирующей организации, обеспечивающих промышленную безопасность ОПО, и т.д.

Изучение материалов проверок, проводимых Ростехнадзором на поднадзорных предприятиях и объектах показало, что основной проблемой является физический износ газопроводов, сооружений и оборудования (технических устройств), достигших предельного срока эксплуатации, несовершенство систем защиты, блокировок и сигнализации газоиспользующего оборудования (установок).

Не выполняются требования Правил охраны газораспределительных сетей организациями, ведущими земляные работы в охранных зонах газораспределительных сетей, так и эксплуатирующими организациями в части обеспечения сохранности эксплуатируемых газораспределительных сетей, что приводит к авариям на объектах.

Так, протяженность подземных газопроводов, отслуживших нормативный срок службы, составляет 44663,8 км, из них прошедших диагностирование с продлением срока эксплуатации – 41069,8 км, подлежащих замене (перекладке) – 935,6 км, замененных в отчетном периоде – 414,2 км.

Для выполнения задач в сфере контрольно-профилактической работы осуществления надзора за готовностью подконтрольными организациями, эксплуатирующими ОПО, к действиям по предупреждению и локализации аварийных ситуаций Ростехнадзором должен проводиться ***анализ следующих вопросов*****,** что учитывается прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов органами контроля*:*

наличие на предприятиях резервов материальных и финансовых ресурсов для выполнения мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

создание собственных аварийно-спасательных формирований, нештатных аварийно-спасательных формирований;

заключение договоров с организациями-исполнителями при отсутствии собственных профессиональных и нештатных аварийно-спасательных формирований.

Ростехнадзором производится рассмотрение и регистрация заключений экспертизы промышленной безопасности, в том числе: проектной документации; технических устройств; зданий и сооружений; деклараций промышленной безопасности; эксплуатационной документации.

Экспертные заключения должны соответствовать предъявляемым требованиям.

Основные нарушения, выявленные при рассмотрении экспертных заключений, связаны с отсутствием идентификации объекта экспертизы, сведений о рассмотренных в процессе экспертизы конструкторских документах, анализа и оценки соответствия принятых проектных решений, со снижением объемов экспертного обследования технических устройств, а также с отсутствием ссылок на нормативно-техническую документацию, которой руководствуются при проведении расчета остаточного срока службы газопроводов, зданий и сооружений, установленных на них, и т.д.

Территориальными органы и центральным аппаратом Ростехнадзора рассматриваются заявления (материалы) на получение лицензий. По результатам рассмотрения заявительных документов предоставляются и переоформляются лицензии, при наличии оснований в предоставлении лицензии отказывается, а также действие лицензии может быть приостановлено.

К основным нарушениям лицензионных требований и условий относятся:

отсутствие у эксплуатирующих организаций договоров на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами;

отсутствие создаваемых в соответствии с законодательством Российской Федерации резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий;

несвоевременное выполнение предписаний и мероприятий по программам приведения объектов к требованиям промышленной безопасности;

несоблюдение порядка подготовки и аттестации в области промышленной безопасности руководящего состава и инженерно-технического персонала, осуществляющего деятельность на взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектах.

4.15. Взрывоопасные и химически опасные производства

4.15.1. Предприятия химического комплекса

Приказом Ростехнадзора от 11.03.2013 № 96 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств».

Органами Ростехнадзора осуществляется государственный надзор (контроль) на более чем 4000 предприятиях химического комплекса. Это нефтехимические, нефтегазоперерабатывающие предприятия, нефтебазы, склады горюче-смазочных материалов, автозаправочные станции и резервуары. Количество нефтехимических предприятий в стране составляет порядка 200, нефтегазоперерабатывающих – более 300, свыше 1 тыс. нефтебаз, примерно 2,5 тыс. складов горюче-смазочных материалов, около 3 тыс. автозаправочных станций и резервуаров.

Кроме того, в химической индустрии насчитывается около 1000 крупных и средних промышленных предприятий и около 100 научных и проектно-конструкторских организаций, опытных и экспериментальных заводов.

К производству основных химических веществ относятся: производство удобрений и азотных соединений; производство про-

чих основных органических химических веществ; производство синтетического каучука; производство пластмасс и синтетических смол в первичных формах.

Приказом Ростехнадзора от 11.03.2013 № 96 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств».

Приказом Ростехнадзора от 21.11.2013 № 559 утверждены Правила безопасности химически опасных производственных объектов. Кроме того, приказом Ростехнадзора от 20.11.2013 № 554 утверждены Правила безопасности производств хлора и хлорсодержащих сред.

Предприятия химического комплекса размещены во всех федеральных округах и в 71 субъекте Российской Федерации. Наибольшее развитие отрасль получила в четырех федеральных округах: Приволжском (доля округа в общем объеме производства химического комплекса Российской Федерации составляет 43,5%), Центральном (24,4%), Сибирском (11,2%) и Южном (10,4%).

В химической индустрии получили широкое развитие процессы территориальной концентрации производства.

Крупнейшие химические узлы в настоящее время сформировались в Республиках Татарстан и Башкортостан, Алтайском, Пермском и Красноярском краях, Тульской, Тюменской, Ярославской, Нижегородской, Волгоградской, Самарской, Кемеровской и Иркутской областях.

В ряде отраслей химического комплекса имеются и развиваются крупные корпорационные структуры с высокой концентрацией производств, на которых выпускается около 90% минеральных удобрений и полимерных материалов.

К числу химически опасных поднадзорных производств и объектов относятся:

объекты, связанные с производством или использованием сжиженного аммиака, других хладагентов и криопродуктов;

объекты, связанные с производством хлора, хлорсодержащих веществ; объекты, связанные с производством и использованием концентрированных кислот и щелочей, а также объекты по производству минеральных удобрений (на которых сосредоточены в изотермических резервуарах постоянные запасы сжиженного аммиака от 10 до 30 и более тыс. т.);

объекты целлюлозно-бумажной промышленности, водоочистные сооружения городов, на которых содержатся до сотен тонн сжиженного хлора.

Большинство поднадзорных Ростехнадзору предприятий химического комплекса, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, составляют организации, эксплуатирующие ОПО, в том числе:

организации, эксплуатирующие химически опасные производственные объекты;

организации, эксплуатирующие хлорные объекты системы водоподготовки;

организации, эксплуатирующие целлюлозно-бумажные производства; организации, эксплуатирующие аммиачно-холодильные установки;

организации, эксплуатирующие объекты производства и потребления продуктов разделения воздуха, криогенно-вакуумной техники, обращения углекислоты (CO_2);

спиртовые производства;

маслоэкстракционные производства;

склады и базы хранения и отгрузки химически опасных и взрывоопасных веществ;

а также другие производства, связанные с обращением или хранением токсичных, взрывопожароопасных и других веществ, которые могут образовывать пылевоздушные или парогазовые смеси.

Организации, эксплуатирующие химически опасные производственные объекты, относятся к трем группам опасности, в том числе:

1-я группа – предприятия и организации основного химического профиля, а также другие ОПО, подлежащие декларированию;

2-я группа – предприятия и организации, не относящиеся к 1-й группе, но имеющие в своем составе объекты, на которых при аварии возможно распространение поражающих факторов за границы химически опасного производственного объекта;

3я группа – предприятия и организации, имеющие в своем составе химически опасные производственные объекты, не относящиеся к двум первым.

Большинство организаций относятся ко второй и третьей группе опасности. Изменение в различные периоды количества химически опасных производственных объектов, как правило, связано с перерегистрацией ОПО в соответствии с установленными классами опасности.

Усиление государственного контроля за состоянием промышленной безопасности химически опасных производственных объектов, в том числе крупных химических комплексов (технологические объекты по получению неорганических веществ и продуктов на основе аммиака, минеральных удобрений), и их безопасной эксплуатацией в настоящее время проводится в направлении активизации работ по совершенствованию нормативно-технической основы (в том числе по внесению изменений в действующие требования промышленной безопасности в химической промышленности, направленные на снижение риска возникновения аварий) и обеспечения комплексного развития технико-экономической базы предприятий (с приоритетом позиций промышленной безопасности), а также реализации комплексных инвестиционных программ по техническому перевооружению и модернизации действующих и созданию новых экономически эффективных и экологически безопасных производств.

В качестве позитивного примера активизации работ, направленных на обеспечение промышленной безопасности, можно привести деятельность ОАО «Ф…», где в рамках реализации комплексных инвестиционных программ проведены следующие работы:

прекращена эксплуатация двух автозаправочных станций (АЗС), оборудование которых демонтировано в соответствии с проектной документацией на ликвидацию ОПО;

здание кузнечно-термического отделения ремонтно-механической базы ОАО «Ф…» оснащено системой контроля загазованности воздуха;

технологические трубопроводы щелочи оснащены отсечными клапанами в целях исключения перелива емкостей с щелочью;

на паровых котлах установлены новые предохранительные клапаны;

в помещении мазутонасосной станции топливного хозяйства ТЭЦ смонтированы газоанализаторы состояний воздушной среды.

В рамках обеспечения технической составляющей противоаварийной устойчивости ОПО в ОАО «Ф…» реализуется проект по созданию автоматизированной системы управления технологическими процессами цеха разделения газа, предусматривающий в том числе:

систему противоаварийной автоматической защиты оборудования в отделении газовой компрессии аммиака в случаях возникновения аварийных ситуаций;

оснащение регистрацией показаний значений параметров работы аммиачных компрессоров;

обеспечение порядка срабатывания систем блокировок аммиачных компрессоров программой (алгоритмом) срабатывания систем противоаварийной автоматической защиты технологической установки.

В целях качественной подготовки технологического персонала действиям в нештатных (аварийных) ситуациях в цехах ОАО «Ф…» проведена модернизация тренажеров по отработке

практических навыков безопасного выполнения работ при ведении технологических процессов и эксплуатации оборудования.

Продолжается реализация мероприятий по повышению мощности производств аммиака ОАО «Ф…» в целях повышения надежности, безопасности и стабилизации межремонтного пробега работы цехов по производству аммиака за счет замены и модернизации оборудования. В рамках указанных мероприятий, направленных на обеспечение промышленной безопасности и надежности технологического оборудования, для бесперебойного снабжения сжатыми, в том числе инертными, газами, осуществляется строительство установки получения азота, а также реконструкция аммиачно-холодильной установки складов жидкого аммиака.

ОАО «Ф…» реализуется техническое перевооружение производства фторида алюминия с увеличением мощности до 35 тыс. т. в год в целях увеличения надежности и безопасности эксплуатации технологического оборудования. Техническому перевооружению подлежат практически все участки и отделения цеха фтористого алюминия. В рамках указанного технического перевооружения проведены работы по реконструкции склада гидроксида алюминия. Реализация инвестиционного проекта начата в 2011 г., окончание запланировано на 2015 г.

В рамках выполнения Плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Ростехнадзор на регулярной основе проводит проверки выполнения постановлений Правительства Российской Федерации, а также обязательных для исполнения норм и правил в области промышленной безопасности.

К ответственности за совершение административных правонарушений в рассматриваемой области привлекаются как юридические лица, так и должностные.

Анализ выявленных нарушений требований промышленной безопасности на указанных предприятиях показывает, что большая часть нарушений связана с низким уровнем технической безопас-

ности ввиду продолжающегося старения основных фондов, несвоевременной заменой физически изношенного технологического оборудования, неполным выполнением своих должностных обязанностей руководителями опасных работ и их исполнителями.

В целях оценки состояния промышленной безопасности на химических предприятиях и работы контролирующих органов прокурору необходимо изучить сведения о произошедших за проверяемый период крупных техногенных авариях, террористических актах, несчастных случаях, в том числе со смертельным исходом, а также об их причинах и способствующих им факторах. Важными являются информация об экономическом ущербе от аварий, а также сравнительный анализ распределения аварий и несчастных случаев по видам аварий и по травмирующим факторам.

Например, экономический ущерб от аварий за 2013 г. составил 504 199 тыс. руб. (в 2012 г. – 76 824 тыс. руб.). Столь существенное повышение данного показателя может свидетельствовать, в том числе, о снижении эффективности деятельности соответствующих органов контроля, невыполнении ими должным образом возложенных на них функций.

Напротив, снижение показателей аварийности и травматизма, экономического ущерба от аварий на поднадзорных Ростехнадзору предприятиях химического комплекса, как правило, достигается за счет повышения требовательности инспекторского состава химического надзора к производственному персоналу подконтрольных предприятий в части выполнения требований правил и норм промышленной безопасности.

Для составления более полной картины о состоянии промышленной безопасности и должного анализа аварийности следует принимать во внимание информацию о возможных травмирующих факторах. В исследуемой области – это термический ожог; химический ожог; отравление; падение с высоты; разрушение технических устройств.

Как уже говорилось в предыдущих разделах, важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора. Анализ подобного рода информации позволит сделать вывод о том на предприятиях, поднадзорным каким управлениям Ростехнадзора произошло наибольшее количество несчастных случаев со смертельным исходом, что может указывать, в том числе, на неудовлетворительную работу соответствующих управлений. Это позволит уточнить наиболее проблемные участки, где может потребоваться усиленное внимание прокуроров.

Анализ имеющейся практики показывает, что ***к основным организационным и техническим причинам аварий и несчастных случаев*** могут быть отнесены:

отступление от требований проектной и технологической документации, нарушение параметров ведения технологических процессов (например, недостаточный дренаж растворителя через экстрагируемый материал, попадание горячего шрота с высоким содержанием растворителя (бензина) на наклонные скребковые транспортеры, что приводит к образованию парогазовой смеси горючих веществ (пары бензина) с воздухом (окислителем) с последующим воспламенением парогазовой смеси от случайного источника и др.);

нарушение технологической и трудовой дисциплины;

низкий уровень знаний требований промышленной безопасности;

неприменение работниками средств индивидуальной защиты;

неисправность (отсутствие) средств ПАЗ, сигнализации;

отсутствие в мероприятиях по локализации и ликвидации аварийных ситуаций необходимых слаженных действий персонала;

отсутствие производственного контроля за качеством подготовки обрабатываемого материала;

неэффективность производственного контроля;

нарушение технологической и трудовой дисциплины;

нарушение регламента ремонтных работ или их качество;

использование в технических устройствах конструкционных материалов или частей, не соответствующих проекту;

неэффективность контроля качества сырья (экстрагируемого материала);

значительный физический износ технологического оборудования;

неэффективность производственного контроля, недостаточный контроль со стороны обслуживающего персонала опасных объектов за его состоянием в процессе эксплуатации и в периоды текущих и капитальных ремонтов; неправильная организация производства работ;

отсутствие автоматизации опасных операций, механизации работ;

неосторожные или несанкционированные действия исполнителей работ;

неудовлетворительное техническое состояние оборудования;

несоответствие проектных решений условиям производства и обеспечения безопасности;

нарушение регламента ревизии или обслуживания технических устройств;

нарушение регламента ремонтных работ или их качество;

наличие скрытых дефектов или неэффективность входного контроля;

использование в тех. устройствах материалов/частей, не соотв. проекту;

алкогольное опьянение исполнителей работ;

стихийные явления природного происхождения.

Практика свидетельствует о том, что наиболее частными организационными причинами аварий (практически 50%) являются неэффективность производственного контроля и нарушение технологической и трудовой дисциплины.

Приведем для наглядности *примеры возможных наиболее крупных аварий* в рассматриваемой области.

Авария в ООО «М…» произошла в экстракционном отделении маслоэкстракционного цеха. При ведении технологического процесса переработки семян рапса в производственном помещении экстракционного цеха произошло воспламенение паров бензина с воздухом с последовавшим за этим взрывом и пожаром. В результате были разрушены строительные конструкции здания экстракционного отделения маслоэкстракционного цеха, повреждены технологическое оборудование и трубопроводы экстракционного отделения, а также воздуховоды системы вентиляции цеха.

К основным причинам аварии отнесены:

нарушение параметров ведения технологического процесса: высокое содержание мелкой фракции в экстрагируемом материале в виде жмыховых гранул перед подачей их на экстракцию растительного масла, недостаточный дренаж растворителя через экстрагируемый материал, попадание горячего шрота с высоким содержанием растворителя (бензина) на наклонные скребковые транспортеры, что привело к образованию парогазовой смеси горючих веществ (пары бензина) с воздухом (окислителем) в здании экстракционного отделения и на прилегающей территории маслоэкстракционного цеха с последующим воспламенением парогазовой смеси от неустановленного источника;

неприменение работниками средств индивидуальной защиты (фильтрующих противогазов марки «А»);

отсутствие в мероприятиях по локализации и ликвидации аварийных ситуаций действий персонала смежных цехов в случаях возникновения аварийных ситуаций;

отсутствие производственного контроля за качеством подготовки экстрагируемого материала.

Следует отметить, что несмотря на достигнутую в последние годы стабилизацию общего уровня производственного травматизма и аварийности на предприятиях химического комплекса,

состояние основных фондов (износ до 80%) определяет потенциальную опасность химико-технологических объектов, негативно влияет на общий уровень состояния промышленной безопасности химически опасных производственных объектов.

В связи с этим основным элементом в обеспечении предупреждения аварий и травматизма является производственный контроль, влияющий на уровень промышленной безопасности организаций. Эффективность системы производственного контроля оценивается состоянием промышленной безопасности организации.

В крупных производственных организациях и вертикально интегрированных компаниях, в которых активно внедряются системы управления промышленной безопасностью и системы производственного контроля, отмечается благоприятная ситуация с состоянием промышленной безопасности, аварийностью и травматизмом. На этих предприятиях созданы штатные службы производственного контроля.

На предприятиях водоподготовки, эксплуатирующих крупные склады жидкого хлора, также разрабатываются и внедряются системы управления промышленной безопасностью.

На небольших предприятиях за организацию и осуществление производственного контроля назначаются приказами ответственные лица.

Поднадзорные организации в установленные сроки представляют отчеты о производственном контроле в территориальные органы Ростехнадзора.

Вместе с тем в условиях функционирования ОПО с малой численностью обслуживающего персонала в организациях, имеющих небольшой общий штат работников, работа по осуществлению производственного контроля не в полной мере соответствует требованиям. Организация работы на данных ОПО требует дальнейшего совершенствования, в том числе в плане методического обеспечения.

Поднадзорными Ростехнадзору предприятиями должны проведиться работы по перерегистрации химически опасных производственных объектов в государственном реестре ОПО в зависимости от класса опасности объектов.

Необходимо подчеркнуть, что *экспертиза промышленной безопасности является эффективным инструментом в повышении промышленной безопасности ОПО* (с учетом изношенности основных фондов) и позволяет проводить анализ возможных причин и факторов, способствующих возникновению и развитию аварийных ситуаций; прогнозирование последствий аварий и на базе этого разработку превентивных мероприятий по повышению безопасности эксплуатации ОПО.

Объем и качество выполненных экспертных оценок состояния промышленной безопасности обеспечивает получение достоверных данных о техническом состоянии производственных объектов, что подтверждается результатами контрольно-надзорной работы территориальных органов Ростехнадзора. При этом количество проведенных экспертиз промышленной безопасности за последние годы стабилизировалось, большинство из них проводятся по техническому диагностированию технических устройств в целях определения остаточного ресурса эксплуатации технологического оборудования и трубопроводов.

Например, в 2013 г. территориальными органами Ростехнадзора рассмотрено 31 013 заключений экспертиз промышленной безопасности, выполненных на предприятиях химического комплекса. Из них утверждено 29 314, отказано в утверждении 1699 заключений (что составляет более 5%).

Общими характерными недостатками, установленными при регистрации Ростехнадзором заключений экспертизы промышленной безопасности в отчетный период, являются несоответствие оформления документации требованиям НТД (45%), невыполнение установленного объема работ, предусмотренных программами проведения экспертизы промышленной безопасности (30%),

несоответствие объема проведенных работ разработанным методикам обследования (25%).

Объем и качество выполненных экспертных оценок состояния промышленной безопасности должны обеспечивать получение достоверных данных о техническом состоянии химически ОПО.

Организации, эксплуатирующие ОПО, должны осуществлять страхование риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО. При этом существенными вопросами, подлежащими проверке, являются своевременность заключения договоров страхования, а также соблюдение установленного порядка при их пролонгации.

Например, установлено, что ФГУП РНЦ «П…» своевременно не проведено обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на ОПО. В отношении ФГУП РНЦ «П…» возбуждено административное дело в соответствие с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, вынесено постановление о наложении административного штрафа на сумму 500 тыс. руб.

По информации территориальных органов Ростехнадзора химически опасные объекты в основном в достаточной мере защищены, их охрану и оборону осуществляют как подразделения войсковых частей и МВД России, так и специализированные охранные организации.

Так, в ОАО «П…» территория ОПО ограждена металлическим ограждением, выполненным из листов металлопрофиля высотой 3 м, усиленного поверху колючей проволокой. Охрана объектов от возможных противоправных действий и пропускной режим осуществляется силами охранного предприятия ООО «А…» на основании договора. По периметру территории установлены 11 камер видеонаблюдения, просматривается весь периметр без мертвых зон.

На химически опасных объектах должны быть разработаны меры по предотвращению постороннего несанкционированного вмешательства в ход технологических процессов по противодей-

ствию террористическим проявлениям и защите объектов.

По информации территориальных органов Ростехнадзора, в последнее время в связи с усложнившейся обстановкой на предприятиях ужесточен пропускной режим, запрещен пронос подозрительных и объемных вещей.

На отдельных химически опасных объектах въезд на объекты круглосуточно фиксируется видеокамерами. Работники подрядных организаций пропускаются по спискам, утвержденным руководителями предприятий. Помещения, в которых нет постоянного присутствия персонала, закрываются и контролируются при обходах.

На предприятиях, как правило, организованы связь и взаимодействие (на случай непредвиденных обстоятельств – внезапного нападения террористов) с органами ФСБ, МВД, МЧС России, пожарными подразделениями, медицинскими учреждениями как в порядке заключения договоров, так и в оперативном порядке с использованием как телефонной связи, так и мобильной радиосвязи через диспетчерские службы и дежурный персонал.

На химически опасных объектах реализуются комплексные мероприятия по защите химически опасных производственных объектов от проникновения посторонних лиц. Выполнение на предприятиях графиков проведения учебно-тренировочных занятий с персоналом по ликвидации аварийных ситуаций, наличие средств индивидуальной и коллективной защиты персонала, средств пожаротушения также повышают противоаварийную устойчивость опасных производственных объектов.

Прокурорам следует учитывать, что органами Ростехнадзора должны проводиться регулярные проверки состояния разработки и выполнения мероприятий по защищенности объектов от проявлений терроризма в объеме целевых и комплексных обследований.

Анализ выявленных нарушений требований промышленной безопасности на указанных предприятиях показал, что их большая

часть связана с нарушениями при эксплуатации технологического оборудования (в том числе динамического и технологических трубопроводов), средств контроля, управления и противоаварийной защиты и автоматики, при ведении взрывоопасных и химически опасных технологических процессов. При этом подавляющая часть нарушений связана с обращениями опасных веществ, обладающих механизмом остронаправленного действия.

Отметим, что эффективность контрольной деятельности и снижение уровня аварийности напрямую зависит от требовательности инспекторского состава органов Ростехнадзора к нарушителям требований промышленной безопасности на подконтрольных объектах, а также от наличия постоянного систематического контроля инспекторским составом выполнения выданных территориальными органами Ростехнадзора предписаний в установленные сроки.

Противоаварийная устойчивость поднадзорных химических предприятий обеспечивается комплексом соответствующих организационно-технических мероприятий, в том числе:

использованием автоматических систем управления технологическими процессами;

регулярным контролем содержания опасных веществ в воздухе рабочей зоны;

разработкой планов мероприятий по локализации и ликвидации аварийных ситуаций;

проведением профилактической работы, учебных тревог;

наличием на предприятиях нештатных аварийно-спасательных формирований.

Анализ хода мероприятий свидетельствует о том, что работа, проводимая поднадзорными предприятиями и объектами в части обеспечения сил и средств, необходимых для локализации и ликвидации аварий, позволяет обеспечить должный уровень готовности производственного персонала к ликвидации возможных аварийных ситуаций.

Поднадзорные предприятия химического профиля в зависимости от классов опасности эксплуатируемых химически опасных производственных объектов имеют собственные газоспасательные формирования или заключают договоры на их обслуживание. Крупные организации (объекты I и II классов опасности), как правило, имеют штатные формирования газоспасателей, которые оснащены специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом и материалами.

В каждом структурном подразделении предприятий химического комплекса из числа их работников созданы нештатные аварийно-спасательные формирования (НАСФ), которые могут участвовать в ликвидации аварийных ситуаций в соответствии с ПЛА.

Для приобретения практических навыков безопасного выполнения работ, предупреждения аварий и ликвидации их последствий на предприятиях все рабочие и инженерно-технические работники, непосредственно занятые ведением технологического процесса и эксплуатацией оборудования на этих объектах, проходят обучение и отработку практических навыков для освоения технологического процесса и системы управления, пуска, плановой и аварийной остановки в типовых и специфических нештатных и аварийных ситуациях.

В организациях, эксплуатирующих химически опасные производственные объекты, должны регулярно проводиться учебно-тренировочные занятия (тренировки) с производственным персоналом по годовым графикам, утверждаемым руководителями организаций.

Так, на ОПО ОАО «А…» проведено более 12 учебных тревог со сменным производственным персоналом по позициям оперативной части ПЛА (цеха метанола, азотной кислоты, формалина и карбамидных смол, биологических очистных сооружений, производство аммиака).

Организации, имеющие небольшую численностью производственного персонала (к примеру, аммиачно-холодильные установ-

ки), как правило, заключают договоры на обслуживание с государственной противопожарной службой МЧС России.

На предприятиях химического комплекса должны быть созданы резервы финансовых средств и материальных ресурсов.

Вместе с тем при проверках территориальными органами Ростехнадзора выявляется, что в ряде предприятий не заключены договоры на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами или формированиями и нет в наличии собственных ГСФ.

К проблемным вопросам функционирования профессиональных аварийно-спасательных служб и формирований, обслуживающих поднадзорные предприятия и объекты, следует отнести недостаточное оснащение аварийно-спасательными и средствами и оборудованием, в первую очередь это касается нештатных аварийноспасательных формирований.

В соответствии с действующим законодательством проводится декларирование опасных производственных объектов, которое, как правило, связано с пересмотром деклараций промышленной безопасности на предприятиях химического комплекса в установленные сроки, а также с выполнением организациями химического комплекса мероприятий, указанных в декларациях безопасности, направленных на повышение уровня промышленной безопасности химически опасных производственных объектов.

Так, в 2013 г. на объектах химического комплекса разработано более 20 деклараций промышленной безопасности, которые зарегистрированы в установленном порядке. Вместе с тем имели место отклонения в регистрации отдельных деклараций промышленной безопасности, в том числе в виду отсутствия в них заключений МЧС России.

Процедура лицензирования ОПО позволяет реально влиять на состояние их промышленной безопасности и дает возможность не допустить к деятельности на опасном производственном объекте профессионально неподготовленные организации. В

целом практика лицензирования показывает, что наличие лицензий дисциплинирует организации, повышает персональную ответственность руководителей организаций в решении технических вопросов, направленных на модернизацию оборудования и технологических процессов.

В 2013 г. территориальными органами Ростехнадзора предоставлено 165 лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов химического комплекса, переоформлено 189 лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов химического комплекса, отказано в предоставлении лицензий 38 организациям, эксплуатирующим взрывопожароопасные и химически опасные производственные объекты.

Проверка лицензионных требований и условий также является важным элементом управления промышленной безопасностью и сильным рычагом понуждения предприятий к выполнению требований законодательства в области промышленной безопасности.

К числу основных нарушений относятся такие как: невыполнение организациями, эксплуатирующими взрывопожароопасные и химически опасные производственные объекты химического комплекса, лицензионных требований, предусмотренных Положением о лицензировании взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности.

Так, при проведении лицензионных проверок одним из управлений Ростехнадзора установлено, что ФГУП РНЦ «П…» осуществляет лицензируемый вид деятельности без лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности ввиду того, что истек срок действия существующей лицензии, не переоформленной в установленном порядке. При этом указанный филиал не устраняет в установленные сроки нарушения, указанные в предписаниях, ранее выданных управлением Ростехнадзора. По результатам проверки в отношении юридического лица ФГУП РНЦ

«П…» заведено административное дело, в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, вынесено постановление о наложении административного штрафа на сумму 700 тыс. руб. Вместе с тем на ОПО ФГУП РНЦ «П…» хранятся более 100 т жидких отходов, представляющих собой смесь дифторангидридов перфторциклогександикарбоновой кислоты, относящихся ко 2-му классу опасности.

На основании анализа результатов проведенной территориальными органами надзорной работы установлено, что на поднадзорных объектах не происходит требуемого внедрения новых высокоэффективных и безопасных технологий, все еще медленно происходит замена технических устройств (оборудования, средств контроля и автоматики, противоаварийной защиты, электрооборудования и других), отработавших нормативный срок службы, на новые и более эффективные (в большинстве случаев по результатам проведенных экспертиз промышленной безопасности принимается решение о продлении срока эксплуатации).

При этом ***основными проблемами, связанными с обеспечением промышленной безопасности,*** являются частая смена собственников (руководителей и специалистов), неэффективность работы служб производственного контроля, значительный износ основных производственных фондов, недостаточное финансирование программ по техническому перевооружению и модернизации действующих производств. Подтверждением этому являются результаты проверок крупных предприятий по производству минеральных удобрений.

Подчеркнем, что реализация мер по обеспечению химической безопасности ОПО должна быть нацелена прежде всего на решение проблем, связанных с обеспечением защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий. Основные подходы к снижению химической опасности многочисленных объектов должны базироваться на принципах естествен-

ной безопасности, присущей самим объектам, а также за счет уменьшения объемов опасных веществ, замены веществ менее опасными, использования веществ в менее опасном агрегатном состоянии, проектирования объектов с наименьшим уровнем сложности, менее чувствительных к ошибкам или несанкционированным воздействиям, внедрения современных средств защиты, контроля и противоаварийной устойчивости.

Также к основным способам обеспечения химической безопасности производственного персонала ОПО относятся: предупреждение аварийных ситуаций, организация защиты производственного персонала, снижение последствий происшедших аварий, связанных с воздействием опасных веществ, а также консервация и (или) ликвидация химически опасных производственных объектов.

Например, с этой целью в рамках выполнения мероприятий, предусмотренных развитием систем водоснабжения и канализации города Москвы на Западной станции водоподготовки МГУП «М…» введены в эксплуатацию технологические линии по обеззараживанию воды с использованием гипохлорида натрия в целях исключения из обращения высокотоксичного жидкого хлора. При этом сокращены перевозки жидкого хлора железнодорожным транспортом по территории Московского региона, обеспечено повышение надежности и безопасности систем водоснабжения, снижены риски возникновения чрезвычайных ситуаций. Завершены работы по переводу технологии Северной и Рублевской станций водоподготовки также на использование гипохлорида натрия.

На аммиачно-холодильных установках мясной и молочной промышленности должны осуществляться необходимые мероприятия по снижению их аммиакоемкости.

Так, в организации ОАО «А…» система непосредственного охлаждения переведена на фреон, в организации ОАО «Б…» осуществили переход с хладоагента аммиак на гидрохлорида натрия.

На предприятиях, эксплуатирующих химически опасные производственные объекты, подлежащие декларированию (объекты I и II классов опасности), как правило, должны быть внедрены (внедряются) системы управления промышленной безопасностью (СУПБ), посредством которых осуществляется непрерывный процесс воздействия на промышленную безопасность, направленный на предупреждение, предотвращение и ликвидацию аварий и инцидентов, а также травмирования работников ОПО. При этом в крупных химических холдингах разработаны СУПБ, которые являются общими для всех предприятий химических холдингов.

На предприятиях пищевой и мясомолочной промышленности и других СУПБ являются составной частью систем управления охраны труда и производственного контроля.

Следует отметить, что ***проблемы, связанные с вопросами промышленной безопасности при эксплуатации, техническом перевооружении, капитальном ремонте, консервации и ликвидации химически опасных производственных объектов***, а также применения передовых технических норм объектов химического комплекса, требуют постоянного контроля и надзора со стороны инспекторского состава территориальных органов и отраслевых управлений центрального аппарата Рос-технадзора.

Основными направлениями работы по совершенствованию надзора за предприятиями химического комплекса являются повышение уровня промышленной безопасности на химически опасных производственных объектах, поддержание на прежнем уровне, а в дальнейшем снижение степени риска возникновения аварийных ситуаций за счет:

повышения эффективности надзорной, контрольной и разрешительной деятельности с сочетанием статистического и аналитического подходов и качественными оценками результативности (приоритетно, в части объектов I и II классов опасности);

совершенствования работы по ведению базы данных и контрольно-наблюдательных дел по подконтрольным предприятиям;

расширения опыта научного подхода к проблемам промышленной безопасности химически опасных производственных объектов, в части организации по расчету и анализу степени риска;

повышения эффективности воздействия территориальных органов на службы производственного контроля и системы управления промышленной безопасности на подконтрольных предприятиях химического комплекса;

контроля за ходом выполнения инвестиционных программ по модернизации и (или) реконструкции объектов, разработанных с учетом финансовой и организационной поддержки местных органов власти, по вопросам безопасности (в пределах компетенции);

контроля за фактическим исполнением планов, программ, графиков по обеспечению промышленной безопасности предприятий химического комплекса и перспектив развития и внедрения современных технологий на химически опасных производственных объектах (в том числе по замене физически изношенного оборудования и морально устаревших технологий, позволяющих уменьшить объемы используемых опасных химических веществ, а также применять менее опасные химические вещества и (или) вещества в менее опасном состоянии).

4.15.2. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности на предприятиях нефтеперерабатывающей и химической промышленности.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проанализировано состояние законности в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях нефтеперерабатывающей и химической промышленности.

Проведенный анализ практики прокурорского надзора и причин несчастных случаев на указанных предприятиях показал, что данные инциденты зачастую происходят в связи с несоблюдением

работодателями требований ст. 163, 212 Трудового кодекса Российской Федерации об обеспечении безопасных условий и охраны труда, отсутствием контроля за действиями подчиненных сотрудников, допущением к исполнению трудовых обязанностей без прохождения обязательного медицинского осмотра, вводного, первичного инструктажей, стажировки на рабочем месте.

Практически во всех субъектах Российской Федерации эксплуатация опасных производственных объектов предприятиями в рассматриваемой отрасли осуществляется с нарушением закона.

На нефтеперерабатывающих предприятиях Краснодарского края, Владимирской, Самарской областей не всегда планируются и проводятся мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий, чем игнорируются положения ст. 9, 11 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 116-ФЗ), Правил взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России по 05.05.2003 № 29, Основных требований к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.08.2003 № 613.

Прокурорами выявляются факты эксплуатации опасных производственных объектов, не внесенных в соответствующий реестр, что противоречит требованиям ст. 2 Закона № 116-ФЗ.

В нарушение ч. 1 ст. 13 Закона № 116-ФЗ хозяйствующими субъектами, относящимися к взрывопожароопасным объектам, осуществляется деятельность в отсутствии лицензий.

Например, на ряде предприятий Самарской области паспорта на технологические трубопроводы не имеют схем трубопроводов, удостоверений о качестве выполненных монтажных работ, резервуары для аварийного освобождения технологических блоков от обращающихся продуктов используется для хранения нефти, что

не соответствует п. 9.4.1 Правил устройства и безопасной эксплуатации технологических трубопроводов, утвержденных постановлением Госгортехнадзора от 10.06.2003 № 80, подп. а п. 5 Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 454.

В Республике Татарстан вопреки требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства в санитарно-защитной зоне нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов допускается размещение жилой застройки.

Факт заключения договора о проведении работ по локализации и ликвидации последствий аварии с юридическим лицом, не аттестованным согласно требованиям ст. 12 Федерального закона от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», выявлен на предприятии Владимирской области.

Зачастую органами прокуратуры, несмотря на многочисленные нарушения законов в деятельности предприятий нефтехимической промышленности, в связи с отсутствием обращений граждан проверки в названной сфере не проводятся, материалы контролирующих органов не запрашиваются и не анализируются, не используются иные источники получения информации о фактах несоблюдения закона (средства массовой информации, Интернет и др.).

В связи с изложенным, Генеральной прокуратурой Российской Федерации предложено прокурорам принимать действенные меры к усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда на предприятиях нефтеперерабатывающей и химической промышленности.

Выявляя перечисленные нарушения закона, необходимо ставить вопрос об ответственности не только виновных должностных лиц, но и юридических, мерами прокурорского реагирования добиваясь их реального устранения.

На постоянной основе обеспечивать качественный прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением должностными

лицами территориальных органов Ростехнадзора и Роструда требований действующего законодательства при выполнении функций в обозначенной сфере деятельности, обращая особое внимание на полноту и эффективность принимаемых указанными ведомствами мер по контролю и надзору.

4.15.3. Предприятия оборонно-промышленного комплекса

К ОПО предприятий оборонно-промышленного комплекса относятся:

объекты по безопасному хранению и уничтожению химического оружия;

объекты, связанные с производством взрывчатых веществ, порохов, ракетных топлив и изделий их содержащих;

предприятия и объекты, связанные со снаряжением и промышленной утилизацией боеприпасов, ракет и их составных частей;

предприятия и объекты Роскосмоса.

Общее количество предприятий оборонно-промышленного комплекса, эксплуатирующих ОПО, составляет более 350, основная часть которых относится к ведению Минпромторга России, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», ГК «Росатом», Роскосмоса.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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 большая часть предприятий оборонно-промышленного комплекса провела идентификацию и перерегистрацию ОПО с присвоением им соответствующих классов опасности.

На ОПО оборонно-промышленного комплекса I класса опасности должен быть установлен режим постоянного государствен-

ного надзора, предусматривающий проведение органами Ростехнадзора мероприятий по контролю за соблюдением предприятиями, эксплуатирующими ОПО чрезвычайно высокой опасности, обязательных требований при их эксплуатации.

Контрольно-надзорные мероприятия за состоянием промышленной безопасности опасных производственных объектов предприятий оборонно-промышленного комплекса, их безопасной эксплуатацией проводятся в направлении активизации работ предприятий по техническому перевооружению и модернизации действующих и создание новых экономически эффективных и экологически безопасных производств.

В рамках реализации мероприятий программы «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2014 годы)», в том числе по переработке взрывчатых веществ военного и промышленного производства на предприятиях обронно-промышленного комплекса, проведен ряд организационно-технических мероприятий, касающихся неотложных работ по ликвидации опасных объектов; реализованы меры по ликвидации объектов, содержащих химически опасные вещества, в том числе диоктилфтолат; завершены отдельные этапы работ по выведению из эксплуатации опасных объектов.

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности и должного анализа аварийности являются сведения о количестве аварий, произошедших в проверяемом периоде на предприятиях оборонно-промышленного комплекса; их распределении по видам и по объектам (на объектах уничтожения химического оружия, на объектах оборонно-промышленного комплекса и др.); количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом и их распределении по травмирующим факторам, видам и объектам; экономическом ущербе от аварий.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаев.

Основными *техническими причинами аварий и несчастных случаев* в рассматриваемой области являются:

механическое воздействие на взрывчатое вещество;

неконтролируемое мгновенное воспламенение паров толуола (паровоздушной смеси), например, вследствие разряда статического электричества;

отсутствие герметичности технологических систем, где обращаются легковоспламеняющиеся жидкости (ЛВЖ) и горючие жидкости (ГЖ), и не исключено создание опасных концентраций этих веществ в окружающей среде во всех режимах работы;

отсутствие заземленного бункера-накопителя для предварительной загрузки в него сульфата бария из любого материала упаковочной тары, вне газовоздушной среды паров, выделяемых легковоспламеняющимися жидкостями в районе смесителя;

неисправность систем пожаротушения, предусмотренных соответствующими проектами;

отсутствие в системах вентиляции технических решений, исключающих поступление взрывопожароопасных паров и газов по воздуховодам из одного помещения здания в другое.

В качестве организационных причин аварии можно назвать следующие*:*

нарушение требований технологической и конструкторской документации (например, работы проводятся не на определенном для соответствующей операции рабочем месте);

недостатки в осуществлении производственного контроля;

неудовлетворительная организация производства работ, в том числе отсутствие контроля со стороны должностных лиц, ответственных за безопасное ведение работ;

нарушение работниками технологических инструкций и дисциплины труда (что может выражаться в самостоятельном при-

нятии решения о выполнении определенных операций повышенной опасности без согласования с руководством, без прохождения подготовки и обучения для проведения данного вида работ, без необходимых средств защиты, без оформления наряда-допуска).

Фактически, учитывая обстоятельства аварий и несчастных случаев, произошедших на объектах оборонно-промышленного комплекса, ***к основным причинам аварийности и травматизма*** можно отнести недостаточность производственного контроля при эксплуатации опасных производственных объектов и актуализации производственной документации (проектная документация, технологические регламенты и схемы, производственные инструкции и другое) как со стороны руководящего состава предприятий, так и непосредственно ответственных за осуществление производственного контроля.

Производственный контроль на объектах предприятий зачастую осуществляется формально, без исключения очевидных предпосылок возникновения аварийных ситуаций.

Например, в одном из кабинетов здания, принадлежащего ОАО «К…», произошла авария в виде взрыва и несчастный случай со смертельным исходом (прессовщик спец. изделий 6-го разряда). После выполнения операции распрессовки очередного изделия прессовщик вошел в кабину с гидравлическим прессом для выполнения операции извлечения поддона из корпуса боеприпаса, наполненного взрывчатым веществом. Через несколько минут в кабине произошел взрыв.

Причиной аварии явился взрыв наполненного взрывчатым веществом корпуса боевой части изделия в составе сборки для извлечения поддона.

Технической причиной аварии (взрыва) явилось механическое воздействие на взрывчатое вещество при инерционном перемещении поддона.

В качестве организационных причин аварии определено нарушение требований технологической и конструкторской докумен-

тации (работы проводились не на определенном для этой операции рабочем месте); недостатки в осуществлении производственного контроля. Экономический ущерб аварии составил 490 179 руб.

В рамках реализации Федеральной целевой программы «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации» (далее – Программа), проводимой Минпромторгом России и Федеральным управлением по безопасному хранению и уничтожению химического оружия, органы Ростехнадзора осуществляют контрольно-надзорные мероприятия объектов по хранению и уничтожению химического оружия.

Контрольно-надзорные функции в рамках Программы осуществляются в соответствии с нормативно-правовой базой в области промышленной и энергетической безопасности, действующей в системе Ростехнадзора, а также Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Ростехнадзор обеспечивает организационно-методическое и директивное руководство контрольно-надзорными мероприятиями за объектами по хранению и уничтожению химического оружия силами территориальных управлений Ростехнадзора по месту нахождения объектов во взаимодействии с ФБУ «Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Министерстве промышленности и торговли РФ».

На некоторых объектах по уничтожению химического оружия представители Ростехнадзора принимают участие в мероприятиях по комплексному опробованию (испытаниях на реальных средах) технологии и оборудования в целях уничтожения боеприпасов сложной конструкции.

На объектах по уничтожению химического оружия в период комплексного опробования оборудования и систем пускового комплекса Ростехнадзором обеспечивается в рамках установлен-

ных полномочий контроль условий безопасности и соблюдения нормативных требований. В ходе проверок проводится комплексное опробование оборудования и систем пусковых комплексов соответствующих объектов в соответствии с программами и методиками комплексного опробования, разработанными и утвержденными подрядными организациями, представителями войсковых частей.

Основные вопросы, подлежащие выяснению в ходе проверки:

имеет ли эксплуатирующая организация необходимые лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов и химически опасных производственных объектов;

укомплектован ли штат работников в соответствии с установленными требованиями;

удовлетворяют ли лица, допущенные к работе в период комплексного опробования, соответствующим квалификационным требованиям и не имеют ли они медицинских противопоказаний к работе;

обеспечена ли подготовка и аттестация персонала и ответственных работников в области промышленной безопасности;

организован ли должный производственный контроль, разработаны ли Положения об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности;

имеются ли на объекте и функционируют ли необходимые приборы и системы контроля за производственными процессами;

сформировано ли подразделение для ликвидации последствий аварий и охраны. (Объекты должны находиться под круглосуточным видеонаблюдением и вооруженной охраной караула);

созданы ли штатные газоспасательная и аварийная службы;

регулярно ли проводятся и в соответствии ли с утвержденными графиками противоаварийные тренировки с обслуживающим персоналом, в том числе с профессиональными штатными газоспасательными и аварийными службами (должны проводиться в

соответствии с планами локализации и ликвидации возможных аварий на всех поднадзорных объектах под контролем представителей Ростехнадзора).

Контрольно-надзорные функции на объектах по уничтожению химического оружия осуществляются территориальными органами Ростехнадзора в соответствии с Планом проведения плановых проверок Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на соответствующий год, а также в рамках постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах.

Основные нарушения касаются несоблюдения требований промышленной безопасности, Градостроительного кодекса, а также законодательства в области электроэнергетики.

Распространенным нарушением требований промышленной безопасности на объектах по уничтожению химического оружия является проведение монтажных работ с отступлениями от проектной документации.

Прокурорам следует учитывать, что на все опасные производственных объекты должны быть оформлены договоры об обязательном страховании гражданской ответственности владельца за причинение вреда в результате аварий на опасных производственных объектах.

Анализ имеющейся практики свидетельствует о том, что в настоящее время к числу основных задач, решение которых требуется осуществлять на объектах химического разоружения, следует отнести мероприятия по поэтапной реализации вновь введенных и измененных требований Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» по соблюдению принятых и опубликованных в установленном порядке новых федеральных норм и правил в области промышленной безопасности с внедрением систем управления промышленной безопасностью применительно к конкретным опасным производственным объектам хранения и уничтожения химического оружия.

Органами Ростехнадзора осуществляется работа, связанная с декларированием опасных производственных объектов, в том числе рассматриваются, регистрируются и выдаются замечания в отношении деклараций промышленной безопасности предприятий оборонно-промышленного комплекса. В силу возложенных полномочий центральным аппаратом Ростехнадзора совместно с территориальными управлениями проводятся проверки состояния безопасности опасных производственных объектов, эксплуатируемых предприятиями оборонно-промышленного комплекса

Анализ материалов проверок свидетельствует о том, что ***характерными нарушениями промышленной безопасности*** на указанных предприятиях являются такие нарушения, как:

эксплуатация зданий и сооружений, технических устройств, применяемых для производства взрывчатых материалов, осуществляется с истекшим установленным сроком эксплуатации и (или) с нарушением нормативных требований;

нарушения требований безопасности при эксплуатации электрооборудования, установленного во взрывоопасных зонах.

не в полной мере обеспеченность готовности предприятий к действиям по локализации и ликвидации аварий при эксплуатации опасных производственных объектов.

Кроме того, в ходе проверок установлено, что отдельные руководители и специалисты не проходят в установленном порядке аттестацию в области промышленной безопасности, в ряде случаев имеется недостаточная профессиональная подготовка персонала, обслуживающего сооружения и технические устройства.

Изучение материалов проверок органов Ростехнадзора также свидетельствует, что во многих случаях у объектов предприятий оборонно-промышленного комплекса структуры производственного цикла и их инженерно-техническая инфраструктура перегружены утратившими производственную необходимость и имеют значительный износ основных фондов, при этом плани-

руемые модернизация и реконструкция производств, техническое перевооружение предприятий остаются без достаточного финансирования.

Фактически большая часть нарушений в области промышленной безопасности проверяемых Ростехнадзором предприятий носят системный характер, что может негативно повлиять не только на сами объекты, но и на критически важные объекты населенных пунктов и промышленных зон в случае аварийных ситуаций.

На предприятиях в рассматриваемой сфере должны проводиться учебно-тренировочные занятия и учебные тревоги по сценариям аварийных ситуаций в соответствии с графиками и с участием представителей Ростехнадзора.

Особо следует отметить, что при проведении всех видов проверок Ростехнадзором должны с особым вниманием рассматриваться вопросы антитеррористической защищенности опасных производственных объектов. В частности, в ходе проверок должно быть подтверждено, что предприятия оборонно-промышленного комплекса имеют паспорта антитеррористической защищенности, согласованные в установленном порядке, организационно-распорядительные документы по организации защиты от возможных террористических актов. На предприятиях должны быть назначены должностные лица, ответственные за проведение мероприятий по защите от террористических актов; разработаны и утверждены положения и инструкции, регламентирующие порядок обеспечения охраны, пропускного и внутреннего режимов.

Охрана предприятий осуществляется с помощью вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также собственными службами безопасности.

В случаях террористических посягательств на предприятиях должна быть организована связь и взаимодействие с органами ФСБ России, МВД России, МЧС России, пожарными подразделе-

ниями, медицинскими учреждениями, администрацией близлежащих населенных пунктов.

В результате проверок предприятий оборонно-промышленного комплекса должны быть рассмотрены, в том числе, следующие вопросы:

- соблюдаются ли на предприятиях условия режимного доступа и охраны;
- осуществляется ли должные контроль и досмотр транспорта;
- не нарушаются ли барьерные средства защиты;
- не было ли зафиксировано фактов прямых террористических посягательств.

Согласно возложенным полномочиям, Ростехнадзором проводиться работа по контролю устранения нарушений требований безопасности по ранее выданным предписаниям организациям оборонно-промышленного комплекса, что следует учитывать прокурорам при осуществлении надзора за исполнением законов органами контроля в рассматриваемой сфере.

В целях ликвидации и локализации возможных аварий на всех предприятиях должны быть заключены договоры с профессиональными аварийно-спасательными формированиями (АСФ). Крупные предприятия, как правило, имеют собственные аттестованные, укомплектованные и оснащенные аварийно-спасательными формированиями.

Кроме того, на предприятиях должны быть созданы резервы финансовых средств, а также материально-технические ресурсы для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Материально-технические ресурсы включают в себя: вещевое имущество, товары первой необходимости, стройматериалы, медицинское имущество, нефтепродукты (ГСМ), средства индивидуальной защиты, трубы и запорную арматуру.

В рамках взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Ростехнадзор принимает участие в работах межведом-

ственных рабочих групп, совещаниях различного уровня, конференциях, совместных проверках.

Так, в соответствии с решением Межведомственной рабочей группы, созданной по поручению Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2012 г. № РД-П7-2054, в течение июля – сентября 2013 г. представители Ростехнадзора принимали участие в совместных с органами МЧС России и Минпромторга России внеплановых проверках объектов предприятий оборонно-промышленного комплекса, занимающихся производством, хранением и утилизацией взрывчатых веществ и изделий, их содержащих, подведомственных Минпромторгу России.

В октябре-ноябре 2013 г. в соответствии с решением заседания Межведомственной рабочей группы по координации деятельности правоохранительных и контролирующих органов в целях соблюдения федерального законодательства в ракетно-космической отрасли и обеспечения законности при использовании финансовых ресурсов в космической промышленности, образованной при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Ростехнадзор принимал участие в проверках исполнения законодательства о промышленной безопасности, закупках, собственности и бюджетного законодательства на предприятиях, осуществляющих космическую деятельность.

4.16. Производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения

В области взрывчатых материалов осуществляют деятельность поднадзорные Ростехнадзору организации, эксплуатируются опасные производственные объекты, связанных со взрывчатыми материалами (далее – ВМ), в том числе склады ВМ и другие оборудованные места хранения, автомобили и иные транспортные средства для перевозки ВМ, стационарные пункты горнодобывающих и иных предприятий по изготовлению раствора селитры, эмульси-

онной матрицы и иных компонентов для эмульсионных взрывчатых веществ (далее – ВВ), передвижные установки, смесительно-зарядные и транспортно-зарядные машины для изготовления гранулированных бестротиловых и тротилсодержащих ВВ.

На начало 2014 г. в области взрывчатых материалов осуществляли деятельность 1248 поднадзорных организаций, эксплуатировались 4389 опасных производственных объектов, связанных со взрывчатыми материалами (ВМ), в том числе 988 складов ВМ и других оборудованных мест хранения, 2111 автомобилей и иных транспортных средств для перевозки ВМ, 58 стационарных пунктов горнодобывающих и иных предприятий по изготовлению раствора селитры, эмульсионной матрицы и иных компонентов для эмульсионных взрывчатых веществ (ВВ), 775 передвижных установок, смесительно-зарядных и транспортно-зарядных машин для изготовления гранулированных бестротиловых и тротилсодержащих ВВ.

В 2013 г. количество взрывчатых веществ, израсходованных организациями, ведущими взрывные работы, по сравнению с 2012 г. возросло на 3% и составило 1 613 тыс. т. (в 2012 г. – 1 568,5 тыс.т.). Вблизи мест применения изготовлено 1 250 тыс. т. взрывчатых веществ (77% общего объема).

С учетом актуальности проблемы хищения взрывчатых материалов *значимыми для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов в сфере производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения являются следующие сведения:*

количество выявленных утрат взрывчатых материалов и их динамика;

поднадзорность объектов, где допускались утраты ВМ (каким территориальным управлениям Ростехнадзора);

основные причины, приведшие к утратам взрывчатых материалов;

распределение аварий и несчастных случаев по территориальным органам Ростехнадзора;

технические (технологические) и организационные причины аварий и несчастных случаев;

распределение аварий и несчастных случаев по субъектам Российской Федерации;

динамика количества аварий и смертельных несчастных случаев.

Практика свидетельствует о том, что *основными причинами, приведшими к утратам взрывчатых материалов*, являются: отсутствие надлежащего контроля со стороны должностных лиц, отступления и нарушения проектно-технической документации при зарядке скважин и ведении взрывных работ; выдача взрывникам немаркированных электродетонаторов; нарушения порядка осмотра на наличие отказавших зарядов.

Так, в ОАО «Х…» в нарушение проекта производства буровзрывных работ при зарядке скважин не устанавливались устройства по предотвращению несанкционированного извлечения сейсмических зарядов из скважин, что привело к хищению из заряженных скважин 8 зарядов сейсмических общей массой 2,56 кг.

В ОАО «С…» в результате нарушения требований проектной документации в части количества заряженных скважин и конструкции заряда при проведении взрывных работ допущена утрата (разбрасывание) 9 кг эмульсионного взрывчатого вещества ДЭМ.

В ООО «Д…» выдавались немаркированные электродетонаторы, индивидуальные заводские номера изделий с ВВ при выдаче взрывникам не регистрировались в Книге учета выдачи и возврата взрывчатых материалов (форма № 2), а после проведения взрывных работ не производился осмотр на наличие отказавших зарядов. Данные нарушения привели к разбрасыванию взрывчатых материалов (8 электродетонаторов и 5 тротиловых шашек общей массой 0,46 кг), которые впоследствии были обнаружены посторонними лицами.

При проведении проверок прокурорам следует учитывать, что по результатам проведенных расследований утрат ВМ и выявлен-

ным фактам нарушений требований промышленной безопасности Ростехнадзором должны приниматься соответствующие меры административного воздействия.

Происходящие аварии и несчастные случаи имеют причины как технического, так и организационного характера, связанные с грубыми нарушениями взрывперсоналом требований Единых правил безопасности при взрывных работах.

Основные организационные причины аварий и несчастных случаев:

неудовлетворительная организация работ;

нарушение порядка обращения со взрывчатыми материалами (например, электродетонаторы не проверяются на электрическое сопротивление, нарушается порядок монтажа взрывной сети и вывода из опасной зоны персонала, не связанного с заряжанием);

недостаточная подготовка персонала по безопасности взрывных работ (в ряде случаев взрывные работы проводятся работниками, не аттестованными на знание требований по безопасности взрывных работ);

нарушение паспорта производства взрывных работ, отступление от проектных решений;

нарушение порядка хранения, транспортирования, использования и учета взрывчатых материалов;

отсутствие оборудованных мест хранения ВМ, Книг учета выдачи и возврата ВМ (форма 2);

халатное обеспечение доступа к ВМ и ВВ посторонних лиц;

отсутствие четко определенных мест заземления спец. техники и др.

Так, при проведении ООО «Ю…» прострелочно-взрывных работ в процессе монтажа электровзрывной цепи на устье скважины произошло несанкционированное срабатывание электродетонатора и, как следствие, взрыв снаряженного перфоратора. При взрыве погиб один и получили тяжелые травмы три человека. Возмож-

ными причинами случившегося явилось внешнее воздействие на электродетонатор в виде радиоизлучения или статического электричества либо нарушение требований безопасности при монтаже взрывной цепи.

Данному случаю способствовали и другие выявленные в ходе технического расследования нарушения. Персонал, не связанный с проведением прострелочно-взрывных работ, не удалялся за пределы опасной зоны. Взрывные машинки и ключи к ним хранились совместно, что не исключало доступ к ним посторонних лиц. На территории буровой не были определены места заземления спец. техники. Не был составлен акт готовности скважины для проведения прострелочно-взрывных работ.

При проведении Государственным казенным учреждением «Ц…» ледокольно-взрывных работ произошел несанкционированный взрыв заряда, в результате которого погибли спасатель отдела и начальник отдела специальных работ. Наиболее вероятной причиной явился пробой заряда статического электричества в момент подсоединения электродетонатора к цепи.

Организационными причинами данного группового несчастного случая со смертельным исходом явились: неудовлетворительная организация работ, нарушение порядка обращения со взрывчатыми материалами (электродетонаторы не проверяли на электрическое сопротивление, нарушен порядок монтажа взрывной сети и вывода из опасной зоны персонала, не связанного с заряжанием); нарушение паспорта производства взрывных работ; нарушение порядка хранения, транспортирования, использования и учета взрывчатых материалов. Отсутствовали оборудованное место хранения ВМ, Книга учета выдачи и возврата ВМ.

Во время проведения ОАО «Б…» буровзрывных работ из-за воздействия высокочастотного излучения от антенны радиостанции произошло несанкционированное срабатывание 40 электродетонаторов ЭДС-1 в заводской картонной упаковке. Двое работников получили тяжелые травмы. Радиостанция,

используемая для обеспечения связи и работы системы синхронизации взрыва, в нарушение правил находилась на близком расстоянии (1 м) от электродетонаторов. Взрывник, как оказалось, не был аттестован на знание требований по безопасности взрывных работ.

Ущерб от аварий на опасных производственных объектах, связанных с обращением со взрывчатыми материалами промышленного назначения, в 2013 г. составил 824 тыс. руб., из них прямые потери – 703 тыс. руб. и 122 тыс. руб. – затраты на локализацию и ликвидацию последствий аварии, включая затраты по техническому расследованию.

Антитеррористическая деятельность

Руководствуясь Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», территориальными органами Ростехнадзора в рамках антитеррористической деятельности должна проводиться работа по контролю за обеспечением сохранности промышленных взрывчатых материалов в поднадзорных организациях, повышению антитеррористической защищенности объектов, связанных с производством, хранением и применением промышленных взрывчатых материалов.

На предприятиях, эксплуатирующих ОПО, должны быть назначены ответственные лица за организацию защиты от возможных террористических актов, разработаны мероприятия по исключению проникновения посторонних лиц на территорию опасных производственных объектов и т.д. С персоналом данных предприятий должна проводится работа антитеррористической направленности: занятия, инструктажи, ознакомление с планом ликвидации аварий и др.

Особое внимание необходимо уделять вопросам сокращения объемов перевозок промышленных взрывчатых веществ за

счет увеличения их производства из невзрывчатых компонентов в смесительно-зарядных машинах и на стационарных пунктах, расположенных вблизи мест производства взрывных работ.

Так, в 2013 г. из общего объема израсходованных взрывчатых веществ (1 613 тыс. т.) 830,5 тыс. т. эмульсионных ВВ (66 % всех изготовленных вблизи мест применения и 52 % общего объема потребления).

В соответствии с возложенными полномочиями территориальными органами Ростехнадзора должна проводится систематическая разъяснительная работа в организациях по вопросам безопасного обращения с ВМ, обеспечения их учета и сохранности, мерам по противодействию терроризму. На предприятиях должно быть налажено взаимодействие с органами внутренних дел, ФСБ России и МЧС России в части проведения совместных проверок, обмена информацией о состоянии сохранности ВМ, готовности предприятий к ликвидации аварий на подконтрольных объектах, расследовании причин аварий и несчастных случаев, утрат взрывчатых материалов. Также в организациях должны быть изданы соответствующие приказы, назначены ответственные лица за обеспечение защиты опасных производственных объектов от террористических актов, в планы ликвидации аварий внесены позиции по отражению нападений на охраняемый объект.

Подобного рода сведения отражаются в материалах проверок Ростехнадзора в отношении поднадзорных организаций, а также в ежегодных отчетах Ростехнадзора, размещаемых на его сайте.

Кроме того, Ростехнадзором фиксируются случаи террористических актов на подконтрольных объектах.

Анализируя материалы проведенных территориальными органами и центральным аппаратом Ростехнадзора проверок прокурор может получить ответы на следующие вопросы:

соблюдаются ли в поднадзорных Ростехнадзору организациях, связанных с производством, хранением и применением взрывчатых материалов, установленные законодательством Россий-

ской Федерации процедуры регулирования промышленной безопасности;

зарегистрированы ли в государственном реестре соответствующие опасные производственные объекты;

соблюдается ли порядок декларирования ОПО, экспертизы промышленной безопасности, страхования ответственности;

имеются ли в организациях специальные службы производственного контроля.

Анализ материалов проверок и отчетов Ростехнадзора показывает, что возникает большое количество вопросов, связанных с регистрацией опасных производственных объектов, на которых взрывные работы ведут сервисные организации по договорам с заказчиком. Например, территориальные органы Ростехнадзора обязывают организации, ведущие прострелочно-взрывные работы на нефтяных (газовых) скважинах, принадлежащих нефтегазодобывающим предприятиям, или взрывные работы на объектах, принадлежащих горнодобывающим предприятиям, регистрировать опасные производственные объекты.

Однако регистрация ОПО в соответствии с установленными требованиями осуществляется организацией, эксплуатирующей ОПО, на правах собственности, аренды, ином законном праве.

Актуальными являются вопросы повышения безопасности проведения подземных взрывных работ, замены пневмозаряжания гранулированными ВВ на другие виды механизированного заряжания (эмульсионными, гелевыми ВВ), при которых будет исключена возможность образования в рабочей зоне взрывоопасной пылевоздушной смеси и зарядов статического электричества, а также внедрения на угольных шахтах, опасных по газу и пыли, новых безопасных и эффективных предохранительных взрывчатых веществ (в т.ч. невыгорающих эмульсионных) и средств механизированного заряжания, исключающих возможность возникновения вспышек и взрывов метановоздушной смеси и угольной пыли.

Анализ надзорной и разрешительной деятельности.

Основные показатели контрольной (надзорной) деятельности Ростехнадзора, которые должны быть проанализированы прокурором при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере, включают количество проведенных проверок; выявленных нарушений; наложенных административных наказаний; материалов, переданных в правоохранительные органы; наложенных административных штрафов; суммы наложенных штрафов.

Например, основные показатели надзорной деятельности Ростехнадзора в 2008–2013 гг. в области взрывчатых материалов приведены в табл. 4.16.1.

Таблица 4.16.1[13]

Основные показатели надзорной и разрешительной деятельности Ростехнадзора в ***2009-2013*** гг.

№ п/п	Наименование показателей	*2009 г.*	*2010 г.*	*2011 г.*	*2012 г.*	*2013 г.*
1	Проведено проверок	3843	2651	1654	1497	2247
2	Выявлено нарушений	17631	11489	7270	4668	4052
3	Наложено административных наказаний, всего	888	826	650	592	507
	Передано материалов в правоохранительные органы	12	9	3	3	2
	Наложено административных штрафов	845	819	562	516	494
4	Сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	3860,6	4829,5	22186	29847	23765

Необходимо учитывать, что Ростехнадзором в силу возложенных полномочий выдаются разрешения на ведение работ со взрывчатыми материалами промышленного назначения, в необходимых

[13] По данным годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора – http://www.gosnadzor.ru/., С. 222.

случаях изымаются данные разрешения, выдаются и изымаются квалификационные удостоверения взрывника.

Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной и лицензионной деятельности в области обращения взрывчатых материалов.

Согласно законодательно установленным функциям и полномочиям, центральным аппаратом Ростехнадзора и его территориальными органами выдаются и переоформляются лицензии на деятельность, связанную с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения, выдана 51 лицензия. При наличии необходимых оснований в выдаче лицензии может быть отказано; действие лицензии может быть приостановлено, или лицензия может быть аннулирована.

На основании анализа отказов в предоставлении/переоформлении лицензий на деятельность, связанную с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения, наиболее *распространенными причинами отказов являются:*

отсутствие у соискателя лицензии (лицензиата) квалифицированных работников, имеющих высшее или среднее профессиональное (техническое) образование и стаж работы по соответствующей специальности не менее 3 лет и аттестованных на соответствие установленным профессиональным требованиям;

отсутствие у соискателя лицензии (лицензиата) на праве собственности или на ином законном основании помещений, обеспечивающих реализацию заявленных работ.

Органами Ростехнадзора рассматриваются документы по вопросам оформления разрешений Ростехнадзора на применение новых взрывчатых материалов и технических устройств. По результатам рассмотрения выдаются разрешения на применение технических устройств; в необходимых случаях организациям отказывается в выдаче разрешений.

Взаимодействие Ростехнадзора с иными органами исполнительной власти

В области надзора за оборотом взрывчатых материалов промышленного назначения Ростехнадзором осуществляется взаимодействие с Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).

Взаимодействие осуществляется на основании Межведомственного комплексного плана (ФСТЭК России, МВД России, Ростехнадзор) по проведению совместных мероприятий, направленных на предотвращение незаконного оборота ввезенных в Российскую Федерацию взрывчатых материалов промышленного назначения, а также Административного регламента взаимодействия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (утвержден совместным приказом Ростехнадзора и ФСТЭК России от 16 мая 2012 г. № 299/57, зарегистрирован в Минюсте России 25 июля 2012 г., регистрационный № 25011).

Действует Соглашение об информационном обмене между Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении контроля за целевым использованием ввозимых в Российскую Федерацию взрывчатых материалов промышленного назначения.

В целях реализации пункта 9 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2005 г. № 537 «О функциях федеральных органов исполнительной власти и Российской академии наук по реализации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний» осуществляется взаимодействие с Министерством обороны Российской Федерации. В соответствии с достигнутой договоренностью Ростехнадзор ежеквар-

тально представляет в Минобороны России сведения о проведенных и планируемых на территории Российской Федерации массовых взрывах.

4.17. Транспортирование опасных веществ

В число поднадзорных Ростехнадзору организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности в части транспортирования опасных веществ, входят:

организации, осуществляющие деятельность по эксплуатации опасных производственных объектов, связанных с транспортированием опасных веществ;

организации, осуществляющие деятельность по проектированию ОПО;

организации, осуществляющие деятельность по ликвидации ОПО;

организации, осуществляющие деятельность по изготовлению технических устройств, применяемых на ОПО;

организации, осуществляющие деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности.

Основной объем опасных веществ, транспортируемых на опасных производственных объектах, составляют легковоспламеняющиеся жидкости (третий класс опасности согласно ГОСТ 19433–88 «Грузы опасные. Классификация и маркировка»). В меньшем объеме транспортируются опасные грузы второго (аммиак, хлор, сжиженный углеводородный газ), четвертого (волокно хлопковое, хлопок-сырец, сера), шестого (сырье коксохимическое), восьмого (кислоты и щелочи) классов опасности.

Средства транспортирования опасных веществ представлены главным образом вагонами-цистернами предприятий нефтепереработки и химии, а также автомобильными транспортными средствами, которые используются для транспортирования нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов.

Важными для осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности в сфере транспортирования опасных веществ являются сведения о количестве аварий, произошедших в проверяемом периоде; их распределении по видам; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом, и их распределении по травмирующим факторам.

Как и в иных сферах, важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

Основными видами аварий в рассматриваемой сфере является взрыв и пожар.

Основными травмирующими факторами и причинами при несчастных случаях являются: термический ожог; химический ожог; отравление; разрушение технических устройств; нарушение регламента обслуживания технического устройства.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаях.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаях. В рассматриваемой сфере эти причины, как правило, связаны с нарушениями требований ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и иных нормативных документов в области промышленной безопасности, в том числе:

не принятие должных мер по предотвращению образования взрывопожароопасной среды при производстве сливоналивных операций;

технологические операции не автоматизированы;

отсутствие должного контроля среды и блокировки средств управления, позволяющего прекратить образование взрывоопасной среды на начальном этапе;

отсутствие положений о производственном контроле, плана локализации и ликвидации аварийных ситуаций, аттестации в области промышленной безопасности руководителей и специалистов;

допуск к работе на опасном производственном объекте лиц, неудовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям.

несоблюдение требований промышленной безопасности при производстве сливоналивных работ;

неисправность сливных приборов и котлов, в результате чего происходит течь опасных веществ.

Например, на одном из складов ГСМ, принадлежащем ГАУ «А…» при проведении работ по наливу нефтепродуктов в автоцистерну произошел хлопок и взрыв паровоздушной смеси в автоцистерне, которая впоследствии сгорела, а водитель получил легкие телесные повреждения. Ущерб от аварии составил 96 тыс. руб. Технической причиной аварии явилось возникновение статического электричества с высокой разностью потенциалов из-за физических свойств наливаемого топлива, в результате чего произошло искрообразование, приведшее к взрыву паровоздушной смеси, что свидетельствует о несоблюдении требований при производстве сливоналивных работ на эстакаде.

Расследованием установлено, что при эксплуатации опасного производственного объекта нарушены требования ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», нормативных документов в области промышленной безопасности, а именно – не приняты меры по предотвращению образования взрывопожароопасной среды при производстве сливоналивных операций, технологические операции не автоматизированы, контроль среды и блокировка средств управления, позволяющие прекратить образование взрывоопасной среды на начальном этапе, не производятся.

Не проведены организационные мероприятия, касающиеся разработки положения о производственном контроле, плана локали-

зации и ликвидации аварийных ситуаций, аттестации в области промышленной безопасности руководителей и специалистов, к работе на опасном производственном объекте допускаются лица, неудовлетворяющие соответствующим квалификационным требованиям.

В целях устранения выявленных недостатков, приведших к аварии, ГАУ «А…» разработан план мероприятий, исполнение которого было поставлено на контроль соответствующего управления Ростехнадзора.

В целях реализации положений Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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» инспекторским составом территориальных управлений Ростехнадзора по мере поступления рассматриваются заявления организаций о перерегистрации опасных производственных объектов с присвоением классов опасности в установленном порядке. В результате проведенной перерегистрации из государственного реестра может быть исключен ряд объектов, а часть объектов – зарегистрировано в составе других, технологически связанных опасных производственных объектов. Следует отметить, что участки транспортирования опасных веществ отнесены в основном к 3-му и 4-му классам опасности.

Необходимо подчеркнуть, что производственный контроль является на поднадзорных предприятиях составной частью системы управления промышленной безопасностью и осуществляется эксплуатирующими организациями путем проведения комплекса мер, направленных на обеспечение безопасного функционирования опасных производственных объектов. В связи с этим на большинстве предприятий разработаны в установленном поряд-

ке положения о производственном контроле, приказами определены лица, ответственные за организацию и осуществление производственного контроля.

В наиболее крупных промышленных предприятиях, как правило, имеются службы производственного контроля, осуществляющие контроль за соблюдением требований промышленной безопасности при транспортировании опасных веществ, на остальных обязанности по осуществлению производственного контроля приказами руководителей возложены на должностных лиц (как правило, технических руководителей организаций).

Ростехнадзор должен проверять выполняются ли в установленные сроки разработанные на предприятиях годовые и месячные планы мероприятий, осуществляемых работниками, ответственными за производственный контроль и работу служб производственного контроля.

Анализ состояния промышленной безопасности и результаты проверок, проводимых органами Ростехнадзора показывают, что эффективность действующего в организациях производственного контроля различная, от достаточно эффективной до низкой, где производственный контроль во многом организован формально, уровень проводимых проверок невысокий, анализ факторов безопасности проводится несистематически.

Главными недостатками при организации и осуществлении производственного контроля является отсутствие четкой организационной структуры управления транспортированием опасных веществ на предприятиях, конкретного разграничения ответственности между структурными подразделениями, руководителями и специалистами за организацию, осуществление и контроль за транспортированием опасных веществ на предприятиях, включая эксплуатацию технических устройств, оборудования, используемого при транспортировании опасных веществ, в том числе для погрузки-выгрузки и слива-налива.

При проведении надзорных мероприятий в рассматриваемой сфере Ростехнадзором в необходимых случаях осуществляется визуальный контроль технического состояния железнодорожных путей необщего пользования. Следует отметить, что большинство предприятий промышленного ж.-д. транспорта разрабатывают систему технического содержания железнодорожных путей необщего пользования, которая предполагает оценку текущего состояния железнодорожных путей необщего пользования и планирование предупредительных работ по обеспечению их стабильного, надежного и предсказуемого состояния в течение всего периода эксплуатации. Большинство организаций своевременно проводят контроль состояния железнодорожных рельс контрольно-измерительными приборами.

Основной проблемой, связанной с обеспечением промышленной безопасности при транспортировании опасных веществ, являются недостаточное финансирование программ по техническому перевооружению, модернизации действующих производств, а также отсутствие нормативных документов в системе Ростехнадзора.

Вместе с тем на некоторых предприятиях увеличиваются объемы финансирования на выполнение мероприятий по улучшению промышленной безопасности в части транспортирования опасных веществ, организованы ТР-1, ТР-2, ТР-3 (виды текущего ремонта), средний и капитальный ремонты локомотивов; продолжается работа по замене устаревших рельсов на рельсы типа Р-65 по маршруту следования вагонов с опасными грузами, а также по замене стрелочных переводов, проводится техническая диагностика рельсов и стрелочных переводов с использованием средств дефектоскопии, приобретаются тормозные башмаки из искронеобразующих материалов, продолжаются работы по установке знаков опасности на ж.-д. путях и автодорогах, оборудованию твердым водонепроницаемым покрытием мест выгрузки опасных грузов.

В ходе проверок организаций, осуществляющих транспортирование опасных веществ, должны быть рассмотрены следующие вопросы:

наличие инструкций, технологических регламентов, иной документации, регламентирующей производство работ по транспортированию опасных веществ, перегрузке, погрузке-выгрузке, отстою транспортных средств и подготовке их к перевозкам;

разрабатывается ли в организациях по выявленным Ростехнадзором нарушениям технологическая и эксплуатационная документация, проводится ли актуализация действующей документации в соответствии с нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Например, при проверке Приволжским управлением Ростехнадзора ОАО «К…» отмечено, что ремонт подвижного состава, используемого для транспортирования опасных веществ, своевременно не проводится, за данное нарушение главный инженер завода привлечен к административной ответственности.

В силу возложенных полномочий Ростехнадзором на постоянной основе осуществляется работа по реализации ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ФЗ от 4.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в части выдачи лицензий на эксплуатацию опасных производственных объектов.

Проверки соблюдения условий действия лицензий проводятся Ростехнадзором в ходе очередных обследований предприятий и в период предлицензионных проверок.

В рассматриваемой сфере органами Ростехнадзора предоставляются и переоформляются лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, в части транспортирования опасных веществ. При наличии необходимых оснований в выдаче лицензии может быть отказано, а также наложены административных наказания за несоблюдение лицензионных условий.

При проведении плановых выездных проверок Ростехнадзором осуществляется надзор за исполнением Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте». Предприятия, осуществляющие деятельность на опасных производственных объектах, должны оформлять договоры по страхованию гражданской ответственности владельца опасного производственного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном производственном объекте.

При осуществлении надзора за исполнением законов о промышленной безопасности прокурорам следует исходить из того, что контрольно-надзорная деятельность органов Ростехнадзора направлена, в первую очередь, на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований действующего федерального законодательства, нормативно-правовых и нормативно-технических актов в области промышленной безопасности, соблюдение обязательных требований ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», других федеральных законов и иных нормативно-правовых и нормативно-технических актов Российской Федерации в области промышленной безопасности, а также на повышение уровня промышленной безопасности в подконтрольных организациях, транспортирующих опасные вещества железнодорожным и автомобильным транспортом.

Анализ материалов проверок, проведенных Ростехнадзором, а также его ежегодных отчетов, показал, что характерными нарушениями требований промышленной безопасности являются следующие:

недостаточный уровень контроля со стороны руководителей организации за соблюдением требований промышленной безопасности при обучении и аттестации работников, осуществлении производственного контроля, готовности к действиям по локализации и ликвидации аварийных ситуаций;

недостаточное финансирование мероприятий по доведению технического обустройства и сооружений участков транспортирования опасных веществ до нормативных требований;

неудовлетворительное состояние автодорог и железнодорожных путей необщего пользования.

Территориальными управлениями Ростехнадзора могут проводится ***совместные проверки с представителями иных органов государственного и муниципального контроля, а также с органами прокуратуры***.

Так, инспекторский состав Нижне-Волжского управления Ростехнадзора в рамках проверок, проводимых Волгоградской транспортной прокуратурой, в 2013 г. принимал участие в 6 проверках на предмет соблюдения требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах, включая правила безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом.

По требованию Кировской транспортной прокуратуры проводилась внеплановая проверка Кировского отдела МТО Нижегородской дирекции МТО структурного подразделения Росжелдорснаба – филиала ОАО «РЖД».

Инспекторским составом Северо-Западного управления по запросу транспортной прокуратуры г. Санкт-Петербурга была проведена проверка деятельности филиала ЗАО «Ш…». В связи с обращением Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России указанным управлением организована проверка предприятия ОАО «А…».

Необходимо отметить, что снижение количества проверок, проведенных инспекторским составом управлений Ростехнадзора может быть связано с проведением перерегистрации опасных объектов, отменой запланированных проверок в связи с утратой опасности объектов.

Органами Ростехнадзора проводится работа по реализации прав, предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 195-ФЗ

и Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации».

Такая деятельность осуществляется в соответствии с приказами Ростехнадзора от 21 января 2005 г. № 21, от 29 ноября 2004 г. № 278 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях», а также инструктивно-методическими материалами.

Например, за 12 месяцев 2013 г. общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, составило 693 (в 2012 г. – 894), из них 484 (в 2012 г. – 641) в отношении должностных лиц, 127 (в 2012 г. – 150) – в отношении юридических лиц. Общая сумма наложенных штрафов составила 22 273 (в 2012 г. – 26 526) тыс. руб., взысканных –16 572 (в 2012 г. – 22 208) тыс. руб.

Также Ростехнадзора применяются административные наказания в виде приостановления деятельности по решению судебных органов в соответствии со ст. 9.1 части 1 КоАП РФ.

В соответствии с требованиями РД 09-536–03 на поднадзорных Ростехнадзору предприятиях должны быть разработаны планы локализации и ликвидации аварийных ситуаций (ПЛАС). Вместе с тем в ежегодных отчетах Ростехнадзора в ряде случаев отмечается отсутствие утвержденных методик по определению достаточности финансовых средств для локализации и ликвидации аварий.

В поднадзорных Ростехнадзору организациях должна обеспечиваться работа, направленная на поддержание технического состояния и противоаварийной устойчивости объектов транспортирования опасных веществ в соответствии с действующи-

ми требованиями в области промышленной безопасности; проводиться аварийно-технические занятия по пунктам планов локализации и ликвидации аварийных ситуаций, дополнительно включенных в оперативную часть по видам аварий, связанных с проявлением терроризма; проигрываться варианты поведения персонала, способы увеличения мобильности, обеспечения охраны наиболее уязвимых участков предприятий.

В целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах крупными промышленными предприятиями создаются аварийно-спасательные формирования. Организациями, не имеющими собственных аварийно-спасательных формирований, заключаются договоры на обслуживание со специализированными аварийно-спасательными формированиями. Однако существуют проблемы при обслуживании объектов транспортирования опасных веществ профессиональными спасательными службами ввиду их значительной удаленности, а также ввиду отсутствия специалистов в профессиональных спасательных службах.

Контроль состояния защищенности объектов повышенной опасности от возможных террористических актов осуществлялся в процессе контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора. При проведении проверок (обследований) им должны рассматриваться принимаемые меры по организации охраны территорий предприятий, а также по ограничению несанкционированного доступа к опасным веществам.

В организациях должно быть организовано взаимодействие в случаях непредвиденных обстоятельств, внезапного нападения террористов, с органами ФСБ России, МВД России, МЧС России, медицинскими учреждениями как в порядке заключения договоров, так и в оперативном порядке с использованием телефонной и мобильной радиосвязи через диспетчерские службы и дежурный персонал.

В соответствии с требованиями действующего законодательства в организациях заключаются договоры на оказание охран-

ных услуг. На территории крупных предприятий, имеющих пути отстоя железнодорожных вагонов, участки транспортирования опасных веществ должны быть обнесены оградами, предотвращающими беспрепятственное проникновение на объекты посторонних лиц, устанавливаются системы видеонаблюдения. Охранные структуры в установленных случаях обеспечиваются оружием и специальными средствами.

Участки транспортирования должны быть оснащены первичными средствами пожаротушения в соответствии с проектной документацией. Учет и контроль состояния первичных средств пожаротушения осуществляются в установленном нормативными правовыми документами порядке.

Во время проведения оперативных и целевых проверок Ростехнадзором проводятся обследования предприятий по предупреждению террористических проявлений в отношении опасных производственных объектов. Материалы проверок Ростехнадзора должны содержать сведения о том, во всех ли организациях, занимающихся транспортированием опасных веществ, разрабатываются и осуществляются мероприятия, направленные на предотвращение террористических угроз, в соответствии с местоположением предприятии, количеством работников и другими показателями.

Основными из принимаемых мер являются:

разработка на год мероприятий по предупреждению и пресечению диверсионных или террористических актов на территории предприятий с принятием дополнительных мер по антитеррористической защищенности объектов на время выходных и праздничных дней;

проведение внеочередных проверок соблюдения порядка следования транспортных средств при транспортировании опасных веществ;

регулярное проведение тренировок персонала опасных производственных объектов по планам ликвидации аварий с учетом возможных террористических проявлений;

планирование финансовых вложений в технические средства защиты, такие как: оснащение средствами видеонаблюдения, создание дополнительных ограждений, препятствующих проникновению на территорию посторонних лиц.

На крупных предприятиях, как правило, проводятся учебно-тренировочные занятия в соответствии с утвержденными графиками.

Например, в связи с XXVII Всемирной летней универсиадой в г. Казани на предприятиях химической промышленности, поднадзорных Приволжскому управлению, имеющих в своей структуре участки транспортирования опасных веществ, в первой половине 2013 г. были проведены дополнительные учебно-тренировочные занятия по позициям ПЛА. Оценка действий профессиональных и нештатных аварийно-спасательных формирований позволила сделать вывод об удовлетворительной противоаварийной устойчивости участков транспортирования опасных веществ.

В соответствии с графиками работы антитеррористических комиссий представители Сибирского, Енисейского, Уральского, Сахалинского управлений Ростехнадзора принимали участие в проведении проверок состояния антитеррористической и противодиверсионной защищенности в поднадзорных организациях.

При проведении проверок на объектах ряда предприятий, подконтрольных Уральскому управлению Ростехнадзора, были выявлены факты отсутствия готовности персонала к противодействию возникновения нестандартных ситуаций (террористическая угроза, аварийные ситуации, природные катаклизмы), в результате которых юридические лица привлекались к административной ответственности по части 1 статьи 9.1 КоАП Российской Федерации.

Наиболее характерными нарушениями, выявляемыми в ходе проверок, являются следующие*:*

отсутствие ограничений по доступу посторонних лиц в зоне производства сливоналивных операций (въездные воро-

та отсутствуют или находятся постоянно в открытом состоянии, переездные настилы железнодорожных путей имеют неудовлетворительное состояние);

отсутствие технических устройств видеонаблюдения, системы блокировок и сигнализации; учебно-тренировочные занятия с персоналом не планируются или проводятся формально.

Особое внимание прокурорам следует уделять выяснению того, не было ли фактов террористических посягательств и несанкционированных проникновений на опасные производственные объекты, подконтрольные Ростехнадзору в части надзора за транспортированием опасных веществ.

К наиболее *значимым проблемам контрольно-надзорной деятельности в части эксплуатации участков транспортирования опасных веществ относятся*:

отсутствие нормативных правовых актов, устанавливающих требования промышленной безопасности при транспортировании опасных веществ, в первую очередь отсутствие актуализованных Правил безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом (РД 15-73–94), с изменениями [ПБИ 15-461(73)–02];

отсутствие нормативного документа, определяющего порядок контроля и надзора за подрядными организациями, осуществляющими монтаж, текущее содержание, ремонт путей необщего пользования, ремонт локомотивов, техническое обслуживание и текущий отцепочный ремонт вагонов;

отсутствие методических рекомендаций по разработке ПЛАС для участков транспортирования опасных веществ железнодорожным и автомобильным транспортом.

В целях более эффективного осуществления контроля и надзора на опасных производственных объектах, обеспечения безопасной перевозки опасных грузов, соблюдения организациями требований промышленной безопасности на объектах, связанных с транспортированием опасных веществ, целесообразно:

1. Принять меры по разработке и утверждению федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к безопасному технологических процессов транспортирования опасных веществ на опасных производственных объектах» взамен документа «Правила безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом» (РД 15-73–94), утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 16 августа 1994 г. № 50 (не нуждаются в государственной регистрации, письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 16 сентября 1994 г. № 07-01-590-94), с изменениями [ПБИ 15-461(73) – 02], утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 20 июня 2002 г. № 29.

2. В целях повышения профессиональной подготовки продолжать работу по повышению квалификации инспекторского состава территориальных управлений Ростехнадзора посредством проведения семинаров, курсов в специализированных обучающих центрах; повышать уровень требовательности инспекторского состава по отношению к поднадзорным организациям.

3. Продолжить работу по взаимодействию Ростехнадзора с другими федеральными органами исполнительной власти в части обеспечения промышленной безопасности в поднадзорных организациях.

4. Внести изменения в Примерный перечень объектов контроля технических устройств, зданий и сооружений, для оценки соответствия которых требованиям промышленной безопасности целесообразно применение неразрушающего контроля, заменив в п. 9 термин «Объекты железнодорожного транспорта» на «Объекты транспорта»:

в приложении 1 к Правилам аттестации персонала в области неразрушающего контроля (ПБ 03-440-02);

в приложении 1 к Правилам аттестации и основным требованиям к лабораториям неразрушающего контроля (ПБ 03-372-00).

4.18. Взрывоопасные объекты хранения и переработки растительного сырья

Ростехнадзор осуществляет контроль (надзор) за организациями (юридическими лицами), осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности взрывопожароопасных объектов хранения и переработки растительного сырья, в число которых входят:

организации, осуществляющие деятельность по эксплуатации объектов;

организации, осуществляющие деятельность по экспертизе промышленной безопасности;

организации, осуществляющие деятельность по проектированию объектов;

организации, осуществляющие деятельность по подготовке (переподготовке) работников объектов в необразовательных учреждениях;

организации, осуществляющие деятельность по монтажу и наладке технических устройств и технологий на объектах;

организации, осуществляющие деятельность по изготовлению технических устройств;

организации, осуществляющие деятельность по строительству (расширению, реконструкции, техническому перевооружению) объектов.

В 2013 г. число поднадзорных организаций (юридических лиц), осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности взрывопожароопасных объектов хранения и переработки растительного сырья, сократилось и составило 4348 (в 2012 г. – 4612).

Общее число взрывопожароопасных объектов хранения и переработки растительного сырья (далее – объекты) также сократилось до 10 570 (в 2012 г. – 12 626), 127 объектов (в 2012 г. – 199) находятся на стадии консервации, 57 (в 2012 г. – 103) объектов – на стадии ликвидации.

Сокращение числа объектов связанно в основном с проведением в поднадзорных организациях идентификации объектов с учетом единой площадки конкретного производства и перерегистрации объектов по классам опасности в соответствии с требованиями Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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».

Как свидетельствуют отчетные материалы территориальных управлений Ростехнадзора, в настоящее время проведение мероприятий по идентификации с присвоением соответствующего класса опасности на большей части поднадзорных предприятий завершено или находится на стадии завершения.

Например, в Республике Удмуртия, по информации Западно-Уральского управления, перерегистрировано 100% объектов, при этом из 42 поднадзорных объектов 10 объектам присвоен III класс опасности, 32 объектам – IV класс опасности; в Кировской области из 62 объектов 26 отнесены к III классу опасности; в Оренбургской области перерегистрацию объектов завершили 57 поднадзорных организаций, из эксплуатируемых ими 330 объектов 25% объектов III класса опасности, 75% объектов IV класса опасности.

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности на объектах хранения и переработки растительного сырья, должного анализа аварийности в данной сфере, являются сведения о количестве аварий, произошедших в проверяемом периоде; их распределении по видам и причинам; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом на объектах хранения и переработки растительного сырья и их распределении по травмирующим факторам.

Основными *травмирующими факторами* несчастных случаев в исследуемой сфере являются: удушье в результате попадания сыпучего продукта в дыхательные пути; падение с высоты в результате неудовлетворительной организации работ; травмирование в результате аварии (взрыва).

Основным *видом* аварий в рассматриваемой сфере является взрыв.

Наиболее распространенной причиной аварий является нарушение порядка проведения работ повышенной опасности и ведения технологических процессов

К основным организационным причинам несчастных случаев со смертельным исходом относятся:

неудовлетворительная организация производства работ по ремонту оборудования;

неисполнение должностными лицами предприятий, допустивших случаи смертельного травматизма, своих должностных обязанностей и отсутствие с их стороны контроля за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации поднадзорных объектов, низкий уровень производственного контроля;

нарушения работниками норм требований промышленной безопасности, производственной и трудовой дисциплины, правил внутреннего трудового распорядка, а также игнорирование пострадавшими мер безопасности и средств индивидуальной защиты.

Основные вопросы, подлежащие выяснению:

- соблюдаются ли законодательно установленные процедуры регулирования промышленной безопасности при эксплуатации объектов хранения и переработки растительного сырья, в том числе:

- имеются ли в организациях, осуществляющих эксплуатацию соответствующих объектов, договоры обязательного страхования гражданской ответственности за причинения вреда в результате аварий на опасных производственных объектах;

- имеются ли на предприятиях планы ликвидации аварий и защиты персонала, положения о производственном контроле за соблюдением требований промышленной безопасности, технические паспорта взрывобезопасности и планы мероприятий по доведению объектов до нормативных требований промышленной безопасности;

- проходило ли руководство и специалисты предприятий, эксплуатирующих объекты хранения и переработки растительного сырья, необходимое обучение; аттестованы ли они по промышленной безопасности объектов хранения и переработки растительного сырья;

- проводится ли вводный инструктаж по охране труда со специалистами предприятий перед началом работ по хранению и переработке растительного сырья;

- зарегистрированы ли соответствующие опасные производственные объекты не в государственном реестре опасных производственных объектов.

Например, при проведении работ по фумигации силосов семенного завода ООО «А…» произошла авария (взрыв пылегазовоздушной смеси, повлекший за собой полное разрушение оборудования), в результате которой были травмированы 4 человека, один из которых – смертельно. Экономический ущерб от аварии составил более 4 млн руб., ущерб окружающей среде не установлен. Авария характеризуется следующими обстоятельствами. Аварии предшествовало проведение ФГБУ «Т…» работ по фумигации силосных емкостей указанного семенного завода с использованием препарата «Катфос» посредством его закладки в силосы, часть из которых были заполнены зерном.

В материалах расследования отмечается, что по условиям безопасности (с учетом периода действия препарата «Катфос») работы по дегазации силосов допустимо было начинать не ранее 22 июля 2013 г., но в соответствии с приказом по предприятию с 18 по 21 июля 2013 г. проводились работы по приемке зерна. Согласно ма-

териалам расследования, 21 июля 2013 г. начался дождь, после чего внутри самотечного трубопровода под конусами силосов были обнаружены очаги возгорания находящихся в трубопроводе остатков зерна, мякины и препарата «Катфос». Спустя чуть более получаса, во время проведения работ по очистке самотечного трубопровода одного из силосов, произошел взрыв в нижнем цепном транспортере. К одной из основных причин комиссией по расследованию аварии отнесено превышение при фумигации силосов норм расхода препарата «Катфос» и воздействие на него избыточного количества влаги (в том числе дождевой воды в силосах, не обладающих достаточной герметичностью), что привело к образованию газа фосфин, самовоспламеняющегося при контакте с кислородом воздуха.

Причины указанного события во многом являются следствием нарушений порядка проведения работ повышенной опасности и ведения технологических процессов, а также пренебрежения условиями, ограничениями и запретами при проведении работ с применением химических препаратов.

Другая авария произошла на ООО «Э…», где при проведении ремонтных работ произошло частичное разрушение нории[14], вследствие чего обрушилась площадка для обслуживания головки нории вместе с находящимися на ней главным энергетиком и аппаратчиком обработки зерна, которые получили травмы, несовместимые с жизнью.

Расследованием установлено, что монтаж нории был выполнен без проектной документации, конструкция нории была не санкционированно изменена (устройство площадки обслуживания головки на нории производителем не предусматривалось), пострадавший главный энергетик предприятия не был аттестован по промышленной безопасности, работы проводились без применения средств индивидуальной защиты, а сами работы проводились без

[14] Нория – устройство, предназначенное для подъёма жидкостей (подливное водяное колесо) или сыпучих материалов в вертикальном направлении.

инструктажа персонала по безопасным методам работы и с грубейшими нарушениями требованиями безопасности.

За допущенные нарушения действующих правил, норм и руководящих документов по промышленной безопасности, явившиеся причинами зарегистрированных аварий и смертельных несчастных случаев, юридические и соответствующие должностные лица должны быть привлечены органом контроля к административной ответственности, что следует учитывать прокурорам при надзоре за исполнением законов Ростехнадзором.

При анализе материалов происходящих аварий прокурорам следует проверять своевременность расследований произошедших аварий и смертельных несчастных случаев, проводимых комиссиями территориальных управлений Ростехнадзора, и представления их результатов в центральный аппарат Ростехнадзора.

Анализ имеющейся статистики показывает, что порядка 70% от общего количества зарегистрированных инцидентов в рассматриваемой области связаны с отказом или повреждением технических устройств, остальные – с отклонением от режима технологического процесса.

Однако характер некоторых инцидентов свидетельствует о недооценке рисков возможности образования (воспламенения) взрывоопасных пылевоздушных смесей и пренебрежении мерами взрывопредупреждения (взрывозащиты).

Так, во время проведения огневых работ при монтаже приводной станции скребкового транспортера на элеваторе шрота ОАО «И…» произошел хлопок, повлекший за собой групповой несчастный случай, в результате которого 4 сотрудника монтажной организации ООО «Б…» были госпитализированы с термическими ожогами различной степени. В результате инцидента повреждения оборудования и разрушения конструкций здания не зафиксировано.

В ходе проверок в рассматриваемой сфере Ростехнадзором выявляются и предписываются к устранению правонарушения, в том

числе нарушения, связанные с невыполнением рядом поднадзорных предприятий предписаний Ростехнадзора.

Например, в 2013 г. Ростехнадзором в ходе проверок выявлено и предписано к устранению 12 944 (в 2012 г. – 14 387) правонарушения, из которых 978 (1018) нарушений – в части невыполнения рядом поднадзорных предприятий предписаний Ростехнадзора.

По результатам проведенных проверок органами Ростехнадзора готовятся и вручаются итоговые акты проверок, предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, установленных законодательством и нормативными техническими документами в сфере промышленной безопасности.

Следует отметить достаточно активное применение в рассматриваемой сфере такой меры, как административное приостановление деятельности предприятий.

В целях должной оценки работы органов контроля прокурорам следует проводить анализ показателей их контрольно-надзорной деятельности.

Так, например, анализ показателей надзорной деятельности свидетельствует, что в 2013 г. количество привлеченных к административной ответственности нарушителей требований промышленной безопасности сократилось незначительно (на 8,3%), при этом количество приостановок деятельности объектов, где допущены нарушения установленных норм и правил, возросло на 8,3%.

На всех предприятиях, эксплуатирующих объекты хранения и переработки опасного сырья, должен быть организован производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности в соответствии со статьей 11 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

В качестве положительного примера организации производственного контроля можно отметить те организации, где регулярно проводятся внутренние обследования состояния безопасности систем технологического, транспортного оборудования, аспирационных и вентиляционных установок, технических средств кон-

троля за безопасной эксплуатацией оборудования и средств взрывозащиты.

Поднадзорные Ростехнадзору предприятия должны своевременно представлять отчетную информацию об осуществлении на объектах производственного контроля.

В то же время, рядом территориальных управлений Ростехнадзора в ходе плановых проверок поднадзорных объектов установлено, что производственный контроль должным образом не осуществляется, графики проведения контрольно-профилактических проверок не разработаны, отчетность в органы Ростехнадзора своевременно не предоставляется.

Как показал анализ, *основными недостатками в организации производственного контроля являются формальное ведение документации по осуществлению производственного контроля, предусмотренной разработанными на поднадзорных объектах* положениями о производственном контроле, что на фоне распространенного непроведения анализа итогов внутренних проверок не оказывает положительного воздействия на уровень безопасности объектов.

На большинстве предприятий с малой численностью производственный контроль нередко *носит малоэффективный характер или не организован*. В целях экономии финансов осуществление производственного контроля на подобных предприятиях возлагается на работников организаций в виде дополнительной нагрузки, в связи с чем специалисты, на которых возложены функции по осуществлению производственного контроля, практически не проводят проверки по оснащенности оборудования приборами контроля и средствами взрывозащиты, по соблюдению сроков эксплуатации оборудования, по наличию ограждений движущихся частей производственного оборудования.

При осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокурорам следует учитывать, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 526 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства

Российской Федерации» в Правила осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263, внесены изменения и дополнения в части обязательной организации и осуществления производственного контроля, а также определены конкретные требования к содержанию Положения о производственном контроле.

Повышение эффективности организации и осуществления на объектах производственного контроля и мониторинга устранения нарушений действующих требований промышленной безопасности должно способствовать повышению уровня безопасности объектов и снижению риска возникновения аварийных ситуаций, а следовательно, и минимизации угроз жизни и здоровья персонала объектов и третьих лиц.

В рассматриваемой сфере, как и в иных, органами Ростехнадзора осуществляется рассмотрение и утверждение заключений экспертиз промышленной безопасности объектов, в том числе заключений экспертиз промышленной безопасности технических устройств, экспертиз иных документов, связанных с эксплуатацией объектов; экспертиз зданий и сооружений, применяемых на объектах, а также экспертиз проектной документации.

При наличии необходимых оснований в утверждении заключений экспертиз может быть отказано.

Основными *причинами отказа* являются: нарушение требований, предъявляемых к проведению экспертизы промышленной безопасности, участие в проведении экспертизы экспертов, не прошедших аттестацию в установленном порядке.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» на объектах должно осуществляться страхование риска ответственности за причине-

ние вреда, жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии.

При этом многими территориальными управлениями Ростехнадзора выявляется отсутствие договоров обязательного страхования гражданской ответственности у объектов, находящихся на консервации или в состоянии банкротства.

Учитывая, что обновление основных фондов и повышение уровня взрывобезопасности технологических процессов объектов являются одними из основных задач в рамках концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, контролю за выполнением поднадзорными предприятиями планов мероприятий по доведению объектов до нормативных требований промышленной безопасности должно быть уделено особое внимание.

Практика показывает, что основными мероприятиями, осуществляемыми поднадзорными Ростехнадзору организациями, эксплуатирующих объекты хранения и переработки растительного сырья, являются следующие:

доведение до нормативных требований площадей легкосбрасываемых конструкций;

оснащение устройствами контроля и взрывопредупреждения оборудования на объектах хранения и переработки растительного сырья;

установка магнитных заграждений на приеме сырья объектов хранения и переработки растительного сырья;

установка тамбур-шлюзов на объектах хранения и переработки растительного сырья.

Проведение работы по техническому перевооружению поднадзорных объектов и повышению уровня их взрывобезопасности с применением современных проектных решений, технологий и оборудования способствует существенному снижению рисков аварий и смертельного травматизма.

В то же время в ходе проведения плановых проверочных мероприятий органами Ростехнадзора выявлялись случаи невыпол-

нения планов мероприятий по доведению объектов до нормативных требований.

Так, например, управлениями отмечается невыполнение на предприятиях в необходимом объеме мероприятий по установке устройств контроля обрыва цепи на скребковых конвейерах, тормозных устройств на нориях и магнитной защиты на приеме с автотранспорта; неустановление дополнительных взрыворазрядных устройств на нориях в цехах по производству комбикормов, невыведение за пределы производственного помещения отводящих трубопроводов дополнительных взрыворазрядных устройств норий элеватора, недоведение до нормативных требований площади легкосбрасываемых конструкций элеваторов и сушильно-очистительной башней.

Негативное влияние на выполнение мероприятий по приведению поднадзорных объектов к нормативным требованиям безопасности в установленные сроки оказывает нехватка финансовых средств.

Следует отметить, что работу по устранению выявленных нарушений значительно затрудняет частая смена собственников ряда поднадзорных Ростехнадзору объектов.

Ко всем нарушителям требований промышленной безопасности органами Ростехнадзора должны применяться установленные законодательством административные наказания.

Важным вопросом для выяснения в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий является планирование и осуществление на должном уровне мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на объектах поднадзорных организаций.

Как правило, эксплуатирующие объекты организации заключают договоры на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными формированиями (АСФ) и подразделениями ГО и ЧС субъектов Российской Федерации, так как не имеют собственных профессиональных спасательных подразделений.

В отчетах некоторых управлений Ростехнадзора (например, Западно-Уральское управление) отмечаются сложности в решении

вопросов в заключении договоров с профессиональными АСФ у некоторых предприятий, которые территориально расположены в удаленных районах.

Учитывая, что возможности быстрого реагирования аварийно-спасательных служб при возникновении чрезвычайных ситуаций крайне ограниченны, на предприятиях целесообразно создание собственных нештатных формирований.

В качестве положительного примера следует отметить объекты, зарегистрированные на территории Республики Дагестан, где более чем на 90% объектов, учитывая специфику (небольшие производственные мощности и малое количество обслуживающего персонала, не превышающее 15 человек), созданы собственные нештатные АСФ из числа обслуживающего персонала.

В соответствии с разработанными на объектах планами ликвидации аварий и защиты персонала должны проводиться учебно-тренировочные занятия с обслуживающим персоналом и учебные тревоги по локализации и ликвидации аварий для отработки навыков, способствующих обеспечению устойчивой работы производств.

На ряде предприятий тренировочные занятия проводятся совместно с подразделениями пожарных служб МЧС России.

Многие объекты оборудованы пожарной сигнализацией, световой сигнализацией, пожарными оповещателями, системами пожаротушения (пожарный водопровод, гидранты), первичными средствами пожаротушения, что является эффективной практикой обеспечения промышленной безопасности. Некоторые предприятия имеют собственные пожарные машины, но количество таких предприятий незначительно.

Оснащенность поднадзорных организаций пожарной сигнализацией, автоматическими установками пожаротушения, системами обнаружения пожара и автоматизации технологических процессов, устройствами молниезащиты должно соответствовать проектным решениям.

Вместе с тем изучение материалов проверок Ростехнадзора и отчетов его территориальных управлений свидетельствует о наличии проблемных вопросов в части готовности предприятий к локализации и ликвидации возможных аварий на объектах хранения и переработки растительного сырья, основными из которых являются сокращение или ликвидация собственниками указанных предприятий штатных аварийно-спасательных формирований (пожарных охран); отсутствие у большинства предприятий средств и оборудования для локализации и ликвидации аварий в силосах, отсутствие у нештатных аварийно-спасательных формирований некоторых предприятий необходимых технических средств для ликвидации аварий в силосах и бункерах; неоформление актов по результатам проведения учебно-тренировочных занятий с анализом действия персонала в аварийной ситуации.

На ряде предприятий имеются затруднения при восстановлении вышедших из строя автоматических установок пожарной сигнализации, что в основном связано с отсутствием необходимых финансовых средств.

На объектах, эксплуатируемых малочисленными организациями, пожарная сигнализация, как правило, отсутствует. В таких организациях зачастую в нерабочем состоянии находится селекторная связь и не подлежит ремонту из-за отсутствия запасных частей устаревшей модификации ПГС.

На некоторых подконтрольных объектах хранения и переработки растительного сырья *недостаточно уделяется внимания защищенности и устойчивости объектов*, в том числе:

недостаточная оснащенность системами экстренного оповещения;

не проводятся учебно-тренировочные занятия с персоналом по плану ликвидации и локализации аварийных ситуаций на ОПО;

не соблюдаются сроки проведения учебно-тренировочных занятий с персоналом по ликвидации аварийных ситуаций.

К таким предприятиям управлениями Ростехнадзора должны применяться установленные меры административного воздействия в виде административного штрафа на юридических и должностных лиц и выдаваться предписания на устранение, что должно быть учтено прокурорами при проверке деятельности органов контроля в рассматриваемой сфере.

Основной проблемой для большинства поднадзорных Ростехнадзору организаций являются износ основных фондов и отсутствие финансовых средств на проведение реконструкции и технического перевооружения, в связи с чем обновление фондов ведется крайне медленно.

Так, например Приокским управлением Ростехнадзора отмечается, что на объектах ряда предприятий выполнение планов мероприятий по доведению опасных производственных объектов до норм и требований промышленной безопасности сопровождается значительными трудностями, но с большим трудом – из-за финансового положения.

По информации Западно-Уральского управления, на поднадзорных объектах Оренбургской области, Пермского края, Кировской области, Республики Башкортостан продолжают эксплуатироваться технические устройства, отработавшие нормативный срок безопасной эксплуатации, замену которых затрудняет продолжающееся уменьшение объемов хранения и переработки растительного сырья и, как следствие, отсутствие необходимых финансовых средств. Также не оказывает положительного воздействия на решение указанных вопросов нахождение собственников ряда предприятий за пределами данных областей.

Также отмечается серьезное падение производства в аграрно-промышленном комплексе Республики Дагестан, что, по информации Кавказского управления, регулируется рынком зерна. Отсутствие своих зерновых фондов негативно сказывается на загруженности цехов по переработке зерна, в некоторых случаях не-

рентабельность производства не позволяет покрывать издержки производства и фонд заработной платы.

На ряде предприятий, поднадзорных Сибирскому, Уральскому, Северо-Кавказскому, Средне-Поволжскому, Кавказскому, Верхне-Донскому, Северо-Западному управлениям Ростехнадзора, отмечается частая смена и сокращение производственного персонала, что на общем фоне низких зарплат и невысокого уровня профессиональной подготовки (отраслевые профессионально-технические училища фактически отсутствуют) не способствует освоению инновационных технологий и передовых методов организации ведения технологических процессов, а также повышению уровня культуры труда.

Тем самым практика надзорной деятельности свидетельствует о том, что вопросы повышения уровня взрывобезопасности поднадзорных объектов по-прежнему являются приоритетными.

Например, в сентябре 2013 г. вопросы промышленной безопасности объектов, совершенствования законодательства и нормативного регулирования в этой сфере обсуждались на 12-й Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы модернизации и технического перевооружения предприятий по хранению и переработке зерна и зернопродуктов и обеспечения их промышленной безопасности», проводимой ежегодно Кубанским филиалом ВНИИЗ зерна и продуктов его переработки Россельхозакадемии.

В целях приведения в соответствие с действующими законодательными актами Российской Федерации требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах, связанных с хранением или переработкой растительного сырья, направленных на уменьшение риска возникновения аварий и масштабов их возможных последствий, разработаны Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности взрывопожароопасных производственных объектов хранения и переработки растительного сырья», утверждены приказом Ростехнадзора от 21 ноября 2013 г. № 560, зарегистриро-

ванным в Минюсте России 16 декабря 2013 г., регистрационный № 30606. Данный документ вступил в силу по истечении шести месяцев после его официального опубликования.

В качестве *основных задач на среднесрочную перспективу* представляется целесообразным повышение эффективности координации взаимодействия государственного надзора, науки, производства в решении вопросов повышения противоаварийной устойчивости поднадзорных объектов, совершенствовании средств и методов локализации взрывов и предупреждения самосогревания зерна и продуктов его переработки, в том числе в процессе реализации целей, задач, планов и программ развития Российской Федерации, осуществления экономической деятельности (в рамках своей компетенции).

4.19. Объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением

Опасные производственные объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением, присутствуют во всех отраслях промышленности и регионах Российской Федерации.

Основными типами поднадзорных Ростехнадзору технических устройств в рассматриваемой области являются:

паровые и водогрейные котлы;

сосуды, работающие под давлением;

трубопроводы пара и горячей воды;

газонаполнительные станции и испытательные пункты баллонов.

Ростехнадзор и его территориальные органы осуществляют надзор за подконтрольными организациями (юридическими лицами), осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности, в том числе за организациями, эксплуатирующими ОПО, в частности, объекты, на которых используется оборудова-

ние, работающее под давлением (трубопроводы пара и горячей воды – 74%, паровые и водогрейные котлы – 18 %, сосуды, работающие под давлением – 8%).

Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением, утверждены приказом Ростехнадзора от 25.03.2014 № 116.

Количество оборудования, работающего под давлением, эксплуатируемого на поднадзорных Ростехнадзору предприятиях и организациях, на начало 2014 г. составляло 400 413 единиц, из них: котлов –72 936, в том числе 6538 – импортного производства; сосудов, работающих под давлением, – 293 064 (с быстросъемными крышками – 5421), в том числе 57593 – импортного производства (с быстросъемными крышками – 1125); трубопроводов пара и горячей воды – 32 659 ед. общей протяженностью 10 394,47 км; газонаполнительных станций и испытательных пунктов баллонов – 1754.

Промышленность в Российской Федерации постоянно развивается, производственные мощности неуклонно растут. Потребность в увеличении объемов и мощности производства приводит к росту количества поднадзорных технических устройств.

По состоянию на 1 января 2014 г. доля оборудования работающего под избыточным давлением импортного производства, эксплуатируемого на ОПО Российской Федерации, составляло 17,5%. Самое большое количество оборудования иностранного производства (15,7% общего количества поднадзорных технических устройств и почти 90% всего оборудования иностранного производства) – сосуды, работающие под давлением, поскольку практически все эксплуатируемые на поднадзорных предприятиях и организациях трубопроводы пара и горячей воды производятся (доизготавливаются или монтируются) непосредственно на месте их эксплуатации на территории России, а процент паровых и водогрейных котлов импортного производства составляет око-

ло 10% количества технических устройств иностранного производства (менее 2% общего количества поднадзорных технических устройств).

На ОПО Российской Федерации преимущественно эксплуатируют оборудование, работающее под давлением, отечественного производства, доля паровых и водогрейных котлов иностранного производства составляет около 9,8% общего количества котлов, доля сосудов, работающих под давлением, иностранного производства – 24,5 % общего количества эксплуатируемых сосудов.

Одной из главных задач Ростехнадзора в области промышленной безопасности является обеспечение состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на ОПО и последствий указанных аварий. В целях ее исполнения должен вестись учет аварий и несчастных случаев, произошедших при эксплуатации ОПО, с последующим проведением анализа результатов технического расследования причин аварий и несчастных случаев, а также разработка мер по устранению последствий аварий и проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение возникновения в поднадзорных организациях аварийных ситуаций и несчастных случаев при эксплуатации ОПО.

Анализ данных сведений важен также и для прокуроров, что будет способствовать более эффективному надзору за исполнением законов о промышленной безопасности в рассматриваемой сфере, в том числе за должным выполнением законодательно возложенных на органы контроля обязанностей.

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности и должного анализа аварийности являются сведения о количестве аварий, произошедших в проверяемом периоде; их распределении по типам технических устройств; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом и их распределении в соот-

ветствии с травмирующими факторами; распределении аварий и несчастных случаев по федеральным округам.

Основными травмирующими факторами являются: термический ожог (43%), механическое воздействие оборудования (16%), воздействие взрывной волны (25%), отравление (10%), электротравма (3%), удушье (асфиксия) (2%), падение с высоты (1%).

Основное количество аварий связано с эксплуатацией паровых и водогрейных котлов (38%) и сосудов, работающих под давлением (38%). 24% аварий связано с эксплуатацией трубопроводов пара и горячей воды.

Основные причины аварий и несчастных случаев:

изготовление элементов паропроводов с отступлениями от требований нормативных документов и длительная эксплуатация паропроводов со скрытыми дефектами;

неудовлетворительное техническое состояние ПВД, наличие дефектов допущенных при ремонте объектов;

выдача специализированной организацией необоснованного заключения о возможности дальнейшей эксплуатации технического устройства;

неудовлетворительная организация работ;

допуск к работе необученного и неаттестованного персонала; неудовлетворительный производственный контроль.

нарушение регламента проведения осмотра оборудования;

привлечение к выполнению работ по подготовке оборудования к осмотру работников, не имеющих допуска к обслуживанию котельного оборудования; неудовлетворительный производственный контроль.

Результаты анализа показывают, что в течение 13 лет (2001 -2013 гг.) на поднадзорных объектах произошло 46 аварий и 80 несчастных случаев, из них 71 несчастный случай со смертельным исходом.

Всего в течение 13 лет в результате несчастных случаев травмированы 104 человека.

Чаще всего пострадавшими в результате несчастных случаев при эксплуатации оборудования, работающего под избыточным давлением, становится обслуживающий данное оборудование персонал (74% общего числа пострадавших).

Основная масса несчастных случаев, произошедших при эксплуатации оборудования, работающего под избыточным давлением (43% общего количества), вызвана термическим воздействием рабочей среды на пострадавших.

Согласно отчетным сведениям, наибольшее число аварий в период с 2001 по 2013 гг. включительно зафиксировано в Сибирском федеральном округе, больше всего несчастных случаев зафиксировано в Сибирском и Северо-Западном федеральных округах.

Меньше всего аварий за 13 лет (2001-2013 гг.) произошло при эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды произошло (24% общего количества).

При этом следует отметить, что 5 из 11 аварий при эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды произошли за три года – 2011, 2012, 2013.

Рост аварийности при эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды в последние три из изученных 11 лет связан с увеличением количества отработавших нормативный срок службы технических устройств данного типа, т.к. по состоянию на 1 января 2011 г. доля трубопроводов, отработавших расчетный срок службы, составляла 38% (10127 шт.), а по состоянию на 1 января 2014 г. – 41% (13 325 шт.). Кроме старения технических устройств росту аварийности способствует сокращение штата работников поднадзорных предприятий и организаций, прежде всего, вспомогательного обслуживающего персонала (например, обходчики трубопроводов) и ремонтного персонала.

Изучение распределения аварий по типам технических устройств за 2011-2013 гг. показывает, что 56% аварий произо-

шло на объектах эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды, 44% – на объектах эксплуатации сосудов, работающих под давлением.

Как показывает анализ отчетных сведений, значение коэффициента аварийности на тысячу трубопроводов пара и горячей воды в период с 2011 г. по 2013 г. (0,156) на порядок выше, чем значение коэффициента аварийности на тысячу сосудов, работающих под давлением (0,013) за аналогичный период времени.

Так, в ОАО «В…» произошло разрушение паропровода греющего пара блока, что привело к снижению давления пара в деаэраторах высокого давления, последующему отключению питающих насосов и энергетических котлов действием защит по понижению уровней воды в барабанах указанных котлов и отключению находящихся в работе турбогенераторов с последующим полным сбросом электрической нагрузки станции. Причины аварии – изготовление элементов паропровода с отступлениями от требований нормативных документов и длительная эксплуатация паропровода со скрытыми дефектами.

Во время уборки (смыва шлака) у холодной воронки котлоагрегата ОАО «А…» машинистом-обходчиком произошло падение глыбы шлака в шлаковую ванну, в результате чего произошло нарушение гидрозатвора. Далее еще одно падение глыбы шлака спровоцировало выброс горячей шлаковой пыли из шлаковой ванны в рабочую зону, при этом машинист-обходчик получил тяжелые ожоги и скончался в больнице.

Причинами несчастного случая явились:

неудовлетворительная организация работ, выразившаяся в выполнении работ по ручной очистке шлаковой ванны без непосредственного руководства и без предупреждения машиниста котла или начальника смены, что привело к невыполнению технических мероприятий, обеспечивающих безопасность работ (установку соответствующего топочного режима);

допуск к работе необученного и неаттестованного персонала; неудовлетворительный производственный контроль.

Следует отметить, что на предприятиях имеют место технические, организационные и финансовые проблемы, снижающие уровень промышленной безопасности.

Как и в иных, рассмотренных ранее сферах, *основной проблемной причиной снижения уровня промышленной безопасности является большое количество оборудования, отработавшего свой расчетный ресурс*.

В силу возложенных полномочий Ростехнадзор (его центральный аппарат и территориальные органы) осуществляет непрерывный контроль деятельности специализированных организаций, осуществляющих экспертизу промышленной безопасности, в том числе рассматривать заключения экспертизы промышленной безопасности.

В целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на объектах котлонадзора поднадзорные организации должны планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на ОПО.

Противоаварийная устойчивость поднадзорных предприятий обеспечивается комплексом соответствующих организационно-технических мероприятий: использованием автоматических систем управления технологическим процессом, постоянным контролем содержания опасных веществ в воздухе рабочей зоны, разработкой планов ликвидации аварий, проведением противоаварийных учений, учебных тревог, наличием на предприятиях нештатных аварийно-спасательных формирований.

При проведении проверок инспекторский состав органов Ростехнадзора должен поверять техническое состояние автоматических систем управления технологическим процессом, выполнение планов противоаварийных тренировок, их тематику, полноту охвата противоаварийными тренировками эксплуатационного пер-

сонала. Выявленные нарушения отражаются в Актах проверок и предписаниях.

Обеспечение безопасности и противоаварийной устойчивости поднадзорных предприятий неразрывно связано с выполнением поднадзорными организациями мероприятий по антитеррористической устойчивости, выполнение которых непрерывно контролируют государственные инспекторы территориальных органов в ходе проведения обследований поднадзорных предприятий и организаций.

Например, в 2013 г. инспекторами территориальных органов Ростехнадзора проведено 10 869 проверок поднадзорных организаций, из них 5820 плановых и 5049 внеплановых. За аналогичный период 2012 г. проведена 12 531 проверка поднадзорных организаций, из них 6010 плановых и 6521 внеплановая.

По сравнению с 2012 г. количество проведенных проверок в 2013 г. уменьшилось более чем на 13%, что объясняется изменениями законодательства Российской Федерации в области промышленной безопасности в части отсутствия необходимости получения лицензии на право эксплуатации ОПО IV класса опасности, повлекшими за собой уменьшение количества внеплановых проверок возможности соблюдения соискателями лицензии лицензионных требований.

Количество выявленных нарушений в 2013 г. снизилось по сравнению с 2012 годом почти на 15%. Кроме того, в 2013 г. уменьшилось на 14% количество административных приостановлений деятельности по итогам проверок предприятий, эксплуатирующих оборудование, работающее под давлением, с грубыми нарушениями требований нормативных правовых актов в области промышленной безопасности.

Анализ имеющейся практики показывает, что в ходе проведения проверок Ростехнадзора, как правило, почти в половине обследованных организаций выявляются нарушения требований нормативных правовых актов в области промышленной без-

опасности и выдаются предписания об их устранении с указанием конкретных сроков.

За допущенные нарушения органами Ростехнадзора в необходимых случаях накладываются административные наказания, в том числе административный штраф, административное приостановление деятельности, а также дисквалификация. При осуществлении прокурорского надзора следует учитывать процент реально взысканных штрафов, исследовать динамику показателей наложенных административных наказаний и анализировать ее причины, как показано ниже.

Пример анализа динамики наложенных административных наказаний в целях оценки работы органов контроля

Например, в 2013 г. органы Ростехнадзора административный штраф накладывали 3464 раза на общую сумму 150 млн руб. (взыскан 71% общего количества наложенных штрафов); административное приостановление деятельности было применено 204 раза; дисквалификацию применяли 1 раз; предупреждения выносились в 44 случаях.

В 2012 г. наложен 4031 административный штраф на общую сумму 173 898 тыс. руб. По сравнению с 2012 г. количество наложенных административных штрафов в 2013 г. уменьшилось на 14 %. Среднее количество штрафов, приходящееся на одно обследование, в 2013 г. уменьшилось по сравнению и несколько увеличилось на одно нарушение.

Кроме того, в 2013 г. уменьшилось на 14% по сравнению с 2012 г. количество административных приостановлений деятельности по итогам проверок предприятий, эксплуатирующих оборудование, работающее под давлением, с грубыми нарушениями требований нормативных правовых актов в области промышленной безопасности.

Подобное снижение показателей обусловлено следующими обстоятельствами. Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ

«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» введены классификация ОПО, формирование принципов риск-ориентированного надзора за соблюдением эксплуатирующими организациями требований промышленной безопасности.

ОПО, на которых применяется оборудование, работающее под избыточным давлением (далее – объекты котлонадзора) до 1,6 МПа или при температуре рабочей среды не более 250°С (за исключением объектов, осуществляющих теплоснабжение населения и социально значимых объектов), отнесены к IV классу опасности, осуществление государственного надзора за которыми законодательством предусмотрено путем мониторинга информации, поступающей от эксплуатирующих организаций, без проведения плановых проверок, по причине идентификации и отнесения таких объектов к объектам с низким риском возникновения аварии при эксплуатации ОПО.

Произошло уменьшение количества объектов, относимых к более высоким классам опасности ОПО, в отношении которых предусмотрено осуществление государственного контроля и надзора путем проведения плановых проверок. Так, согласно отчетным данным территориальных управлений Ростехнадзора, по итогам перерегистрации ОПО, на которых эксплуатируются объекты котлонадзора, к IV классу опасности отнесено 13 289 объектов, почти 26 874 объекта III класса снабжают теплом население и социально значимые объекты или содержат в своем составе оборудование, работающее под давлением 1,6 МПа и более или при температуре рабочей среды 250°С и более, 3772 и 1373 объекта II и I классов опасности соответственно включают в себя объекты котлонадзора.

Деятельность Ростехнадзора в сфере нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере

В целях приведения нормативной базы в соответствие с законодательством Российской Федерации Ростехнадзор проводит разработку нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к монтажу, эксплуатации, ремонту, модернизации, реконструкции и утилизации оборудования, работающего под избыточным давлением (паровых и водогрейных котлов, сосудов, работающих под давлением, трубопроводов пара и горячей воды, электрических котлов и т.д.). Например, в рассматриваемой сфере в 2014 г. изданы Приказы Ростехнадзора от 25.03.2014 № 116 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением»; от 14.03.2014 № 102 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах».

Центральным аппаратом Ростехнадзора разработан также проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407» в части наделения Ростехнадзора полномочиями по контролю за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением», вступившего в силу с 1 февраля 2014 г. В результате принято Постановление Правительства РФ от 02.04.2014 № 258 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407».

В формировании нормативно-правовой базы для осуществления возложенных на Ростехнадзор функций по вопросам эксплуатации объектов котлонадзора, направленных на обеспечение про-

мышленной безопасности, в свете вносимых изменений в законодательство в области промышленной безопасности активное участие принимают Общественный совет Ростехнадзора и Научно-технический совет Ростехнадзора, в заседаниях которого наряду с представителями управлений центрального аппарата Ростехнадзора, активное участие принимают представители территориальных управлений Ростехнадзора, крупнейших служб, объединений и организаций, заинтересованных в обеспечении промышленной безопасности ОПО.

4.20. Объекты, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы и подъемные сооружения

В соответствии с полномочиями, определенными Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» Ростехнадзором осуществляется государственный контроль (надзор), в том числе:

в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах, составляющими которых являются стационарно установленные грузоподъемные механизмы (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторы в метрополитенах, канатные дороги;

за соблюдением требований: технического регламента Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования», принятого решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823 (ТР ТС 010/2011); технического регламента Таможенного союза «Безопасность лифтов», принятого решени-

ем Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 843 (ТР ТС 011/2011);

за соблюдением требований Правил устройства и безопасной эксплуатации платформ подъемных для инвалидов, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 11 марта 2001 г. № 10; Правил устройства и безопасной эксплуатации эскалаторов, утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 2 августа 1994 г. № 47, при эксплуатации поэтажных эскалаторов, пассажирских конвейеров по вопросам, непротиворечащим требованиям действующего законодательства.

Кроме осуществления мероприятий государственного контроля (надзора) осуществляется постоянная работа в технических комитетах по стандартизации: ТК 209 «Лифты, эскалаторы, пассажирские конвейеры и подъемные платформы для инвалидов»; ТК 289 «Краны грузоподъемные»; ТК 438 «Подъемники с рабочими платформами»; ТК 253 «Складское оборудование».

Надзор за объектами, на которых используют стационарно установленные грузоподъемные механизмы и подъемные сооружения (далее – подъемные сооружения), осуществляют сотрудники центрального аппарата Ростехнадзора и инспекторский состав территориальных органов Ростехнадзора.

На начало 2014 г. на 74 213 поднадзорных предприятиях и организациях эксплуатировалось более 811 тыс. подъемных сооружений (из них 240 402 грузоподъемных крана, 24 556 подъемников (вышек), 529 283 лифта, 140 подвесных канатных дорог, 486 буксировочных канатных дорог, 2 фуникулера, 9428 эскалаторов и почти 6900 грузопассажирских строительных подъемников и подъемников для инвалидов).

Приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 № 533 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения».

Приказом Ростехнадзора от 06.02.2014 № 42 утверждены Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности пассажирских канатных дорог и фуникулеров».

Федеральные нормы и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности грузовых подвесных канатных дорог» утверждены приказом Ростехнадзора от 22.11.2013 № 563.

Вследствие мировых интеграционных процессов и снижения темпов производства отечественными производителями подъемных сооружений, на территории Российской Федерации эксплуатируется почти 130 тысяч единиц техники импортного производства, что составляет 16% от общего числа зарегистрированных в Ростехнадзоре подъемных сооружений.

Следует отметить, что коэффициент аварийности на 1000 кранов импортного производства более чем в 2 раза превышает коэффициент аварийности на отечественных кранах и составляет 0,07.

На уровень аварийности и смертельного травматизма при эксплуатации подъемных сооружений существенное влияние оказывает количество находящихся в эксплуатации подъемных сооружений. В 2013 г. количество подъемных сооружений уменьшилось по сравнению с 2012 г. более чем на 4500 ед.

Следует отметить, что до 2008 г. крановый парк России сокращался на 5-10 тыс. ед. в год, в 2008 г. был зафиксирован прирост кранового парка на 10 тыс. кранов, а с 2009 г. крановый парк вновь начал сокращаться. Однако по итогам 2011 г. количество кранов увеличилось по сравнению с данными 2010 г. на 9792 ед., а в 2012 г. – еще на 2049 ед. Количество других видов подъемной техники также продолжает увеличиваться.

Сокращение лифтового парка связано с отменой с момента вступления в силу технического регламента Таможенного союза ТР ТС 011/2011 «Безопасность лифтов» нормативных актов, в которых были изложены положения, устанавливающие порядок уче-

та и ввода лифтов в эксплуатацию, в связи с чем учет лифтов был прекращен.

Следует отметить, что на уровень промышленной безопасности оказывают влияние технические, организационные и финансовые проблемы на поднадзорных предприятиях.

Основной проблемной причиной снижения уровня промышленной безопасности в области надзора за подъемными сооружениями является большое количество оборудования, отработавшего свой расчетный ресурс .

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности, в том числе органами контроля, должного анализа аварийности являются сведения о количестве аварий на предприятиях, где эксплуатируются подъемные сооружения; материальном ущербе от аварий; их распределении по видам подъемных сооружений; их распределении по типам грузоподъемных кранов; количестве несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом; динамика смертельного травматизма при эксплуатации подъемных сооружений; распределение несчастных случаев со смертельным исходом по видам подъемных сооружений и по типам грузоподъемных кранов; динамика смертельного травматизма при эксплуатации лифтов; коэффициент смертельного травматизма на 1000 кранов.

Важной информацией для осуществления эффективного прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и оценки работы территориальных органов Ростехнадзора является распределение аварий и несчастных случаев со смертельным исходом по субъектам Российской Федерации и территориальным органам Ростехнадзора.

Распределение аварий по видам подъемных сооружений.

Большинство аварий 27 (около 90%) традиционно происходит при эксплуатации грузоподъемных кранов, около 6% – при экс-

плуатации подъемников (вышек), около 4% – при эксплуатации канатных дорог.

Распределение аварий по типам грузоподъемных кранов.

Наибольшее число аварий происходит при эксплуатации башенных кранов (более 40% общего количества аварий грузоподъемных кранов), автомобильных (около 20%) и гусеничных (примерно 15%). При эксплуатации мостовых кранов – около 7% аварий, портальных, пневмоколесных, козловых кранов – примерно по 4% на каждый тип кранов.

Следует отметить, что от 10 до 20% аварий происходят в условиях воздействия природных факторов (ураган, шквалистый ветер, обильный снегопад).

Большинство несчастных случаев (более 90%) происходит при эксплуатации грузоподъемных кранов и менее 10% – при эксплуатации лифтов, фасадных подъемников и автомобильных подъемников (вышек).

Анализ несчастных случаев, произошедших при эксплуатации грузоподъемных кранов, позволяет сделать вывод о том, что стабильно высоким является уровень травматизма при эксплуатации автомобильных (более 30% общего числа смертельных случаев на кранах), башенных (около 28%) и мостовых (около 28%) кранов.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаях.

Две трети аварий подъемных сооружений происходит по техническим причинам, в основном из-за неисправности технических устройств или неисправности (отсутствия) приборов безопасности, такое же число аварий – из-за неэффективности производственного контроля. Среди основных организационных причин возникновения аварий – нарушение технологической и трудовой дисциплины, неправильные или несогласованные действия обслуживающего персонала и неправильная организация производства работ, в том числе:

эксплуатация неисправного оборудования;

нарушение Руководства по эксплуатации кранов;

неудовлетворительная организация производства работ (как правило, выражающаяся в допуске к производству работ грузоподъемными кранами не аттестованных в установленном порядке ответственных специалистов и обслуживающего персонала и выполнении строительно-монтажных работ без проекта производства работ кранами);

производство работ по подъему и перемещению грузов кранами в отсутствии проекта или технологической карты, в которых должны быть приведены схемы строповки и перемещения груза с указанием последовательности выполнения операций, положения грузовых канатов, а также должны содержаться указания по безопасному перемещению груза, в том числе в части распределения допустимых нагрузок, приходящихся на каждый кран, участвующий в процессе подъема, и скорости перемещения груза в течении всего процесса подъема;

Почти 90% несчастных случаев со смертельным исходом в рассматриваемой сфере происходит по организационным причинам, в основном из-за неэффективности осуществления производственного контроля и неправильной организации производства работ; отсутствия паспорта и ремонтной документации, а также аттестованного персонала.

Основными техническими причинами смертельного травматизма на подъемных сооружениях является неудовлетворительное состояние технических устройств, приборов и устройств безопасности; эксплуатация неисправного оборудования, незарегистрированного в органах Ростехнадзора, отработавшего нормативный срок службы, без проведения экспертного обследования;

Так, на объекте строительства многоэтажного здания в условиях сильного порывистого ветра башенный кран начал движение по рельсовым путям в сторону рядом стоящего жилого дома. В конце кранового пути кран ударился о тупиковые упоры, снес их и

начал заваливаться по ходу движения. Башня и стрела крана упали на жилой дом, разрушив 8 балконов и повредив припаркованные рядом с домом автомобили. Пострадавших в результате аварии нет. Причиной аварии явились обстоятельства непреодолимой силы природного характера – ветровая нагрузка, превышающая допустимую для нерабочего состояния крана, а именно штормовой порыв ветра, скоростью 32 м/с, что в 1,5 раза превысило допустимую нагрузку, установленную заводом изготовителем для данного типа исполнения кранов.

Следует особо отметить, что с 2013 г., после исключения лифтов из категории ОПО, Ростехнадзором не осуществляются мероприятия, связанные с учетом и расследованием причин аварий и несчастных случаев, происшедших при эксплуатации лифтов.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность лифтов» в отношении лифтов и устройств безопасности лифтов осуществлялся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407. Однако Техническим регламентом Таможенного союза «Безопасность лифтов», принятым решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 824, требования к порядку расследования аварий и несчастных случаев, произошедших при эксплуатации лифтов, не установлены. В результате Правительством Российской Федерации принято Постановление от 23.08.2014 № 848 «Об утверждении правил проведения технического расследования аварий на опасных объектах – лифтах, подъемных платформах для инвалидов, эскалаторах (за исключением эскалаторов в метрополитенах).

Вместе с тем, по данным Единой лифтовой информационно-аналитической системы (ЕЛИАС НЛС), источником данных которой является общедоступная информация из средств массовой информации в Российской Федерации, в 2013 г. при эксплуатации лифтов пострадало 39 человек, из них 12 человек погибло. Больше половины происшествий произошло в пассажирских лифтах,

установленных в жилых домах. Несчастные случаи произошли в Москве, Санкт-Петербурге, Бийске, Волгограде, Воркуте, Гае, Иркутске, Калининграде, Киселевске, Новотроицке, Орле, Пензе, Перми, Петрозаводске, Самаре, Челябинске, Чехове.

Следует отметить, что в 2013 г. зафиксировано несколько случаев, когда информация об инцидентах и тяжелых несчастных случаях, произошедших на ОПО, своевременно не направлялась в территориальный орган Ростехнадзора, а поступала также из средств массовой информации.

Так, например, из СМИ стало известно о тяжелом несчастном случае, произошедшем в декабре 2012 г. с жительницей г. Смоленска на буксировочной канатной дороге клуба «Семигорье». При уточнении обстоятельств выяснилось, что указанная канатная дорога эксплуатировалась более 30 лет, однако сведений о ней в Ростехнадзоре не было.

Во время производства работ по опиловке деревьев с применением незарегистрированного в органах Ростехнадзора автогидроподъемника (владелец – ИП) произошло падение люльки с двумя рабочими на крышу одноэтажного здания, в результате чего один рабочий получил тяжелые травмы, второй погиб. Причинами аварии и группового несчастного случая стали отрыв пластины кронштейна крепления гидроцилиндра в результате разрушения ремонтного сварного шва в присоединении пластины к металлоконструкции нижнего колена стрелы (наличие пор, непровар шва по всей длине); эксплуатация неисправного подъемника, незарегистрированного в органах Ростехнадзора, отработавшего нормативный срок службы, без проведения экспертного обследования; неудовлетворительный уровень производственного контроля и технического обслуживания, отсутствие паспорта и ремонтной документации, а также аттестованного персонала.

Групповой несчастный случай произошел на площадке строительства комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических

заводов ОАО «Т…». При производстве работ по перемещению трубы длиной 11 м с помощью автокрана произошел срыв трубы, в результате чего была задета одна из балок возводимой металлоконструкции, которая упала на переходной мостик, где находились двое монтажников ООО «Д…». При падении монтажников с высоты 21 м один из них погиб, второй получил тяжелые травмы.

Причинами группового несчастного случая стали нарушения технологического процесса (перемещение труб без применения роликовых опор и электрических лебедок, нарушение схем строповки крупногабаритных и длинномерных грузов, осуществление работ по монтажу трубопровода на участке, где не завершены работы по закреплению основных балок); неудовлетворительная организация производства работ (отсутствие лица, ответственного за безопасное производство работ кранами, на месте производства работ повышенной опасности, на которые не разработаны схемы строповки, допуск к строповке необученных и неаттестованных работников, осуществление работ по монтажу трубопровода, нарушение должностных и производственных инструкций).

Статистика показывает, что при несчастных случаях в рассматриваемой сфере в основном гибнут работники, непосредственно не связанные с работой грузоподъемных кранов – ремонтный персонал, бетонщики, плотники, каменщики, сварщики и т.п.

Также анализ причин травматизма на подъемных сооружениях показал, что около 5% от общего числа погибших находятся в состоянии алкогольного опьянения.

Несмотря на то, что этот показатель имеет тенденцию к снижению (в 2012 г. 7% смертельно травмированных находились в состоянии алкогольного опьянения, в 2011 г. – 13%, а в 2010 г. – 17 %), допуск к работе персонала, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, как правило, приводит к серьезным последствиям.

Так, на площадке строительства жилого дома при подъеме башенным краном двух пачек арматуры общим весом более 9 т про-

изошло падение крана, в результате чего был тяжело травмирован крановщик.

Причины аварии: эксплуатация башенного крана с неработающим ограничителем нагрузки вследствие чего был допущен перегруз на 190%; неудовлетворительная организация производства работ и неэффективность производственного контроля, выразившиеся в допуске к работам необученного и неаттестованного персонала и нахождении пострадавшего крановщика на рабочем месте в состоянии алкогольного опьянения.

По итогам 2013 г., коэффициент травматизма на 1000 кранов в среднем по России составил 0,208. Кроме того, для должного анализа работы органов контроля прокурорам следует анализировать коэффициент травматизма на объектах, поднадзорных различным территориальным управлениям Ростехнадзора. Так, в Межрегиональном технологическом, Печорском, Нижне-Волжском, Западно-Уральском, Приволжском, Волжско-Окском, Енисейском, Дальневосточном и Ленском управлениях Ростехнадзора коэффициент смертельного травматизма на 1000 кранов по итогам 2013 г. – выше среднего по России, который составляет 0,208. Самый высокий коэффициент смертельного травматизма на 1000 кранов зафиксирован в Приволжском управлении Ростехнадзора, он составляет 0,321. В этом территориальном управлении в 2013 г. произошло 4 несчастных случая со смертельным исходом, при этом в нем зарегистрировано 7678 грузоподъемных крана.

Сравнительный анализ основных показателей деятельности территориальных органов Ростехнадзора в 2012-2013 гг. показывает, что количество поднадзорных организаций в 2013 г. резко уменьшилось по сравнению с 2012 г. (в 2012 г. общее количество поднадзорных организаций составляло 83 921 шт., а в 2013 – 74 213 шт.).

В 2013 г. инспекторами территориальных органов проведено 20 469 проверок поднадзорных организаций, эксплуатирующих подъ-

емные сооружения, из них 12 454 плановые и 8015 внеплановых. Процент выполнения годового плана работы составил 98%. По сравнению с 2012 г. количество проведенных проверок в 2013 г. уменьшилось на 17%.

При этом следует отметить, что в соответствии с пунктом 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489, с момента вступления в силу изменений к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» проверки организаций, эксплуатирующих платформы подъемные для инвалидов, эскалаторы, лифты, были исключены из указанного плана на 2013 г. Несмотря на это, Ростехнадзором продолжают осуществляться проверки организаций, эксплуатирующих лифты, в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность лифтов» (ТР ТС 011/2011).

Внеплановые проверки организаций, эксплуатирующих платформы подъемные для инвалидов и эскалаторов, проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и правил. При этом Правила устройства и безопасной эксплуатации платформ подъемных для инвалидов (ПБ 10-403–01), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 11 марта 2001 г. № 10, Правила устройства и безопасной эксплуатации эскалаторов (ПБ 10-77–94), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 2 августа 1994 г. № 47, применяются в настоящее время в части, не противоречащей действующему законодательству.

Количество нарушений, выявленных в ходе проведения проверок в 2013 г., снизилось по сравнению с 2012 г. на 22%. Также резко снизился коэффициент результативности работы инспекторского состава (среднее количество нарушений, выявленное в ходе одной проверки), в 2012 г. он составлял 8,14, а в 2013 г. – 4,31.

Среднее количество штрафов, приходящееся на одно обследование, в 2013 г. составляет 0,36.

В ходе проведения проверок в случае выявления нарушений требований нормативных правовых актов в области промышленной безопасности Ростехнадзором выдаются предписания об их устранении с указанием конкретных сроков, в необходимых случаях накладываются административные наказания, в том числе административные штрафы; административное приостановление деятельности.

Ростехнадзор рассматривает и утверждает заключения экспертизы промышленной безопасности, в необходимых случаях в утверждении отказывается. При этом в связи с выявлением многочисленных нарушений требований, предъявляемых к заключениям экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на ОПО, территориальными управлениями по поручению центрального аппарата Ростехнадзора проводятся внеплановые проверки соблюдения лицензионных требований и условий в отношении экспертных организаций.

В целях реализации решений Общественного Совета при Ростехнадзоре по организации региональных семинаров, касающихся применения действующего законодательства в отношении лифтов, в рамках семинаров, проводимых Национальным Лифтовым Союзом, Ростехнадзором проводятся выездные совещания с участием представителей центрального аппарата и территориальных органов Ростехнадзора, а также поднадзорных предприятий, по вопросам реализации технического регламента Таможенного союза «Безопасность лифтов» и решения проблем лифтового хозяйства на современном этапе развития лифтовой отрасли в отдельных регионах страны.

В качестве *положительного опыта, который может быть использован в прокуратурах при осуществлении надзора за исполнением законов о промышленной безопасности* можно отметить обучающие семинары, проводимые Ростехнадзором со своими сотрудниками в соответствии с утверждаемым планом проведения семинаров (совещаний) Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Основной задачей проводимых семинаров является доведение до сведения руководящего и инспекторского состава территориальных органов Ростехнадзора вступивших в силу изменений в законодательстве о промышленной безопасности, требований введенных технических регламентов и приказов Ростехнадзора, а также методов ведения надзорной деятельности с целью исключения характерных ошибок при осуществлении надзора за промышленной безопасностью ОПО, в том числе, где эксплуатируются подъемные сооружения. Кроме того, в рамках семинаров проводятся круглые столы, где обсуждаются типичные ситуации и характерные ошибки при осуществлении надзора за промышленной безопасностью поднадзорных объектов, а также даются разъяснения по всем возникшим у представителей территориальных органов Ростехнадзора вопросам по осуществлению контрольно-надзорной работы.

Например, в соответствии с Планом проведения семинаров (совещаний) Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на 2013 г., утвержденным приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Управлением государственного строительного надзора Ростехнадзора был организован и проведен семинар с заместителями руководителей и начальниками профильных отделов территориальных управлений Ростехнадзора на тему: «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в области надзора за подъемными сооружениями в свете требований законодательства в области промышленной безопасности и технического регулирования».

При осуществлении надзора в рассматриваемой сфере прокурорам следует учитывать значительные изменения в законодательстве о промышленной безопасности в последние годы.

Например, Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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» внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Изменения коснулись классификации ОПО, формирования принципов риск-ориентированного надзора за соблюдением эксплуатирующими организациями требований промышленной безопасности.

Лифты, эскалаторы (за исключением эскалаторов в метрополитенах) и платформы подъемные для инвалидов исключены из числа оборудования, наличие которого являлось признаком отнесения объекта к категории ОПО, и отнесены к объектам, являющимся опасными, на которые не распространяются положения 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Данные объекты подпадают под требования Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

ОПО, на которых используются только стационарно установленные грузоподъемные механизмы (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторы в метрополитенах, фуникулеры (ПС), отнесены к 4-му классу опасности, осуществление государственного надзора за которыми законодательством предусмотрено путем мониторинга информации, поступающей от эксплуатирующих организаций, без проведения пла-

новых проверок, по причине идентификации и отнесения таких объектов к объектам с низким риском возникновения аварии при эксплуатации ОПО.

За счет появления вышеуказанного класса опасности как следствия внесенных изменений в Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», произошло уменьшение количества объектов, относимых к более высоким классам опасности ОПО, в отношении которых предусмотрено осуществление государственного контроля и надзора путем проведения плановых проверок. Так, согласно отчетным данным территориальных управлений Ростехнадзора за 2013 г., из 67 942 ОПО, на которых эксплуатировались подъемные сооружения, в том числе лифты, после проведения перерегистрации с присвоением соответствующего класса опасности осталось только 46 493 ОПО (что составляет около 68% общего количества), из них более 42 100 объектов отнесены к 4-му классу опасности, 3100 объектов 3-го класса опасности содержат ПС в своем составе, 780 и 435 объектов 2-го и 1-го классов опасности соответственно включают в себя ПС.

Одновременно с изменениями в Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» у Ростехнадзора появились новые полномочия, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» в связи с принятием Комиссией Таможенного союза технических регламентов Таможенного союза «Безопасность лифтов», «О безопасности машин и оборудования», вступившими в силу в 2013 г. и устанавливающими требования к проектированию, изготовлению и подтверждению соответствия технических устройств, впервые выпускаемых в обращение на территории стран Таможенного союза, ранее содержавшиеся в

Правилах устройства и безопасной эксплуатации соответствующего поднадзорного оборудования.

Согласно предоставленным полномочиям по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза Ростехнадзору поручен контроль и надзор:

в отношении лифтов и устройств безопасности лифтов, которые эксплуатируются на опасных объектах – на стадии их эксплуатации, а также в процессе монтажа при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, в отношении которого контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований, установленных техническим регламентом, обеспечивается федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при проведении государственного строительного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности;

в отношении машин и оборудования, включающих в себя все подъемные сооружения, за которыми Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор на поднадзорных объектах, и связанных с требованиями к этой продукции процессов эксплуатации и утилизации.

Кроме этого, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407 Ростехнадзору поручено осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к продукции, сопровождаемой действительными документами об оценке (подтверждении) соответствия, произведенной и выпущенной в обращение в соответствии с действовавшими до дня вступления в силу технических регламентов Таможенного союза «Безопасность лифтов», «О безопасности машин и оборудования» обязательными требованиями, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

В целях приведения нормативной базы в соответствие с законодательством Российской Федерации Ростехнадзор провел разра-

ботку нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к монтажу, эксплуатации, ремонту, модернизации, реконструкции и утилизации подъемных сооружений, взамен отмененных в 2014 г. Правил устройства и безопасной эксплуатации соответствующего поднадзорного оборудования.

В ходе подготовки к проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи в рамках реализации «Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта» центральным аппаратом Ростехнадзора проверялись объекты, строящиеся для проведения указанных игр. В ходе контрольных мероприятий также проверялись технические устройства, установленные на строящихся объектах.

По результатам проверок по каждому объекту проводились совещания с генподрядными строительными и монтажными организациями. На совещаниях представителями Ростехнадзора доводились до участников совещания замечания по строящимся объектам и техническим устройствам, после чего, совместно с представителями строительных и монтажных организаций, разрабатывались и принимались мероприятия по устранению выданных замечаний.

В ходе подготовки к Олимпийским играм Ростехнадзором выдано 16 разрешений на применение вновь установленных канатных дорог.

Учитывая результаты расследования аварии, происшедшей в условиях сильного снегопада 13 января 2013 г. из-за падения дерева на технологическую траверсу опоры пассажирской подвесной канатной дороги «Олимпия» в г. Сочи, когда упавшие крупные ветви дерева спровоцировали открытие зажимов кабин подвижного состава и падение двух кабин без пассажиров, одной из причин чего явилось отсутствие взаимодействия эксплуатирующей организации с представителями Федерального агентства лестного хозяйства, центральным аппаратом Ростехнадзора была проведена

серьезная работа с территориальными органами Ростехнадзора с целью доведения до сведения организаций, эксплуатирующих канатные дороги, о необходимости:

наличия в проекте канатных дорог раздела по оценке риска аварии; проведения постоянного мониторинга территорий, прилегающих к трассам канатных дорог, на предмет наличия деревьев, угрожающих падением;

принятия решений об обрезке крон, вырубке и опиловке деревьев, высота которых превышает допустимые значения;

выполнению персоналом требований должностных и производственных инструкций с учетом результатов по осмотру территорий канатных дорог.

Совместно с Федеральным агентством лестного хозяйства был проведен мониторинг всех канатных дорог, установленных в г. Сочи. В эксплуатирующие организации направлены письма с указанием мероприятий, выполнение которых необходимо для безопасной эксплуатации канатных дорог.

К началу Олимпийских игр указанные мероприятия выполнены в полном объеме. По указаниям Управления государственного строительного надзора центрального аппарата Ростехнадзора организациями, эксплуатирующими канатные дороги, были приняты исчерпывающие меры (вырубка, укрепление, обрезка крон деревьев) по обеспечению безопасной эксплуатации канатных дорог.

4.21. Электрические станции, котельные, электрические и тепловые установки и сети

Число объектов энергетики, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору в целом по России составляет более 3,2 млн., в том числе:

533 тепловых электростанций;

195 газотурбинных электростанций;

более 111 тыс. котельных;

более 854 тыс. трансформаторных подстанций;

более 1,8 млн. потребителей электрической энергии;

более 490 тыс. потребителей тепловой энергии;

а также более 5 млн. км. линий электропередачи.

Инспекторским составом органов Ростехнадзора проводятся обследования по контролю организации безопасной эксплуатации и технического состояния оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, электрических и тепловых установок потребителей.

Анализ результатов проверок свидетельствует о низком уровне организации и неудовлетворительном состоянии по следующим направлениям:

подготовка и повышение квалификации персонала;

техническое перевооружение и реконструкция электростанций и сетей;

обновление основных производственных фондов.

В необходимых случаях материалы проверок должны передаваться территориальными управлениями Ростехнадзора в правоохранительные органы.

По результатам проверок Ростехнадзором допускаются в эксплуатацию новые и реконструированные энергоустановки.

В силу социальной значимости наиболее важное направление деятельности Ростехнадзора в рассматриваемой сфере – контроль за прохождением электро- и теплоснабжающими организациями осенне-зимнего периода. В ходе соответствующих проверок Ростехнадзором проводятся обследования электростанций, отопительных и отопительно-производственных котельных, теплосетевых и электросетевых организаций.

Кроме того, территориальные органы Ростехнадзора могут организовывать внеплановые проверки контроля хода подготовки предприятий жилищно-коммунального хозяйства и субъектов электро- и теплоэнергетики к работе в осенне-зимний период.

По результатам проверок выявляются нарушения норм и правил безопасности при эксплуатации теплоэнергетического оборудования, привлекаются к ответственности юридические и физические лица. Распространенными нарушениями, выявляемыми в ходе проверок является неудовлетворительный производственный контроль, неукомплектованность организаций обученным и аттестованным персоналом.

По результатам проведенных проверок и обследований Ростехнадзора при подготовке к работе в осенне-зимний период в энергоснабжающих организациях должны производиться необходимые ремонты оборудования электрических станций, в том числе в отношении энергетических котлов, водогрейных котлов, турбин, генераторов; а также ремонты отопительно-производственных и отопительных котельных, тепловых сетей, центральных тепловых пунктов, электрических сетей, электрических подстанций.

О неудовлетворительном состоянии безопасности энергоустановок в электро- и теплоснабжающих организациях территориальными органами Ростехнадзора направляются письма:

в адрес полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;

в органы прокуратуры;

в адрес губернаторов субъектов Российской Федерации;

в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в органы местного самоуправления.

Информация о проделанной территориальными органами Ростехнадзора работе и сведения об электро- и теплоснабжающих организациях, в которых сложилось наиболее неблагоприятное положение дел с состоянием безопасности при прохождении отопительного периода, направляется в Минрегион России, Минэнерго России.

Во исполнение протокольного решения заседания Правительства Российской Федерации от 23 мая 2013 г. Ростехнадзором из-

дан приказ от 10 июля 2013 г. № 298 «О контроле хода подготовки предприятий жилищно-коммунального хозяйства и субъектов электро- и теплоэнергетики к работе в осенне-зимний период 2013-2014 годов».

С 10 июля 2013 г. территориальными органами Ростехнадзора организовывались внеплановые проверки контроля хода подготовки предприятий жилищно-коммунального хозяйства и субъектов электро- и теплоэнергетики к работе в осенне-зимний период 2013/2014 г.

Осуществляя контроль за состоянием безопасности в электро- и теплоснабжающих организациях при подготовке к работе в осенне-зимний период 2013/2014 г., территориальные органы Ростехнадзора с мая по 15 ноября 2013 г. провели обследования 457 электростанций, 26 385 отопительных и 1543 отопительно-производственных котельных, 944 электросетевых и 2645 теплосетевых организаций.

В ходе проведенных территориальными органами Ростехнадзора проверок за указанный период было выявлено более 80 тыс. нарушений норм и правил безопасности при эксплуатации энергетического оборудования, привлечены к ответственности 4417 физических и 1147 юридических лиц. При этом было установлено, что в 155 организациях неудовлетворительно функционирует производственный контроль, 373 организации не полностью укомплектованы обученным и аттестованным персоналом.

В соответствии с Положением о проверке готовности субъектов электроэнергетики к работе в осенне-зимний период, утвержденным решением Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения (федерального штаба), протокол от 6 июля 2012 г. № 10, представители территориальных органов Ростехнадзора принимали участие в проведении оценки готовности электро- и теплоснабжающих организаций к работе в осенне-зимний период 2013/2014 г. и выдаче им паспортов готовности.

Процент готовности к осенне-зимнему периоду 2013/2014 г. организаций электроэнергетики составил 97,7% (1207 из 1236), в то время как в организациях ЖКХ процент готовности составил 93,6% (8280 из 8848).

Основные причины неполучения организациями паспортов готовности:

рабочие места не укомплектованы обученным и аттестованным персоналом;

техническое освидетельствование оборудования, экспертизы промышленной безопасности проводятся несвоевременно;

не проводятся ремонтные работы и наладочные испытания; схемы электроснабжения не соответствуют требованиям по надежности (резервное электропитание котельных);

отсутствует работоспособный резерв топливного хозяйства;

отсутствует или неисправна автоматика безопасности.

Важными для осуществления действенного прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности в сфере функционирования электрических станций, котельных, электрических и тепловых установок и сетей являются сведения о количестве несчастных случаев, в том числе, со смертельным исходом, и их распределении по видам объектов энергетики, о количестве аварий, а также об их распределении по федеральным округам Российской Федерации и по территориальным управлениям Ростехнадзора.

Распределение несчастных случаев по видам объектов энергетики.

Наибольшее количество несчастных случаев со смертельным исходом происходит на электроустановках потребителей – почти 70% и в электрических сетях – около 25%, в тепловых установках энергоснабжающих организаций происходит примерно 5-6% несчастных случаев со смертельным исходом.

Существенной является информация о технических и организационных причинах аварий и несчастных случаев.

Основными *техническими причинами несчастных случаев* являются:

ошибочные действия пострадавшего;

нарушение технологии выполнения работ;

невыполнение мероприятий по предупреждению несанкционированного появления опасного фактора в рабочей (опасной) зоне;

открытие дверей, люков, снятие ограждений с целью проникновения в опасную зону;

неработоспособность, отсутствие или неиспользование индивидуальных средств защиты.

Основные *организационные причины несчастных случаев:*

слабый контроль за проведением работ со стороны лиц, ответственных за безопасность работ;

низкая производственная дисциплина персонала;

неудовлетворительная организация работ административно-техническим персоналом;

неоформление работы нарядом-допуском или распоряжением;

неудовлетворительная организация допуска к работам.

Наибольшее число аварий (более 50%) происходит из-за отключения генерирующего оборудования на теплоэлектростанциях, гидроэлектростанциях (генераторов, турбогенераторов и т.п.) и объектов электросетевого хозяйства, вследствие чего снижается надежность энергосистемы, включая разделение энергосистемы на части, а также выделение отдельных энергорайонов Российской Федерации на изолированную от Единой энергетической системы России работу. Кроме того, многие аварии происходят из-за повреждения воздушных линий электропередач, а также применения морально устаревшего оборудования.

По итогам анализа имеющейся практики можно выделить *следующие основные причины аварий на электросетевом оборудовании:*

нарушения работы средств диспетчерского и технологического управления наиболее часто происходят из-за отсутствия или неподдержания в работоспособном состоянии резервных каналов

связи, а также неправильных действий персонала при переключении каналов, переходе на резервные источники питания; износ оборудования в процессе длительной эксплуатации;

грозовые отключения с последующим развитием аварии из-за высокого сопротивления заземляющих устройств опор воздушных линий и сбоев в работе средств автоматики;

зарастание просек с последующим касанием деревьями проводов, падение деревьев на провода воздушных линий из-за несвоевременной расчистки трасс воздушных линий;

неправильная работа средств режимной и аварийной автоматики из-за проектных ошибок, отклонений от проектов в процессе монтажа и эксплуатации оборудования, ошибочных действий оперативного и диспетчерского персонала;

низкое качество проведения технического обслуживания, с последующими отказами оборудования из-за сбоев в работе релейной защиты и автоматики, коротких замыканий, перекрытия фарфоровых изоляторов;

провоз негабаритных грузов, работа автокрана вблизи воздушной линии, несанкционированная рубка и транспортирование леса с касанием проводов, замыканием на землю и последующим развитием аварии;

производственные дефекты оборудования, приводящие к механическим повреждениям, разрушениям оборудования и возможному возгоранию;

наброс проводящих предметов (проводящая пленка, проволока) на провода воздушных линий, приводящий к коротким замыканиям.

Одной из актуальных задач прокурорского надзора в сфере безопасности объектов электроэнергетики является обеспечение исполнения владельцами электрических сетей обязанностей по определению границ охранных зон указанных объектов, внесению сведений о данных границах в государственный кадастр

недвижимости и соблюдению требований законодательства к режиму и содержанию названных охранных зон. Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 160.

В результате анализа обстоятельств и причин несчастных случаев руководителям предприятий, организаций, учреждений может быть предписано следующее:

проведение внепланового инструктажа по охране труда и проверок знаний правил эксплуатации и межотраслевых правил по охране труда; изучение обстоятельств и причин несчастного случая;

проведение внеочередной проверки знаний руководителей и специалистов по охране труда;

усиление надзора и контроля со стороны администрации;

проведение обучения персонала безопасным приемам работы.

Ниже приведены типичные примеры аварий в рассматриваемой области.

В энергосистеме республики Коми произошла авария, в результате которой произошло отключение потребителей в количестве 194 500 человек. При расследовании причин аварии установлено, что первой причиной аварии явилось повреждение воздушной линии электропередачи. Причиной отключения значительного количества потребителей явилось применение морально устаревшего оборудования релейной защиты.

Одна их наиболее существенных аварий, классифицирующаяся как отключение объектов электросетевого хозяйства, произошла в Калининградской энергосистеме. В момент прохождения грозового фронта в районе города Советск отключилась линия выдачи мощности 330 кВ Калининградской ТЭЦ-2, что сразу же привело к срабатыванию противоаварийной автоматики на ТЭЦ-2 и отключению одного из генераторов, в дальнейшем в

результате неправильной работы технологической защиты были остановлены все находящиеся в работе генераторы. Станция отключилась с потерей электроэнергии для собственных нужд, в результате без электроснабжения осталась западная часть Калининградской области (население 645 300 человек, мощностью около 320 МВт).

Анализ случаев прекращений энергоснабжения потребителей показывает, что их основными причинами продолжают оставаться ветхое состояние оборудования и сетей, прекращение подачи электроэнергии, неквалифицированные действия обслуживающего персонала.

При осуществлении надзора, прокурорам следует учитывать, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 г. № 67 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» Ростехнадзор осуществляет полномочия по контролю и надзору в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности:

за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов;

за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50% и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие

акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50% акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок;

До настоящего времени требования энергетической эффективности для зданий, строений и сооружений не установлены, таким образом, исполнение одной из трех функций Ростехнадзора по контролю и надзору за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности выполняется только в части контроля наличия приборов учета энергетических ресурсов.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности на объектах электроэнергетики прокурорам следует исходить из того, что угрозу безопасности на объектах электроэнергетики и электросетевого хозяйства создают не только нарушения, допускаемые предприятиями в данной сфере, но и чрезвычайные ситуация природного и техногенного характера.

Так, по сведениям Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ежегодно увеличивается количество чрезвычайных ситуаций техногенного характера в электроэнергетической сфере.

По сведениям ФКУ «Всероссийский центр мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России» (далее – Центр «Антистихия»), на тер-

ритории многих субъектов Российской Федерации прогнозируются техногенные чрезвычайные ситуации, в том числе на объектах элеткроэнергетики.

В целях своевременного предупреждения, локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, Центр «Антистихия» осуществляет подготовку и доведение прогнозов до региональных центров и территориальных органов МЧС России по субъектам Российской Федерации. В настоящее время региональные центры мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций созданы и функционируют почти во всех субъектах Российской Федерации.

Учитывая изложенное *прокурорам необходимо принимать действенные меры к повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением юридическими лицами, являющимися собственниками опасных производственных объектов электроэнергетики и электросетевого хозяйства, законодательства в сфере промышленной безопасности.*

В ходе проведения прокурорских проверок необходимо давать оценку достаточности и эффективности принимаемых территориальными органами Ростехнадзора мер по выявлению и предупреждению нарушений требований промышленной безопасности на указанных объектах.

В целях предупреждения чрезвычайных ситуаций в сфере электроэнергетики, обеспечения ее надежного и безопасного функционирования и предотвращения возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии, прокуроры должны обращать пристальное внимание на исполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными контролирующими и надзорными органами, требований законодательства о защите населения и тер-

риторий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики, *прокурорам необходимо организовывать соответствующие проверки, в ходе которых устанавливать причины указанных ситуаций и способствовавшие им условия.*

4.22. Гидротехнические сооружения (ГТС)

Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (ГТС) осуществляют 22 территориальных управления Ростехнадзора в 83 субъектах в восьми федеральных округах Российской Федерации.

Ростехнадзору поднадзорны ГТС (комплексы ГТС) промышленности, энергетики и водохозяйственного комплекса, в том числе:

комплексы ГТС жидких промышленных отходов, такие как комплексы ГТС хвостохранилищ и шламохранилищ в горнодобывающей промышленности, комплексы ГТС хранилищ отходов предприятий химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленностях, комплексы ГТС накопителей отходов металлургической промышленности;

комплексы топливно-энергетического комплекса, в том числе: ГЭС, ГРЭС, ТЭЦ, ГАЭС, АЭС;

ГТС водохозяйственного комплекса, часть из которых находится в ведении Минсельхоза России, часть – в ведении Росводресурсов, некоторые являются бесхозяйными.

Общее количество поднадзорных Ростехнадзору ГТС (комплексов ГТС) промышленности, энергетики и водохозяйственного комплекса, составляет 30 188, из них: 844 комплекса ГТС жидких промышленных отходов, в том числе 365 комплексов ГТС хвостохра-

нилищ и шламохранилищ в горнодобывающей промышленности; 377 комплексов ГТС хранилищ отходов предприятий химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленностях; 102 комплекса ГТС накопителей отходов металлургической промышленности;

568 комплексов топливно-энергетического комплекса, в том числе ГЭС–218, ГРЭС–80, ТЭЦ–256, ГАЭС–3, АЭС–11;

28776 ГТС водохозяйственного комплекса, в том числе: в ведении Минсельхоза России – 1481, в ведении Росводресурсов - 884, бесхозяйные – 5772, прочие – 20 639.

ГТС в соответствии со СНиП 33-01–2003 «Гидротехнические сооружения. Основные положения» классифицируются в зависимости от их высоты и типа грунтов основания по классам и распределяются следующим образом:

класса – 116 комплексов;

класса – 332 комплекса;

класс – 669 комплексов;

класса – 29 071 комплекс.

По данным Российского регистра ГТС уровень безопасности поднадзорных ГТС оценивается следующим образом:

нормальный уровень безопасности, при котором ГТС не имеют дефектов и повреждений, дальнейшее развитие которых может привести к аварии, а эксплуатация ГТС осуществляется с выполнением норм и правил безопасности, имеют 39,4% комплексов ГТС от общего количества;

пониженный уровень безопасности, при котором сооружения находятся в нормальном техническом состоянии, но имеются нарушения правил эксплуатации, имеют 43,4% комплексов ГТС;

неудовлетворительный уровень безопасности, характеризуемый превышением первого (предупреждающего) уровня значений критериев безопасности и ограниченной работоспособностью сооружений, имеют 12,5% комплексов ГТС;

опасный уровень безопасности, характеризуемый превышением предельно допустимых значений критериев безопасности, потерей работоспособности и не подлежащих эксплуатации, имеют 4,7% комплексов ГТС.

В соответствии с действующим законодательством Ростехнадзор имеет право проводить внеплановые проверки в рассматриваемой сфере по следующим основаниям:

в рамках исполнения предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок;

в связи с возникновением угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации.

Органы Ростехнадзора обязаны направлять уведомлений в муниципальные образования для принятия мер по учету бесхозяйных ГТС, а также уведомления в органы государственной власти субъектов Российской Федерации для принятия мер по обеспечению безопасности бесхозяйных ГТС.

Существенной для осуществления прокурорского надзора является информация о количестве аварий, связанные с повреждениями ГТС, приведшими к возникновению чрезвычайных ситуаций и их причинах.

Анализ материалов расследования аварий указывает на то, что их *основными причинами* является несоблюдение собственниками ГТС и (или) эксплуатирующими организациями законодательства Российской Федерации в области безопасности ГТС, в том числе:

не принимаются необходимые меры по обеспечению безопасности ГТС, в том числе по установлению критериев их безопасности, оснащению ГТС техническими средствами в целях постоянного контроля за их состоянием, заблаговременному проведению комплекса мероприятий по максимальному уменьшению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на ГТС;

не обеспечивается контроль (мониторинг) за показателями состояния ГТС при возрастающих природных и техногенных воздействиях, не проводится оценка безопасности ГТС, в том числе регулярная оценка безопасности ГТС и анализ причин ее снижения с учетом работы ГТС в каскаде, вредных природных и техногенных воздействий, результатов хозяйственной и иной деятельности, в том числе деятельности, связанной со строительством и эксплуатацией объектов на водных объектах и на прилегающих к ним территориях ниже и выше ГТС. Отсутствует необходимая квалификации специалистов и работников, связанных с эксплуатацией и обслуживанием ГТС;

не проводятся регулярные обследования (многофакторные обследования) состояния ГТС, установленной на ГТС аппаратуры и оборудования, в том числе с привлечением специалистов-гидротехников отраслевых научно-исследовательских и проектных организаций, финансовые и материальные резервы, предназначенные для ликвидации аварии ГТС;

не в полном объеме финансируются мероприятия по эксплуатации ГТС, обеспечению их безопасности, а также работы по предотвращению и ликвидации последствий аварий ГТС;

не обеспечивается наличие, в том числе на территории объектов (ГТС), в достаточном объеме необходимое количество резервов строительных материалов, средств и специальной техники для оперативной локализации повреждений и аварийных ситуаций на ГТС, а также наличие и укомплектованности аварийно-ремонтных и аварийно-спасательных бригад.

4.23. Государственный строительный контроль (надзор)

4.23.1. Осуществление государственного строительного контроля (надзора) при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства

Федеральный государственный строительный надзор непосредственно осуществляет территориальные управления и межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» и в соответствии с Административным регламентом по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление федерального государственного строительного надзора указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти. Указанный Административный регламент утвержден приказом Ростехнадзора от 31 января 2013 г. № 38.

Осуществление государственного строительного надзора регламентируется, в том числе, следующими документами:

Порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора, утвержден приказом Ростехнадзора от 26 декабря 2006 г. № 1130;

Порядок проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов,

проектной документации, утвержден приказом Ростехнадзора от 26 декабря 2006 г. № 1129.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора Указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти.

Прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов в процессе осуществления государственного строительного контроля (надзора), необходимо иметь представление об ***основных видах объектов, при строительстве, реконструкции которых осуществлялся федеральный государственный строительный надзор.*** Это такие виды, как:

1. Объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять:

- на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
- на континентальном шельфе Российской Федерации;
- во внутренних морских водах.

2. Объекты обороны и безопасности;

3. Автомобильные дороги федерального значения;

4. Объекты культурного наследия федерального значения;

5. Особо опасные, технически сложные и уникальные объекты, указанные в ст. 48.1 Градостроительного кодекса, из них:

- объекты использования атомной энергии;
- гидротехнические сооружения первого и второго классов,

устанавливаемые в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений;

- сооружения связи, являющиеся особо опасными, технически сложными в соответствии с законодательством Российской Федерации в области связи;

- объекты космической инфраструктуры;

- линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 кВ и более;

- объекты авиационной инфраструктуры;

- объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- метрополитены;

- морские порты, за исключением морских специализированных портов, предназначенных для обслуживания спортивных и прогулочных судов;

- тепловые электростанции мощностью 150 МВт и более;

- опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии с законодательством Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов;

- уникальные объекты.

6. Иные объекты, определенные Правительством РФ.

7. Объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности.

На начало 2014 г. количество объектов капитального строительства при строительстве, реконструкции которых осуществляется государственный строительный надзор составило 15 564, из них 60 – объекты использования атомной энергии.

Наибольшее количество объектов капитального строительства, при строительстве, реконструкции которых осуществляется государственный строительный надзор, составляют ОПО, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии с законодательством Российской Федерации о промышленной безопас-

ности ОПО и которые составляют 87% от общего числа поднадзорных объектов капитального строительства.

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в рамках государственного строительного надзора территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора и межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора проводятся проверки объектов строительства и объектов реконструкции.

Например, в 2013 г. территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора проведено 13 969 проверок, из них: 82% – проверки объектов строительства; 18% – проверки объектов реконструкции. Межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора проведено 118 проверок, из них 85% – проверки объектов строительства, 15% –проверки объектов реконструкции.

Кроме того, в соответствии с законодательно возложенными полномочиями Ростехнадзором могут проводится внеплановые выездные проверки:

- в рамках исполнения предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок, по основаниям, связанным с возникновением угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- проверки на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации (например, в 2013 г. подобная проверка проведена в рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации по итогам совещания по вопро-

су «О состоянии и проблемах развития топливно-энергетического комплекса в Северо-Кавказском федеральном округе» от 20 декабря 2013 г.);

проверки по поручению органов прокуратуры (например, в 2013 г. по поручению органов прокуратуры территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора была проведена 21 проверка).

В ходе осуществления полномочий федерального государственного строительного надзора особое внимание уделяли предупреждению и пресечению нарушений заказчиками-застройщиками, подрядными организациями соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), нормативных правовых актов и проектной документации.

В соответствии с требованиями действующего законодательства (ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – Закон № 294-ФЗ) органы Ростехнадзора направляют в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок. В сфере государственного строительного надзора большинство из таких заявлений направляются территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору. Намного меньше заявлений о согласовании проверок поступает от межрегиональных территориальных управлений Ростехнадзора по надзору за ядерной и радиационной безопасностью.

Например, в 2013 г. в органы прокуратуры было направлено 70 заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, из них 69 заявление было направлено территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору и 1 заявление – межрегиональным территориальным управлением по надзору за ядерной и радиационной безопасностью – Волжским межрегиональным территориальным управлением по надзору за ядерной и радиационной безопасностью.

Практика свидетельствует, что большинство нарушений выявляются в отношении объектов строительства; менее четверти – в отношении объектов реконструкции. При наличии оснований по итогам проведения проверок Ростехнадзором возбуждаются дела об административных правонарушениях и накладываются административных наказания, в том числе административные штрафы. В необходимых случаях решениями судов общей юрисдикции по материалам Ростехнадзора приостанавливается деятельность соответствующих организаций, участвующих в строительстве, реконструкции объектов капитального строительства; Ростехнадзором выдаются протоколы о временном запрете деятельности организаций.

Наибольшее количество административных дел содержат состав административных правонарушений, предусмотренных статьей 9.4 КоАП РФ «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов».

Так, территориальными управлениями Ростехнадзора в 2013 г. выявлено 51 081 правонарушение в рамках государственного строительного надзора, из них: 75% – в отношении объектов строительства; 25% – в отношении объектов реконструкции.

При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства основными видами нарушений являются:

отклонения от проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы;

несоблюдение технологии строительства;

отсутствие разрешений на строительство, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственной экологической экспертизы;

осуществление строительства, реконструкции без разрешения на строительство (реконструкцию);

отсутствие и некачественное оформление исполнительной документации (общие, специальные журналы работ, акты осви-

детельствования скрытых работ и т.д.); нарушение сроков направления извещений о начале строительства; отсутствие свидетельств саморегулируемой организации о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства;

отсутствие или неудовлетворительное осуществление строительного контроля на объекте;

несвоевременное извещение органа государственного строительного надзора о начале строительных работ и о сроках завершения работ подлежащих проверке;

несвоевременное уведомление об изменении сроков завершения работ, подлежащих проверке, об устранении нарушений;

отсутствие рабочей документации, в том числе и проектов производства работ, разработанных и утвержденных в установленном порядке;

неудовлетворительное осуществление строительного контроля;

ведение исполнительной документации общих и специальных журналов работ с нарушениями обязательных требований;

несвоевременное устранение нарушений по предписаниям;

нарушение требований проектной документации;

нарушения требований охраны труда и техники безопасности.

В рамках государственного строительного надзора территориальными управлениями и межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора выдаются заключения о соответствии объектов капитального строительства (объектов строительства и объектов реконструкции) требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Прокурорам следует учитывать, что *в рамках государственного строительного надзора осуществляется экологический, санитарно-эпидемиологический и пожарный надзоры при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства.*

Так, Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54, в рамках государственного строительного надзора предусмотрено осуществление государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор).

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» и постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» функции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничений негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы переданы Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством функции государственного экологического надзора, закрепленные за Ростехнадзором, осуществляются исключительно в рамках государственного строительного надзора на основании пункта 5 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54.

Так, в соответствии с пунктом 5 указанного Положения, если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляется государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль).

При этом привлечение к ответственности нарушителей законодательства в данной сфере (в том числе при нарушении требований экологического законодательства) осуществляется в пределах санкций статей 9.4 и 9.5 КоАП РФ, рассмотрение которых отнесено к компетенции органов государственного строительного надзора (в том числе Ростехнадзора).

В случаях выявления фактов нарушения требований законодательства в области экологии и выходящих за рамки функций Ростехнадзора в сфере государственного строительного надзора, Ростехнадзор в установленном порядке направляет информацию о таких фактах в компетентные органы, в функции которых входит соответствующий экологический надзор (в частности – Росприроднадзор).

Таким образом, в рамках осуществления государственного строительного надзора территориальными управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора, межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью должны также выявляться нарушения экологического и санитарно-эпидемиологического законодательства, нарушения требований пожарной безопасности.

4.23.2. Надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение государственного реестра указанных организаций

Надзор за деятельностью саморегулируемых организаций (СРО) в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение государственного реестра указанных организаций, осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на основании и в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2008 г. № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций».

По результатам рассмотрения уведомлений СРО об изменении сведений, содержащихся в государственном реестре СРО, Ростехнадзором в адрес СРО направляются предписывающих письма об устранении нарушений законодательства в области саморегулирования.

Между тем, как установлено проверками, проведенными органами прокуратуры, ***Ростехнадзором допускаются многочисленные нарушения законодательства при ведении государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектиро-***

вания, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (далее – государственный реестр).

Установлено, в частности, что Ростехнадзор систематически в отсутствие законных оснований приостанавливал внесение сведений в государственный реестр. Например, по состоянию на 03.12.2013 Службой приостановлено внесение таких сведений о 25 саморегулируемых организациях. Как показала проверка, в отношении 21 из них соответствующие решения приняты вопреки ч. 5 ст. 55.18 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), предусматривающей в качестве единственного основания для приостановления внесения сведений в государственный реестр выявление Ростехнадзором нарушения саморегулируемой организацией требований ГрК РФ при принятии ею решений о выдаче члену саморегулируемой организации свидетельства о допуске к определенным видам работ, внесении в него изменений и других решений.

Внесение в государственный реестр сведений о ряде некоммерческих партнерств приостановлено Службой по иным, не предусмотренным законом основаниям: в связи с непредставлением сведений и документов, нарушением сроков их направления в Ростехнадзор или отсутствием данных о полномочиях лиц, подписавших уведомления в Службу от имени саморегулируемых организаций.

Приостановление Ростехнадзором внесения в государственный реестр сведений по таким основаниям нарушает права и законные интересы названных саморегулируемых организаций, свидетельствует о ненадлежащем исполнении начальниками управлений государственного строительного надзора своих должностных обязанностей, об ослаблении им контроля за работой подчиненных сотрудников.

В целях устранения подобного рода нарушений Генеральной прокуратурой РФ внесено представление руководителю Феде-

ральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с требованиями возобновить внесение в государственный реестр сведений в отношении вышеуказанных саморегулируемых организаций; обеспечить неукоснительное соблюдение требований ГрК РФ при ведении государственного реестра; привлечь к установленной ответственности виновных должностных лиц.

Прокурорскими проверками выявлялось ***отсутствие взаимодействия*** Ростехнадзора с саморегулируемыми организациями при осуществлении государственного контроля (надзора) в отношении их членов. Так, территориальными органами Ростехнадзора в нарушение требований ч. 13 ст. 9 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – Закон № 294-ФЗ) при проведении плановой проверки членов саморегулируемой организации в целях обеспечения возможности участия в контрольных мероприятиях органы управления саморегулируемой организации не уведомляются.

Подобного рода нарушения во многом являются следствием отсутствия в Ростехнадзоре порядка реализации положений ст. 9 Закона № 294-ФЗ в части уведомления саморегулируемых организаций о проведении плановой проверки в отношении ее члена, обеспечения возможности участия или присутствия его представителя при проведении проверки, а также обязанности об информировании саморегулируемой организации о выявленных нарушениях в деятельности ее члена.

Кроме того, прокурорам следует учитывать следующие достаточно распространенные на практике нарушения в области саморегулирования:

направление уведомлений с нарушением сроков, установленных частью 3 статьи 55.17 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пунктом 1 части 3 статьи 22 Федерального за-

кона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»;

отсутствие сведений о полномочиях лиц, подписывающих уведомления СРО об изменении сведений, содержащихся в государственном реестре СРО;

отсутствие актуального реестра членов СРО на электронном носителе в нарушение требований части 14 статьи 55.5 и части 3 статьи 55.17 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

нарушения при формировании и размещении компенсационного фонда;

нарушения квалификационных требований при выдаче свидетельств о допуске; отсутствие контроля СРО за соблюдением требований технических регламентов при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства своими членами;

нарушения порядка приема членов в СРО;

отсутствие оплаты или частичная оплата взноса в компенсационный фонд, оплата взноса в компенсационный фонд третьими лицами;

выдача свидетельств о допуске при отсутствии договора страхования;

нарушения при размещении информации о деятельности СРО и их членов на сайтах в сети «Интернет».

В рамках осуществления функции по контролю (надзору) за деятельностью СРО Ростехнадзором издан приказ от 7 мая 2013 г. № Пр-195 «Об организации осуществления контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Кроме того, в целях осуществления государственной функции по контролю (надзору) за деятельностью СРО в области инже-

нерных изысканий, архитектурностроительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства Ростехнадзором разработан Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью СРО в области инженерных изысканий, архитектурностроительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденный приказом Ростехнадзора от 25 июля 2013 г. № 325.

Глава 5. Организация и результаты экспертной деятельности

5.1. Экспертиза безопасности объектов использования атомной энергии. Правовые основы, цель и направления экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии (ОИАЭ) и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии. Формирование и функционирование системы проведения экспертизы.

Экспертиза безопасности (экспертиза обоснования безопасности), выполняемая в рамках процедуры лицензирования Ростехнадзором видов деятельности в области использования атомной энергии, проводится в целях оценки соответствия представленного соискателем лицензии или владельцем лицензии (лицензиатом) (далее – заявитель) обоснования безопасности объекта использования атомной энергии (ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, радиоактивных отходов и др.), сведений о его фактическом состоянии, обоснования безопасности заявляемого вида деятельности в области использования атомной энергии законодательству Российской Федерации, нормам и правилам в области использования атомной энергии, современному уровню развития науки, техники и производства. При экспертизе безопасности оценивают полноту предусмотренных заявителем мер технического и организационного характера по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при осуществлении заявленной деятельности.

Необходимость проведения экспертизы безопасности в области использования атомной энергии определена:

Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 280.

Содержательные и организационные аспекты, касающиеся проведения экспертиз безопасности, установлены Административным регламентом исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 октября 2008 г. № 262 (далее – Административный регламент).

Каждая экспертиза безопасности проводится одной из экспертных организаций по утвержденному Ростехнадзором заданию, включающему тематические вопросы экспертизы, требования к экспертному заключению и его представлению в Ростехнадзор, а также перечень документов заявителя, подлежащих экспертизе.

Экспертизе безопасности подлежат представляемые заявителями в Ростехнадзор при подаче заявлений на получение лицензий, переоформление лицензий (условий действия лицензий) документы, обосновывающие безопасность объектов использования атомной энергии и (или) заявленных видов деятельности в области использования атомной энергии и содержащие сведения о фактическом состоянии объектов использования атомной энергии. Требования к составу и содержанию этих документов установлены Административным регламентом.

Экспертиза безопасности проводится экспертными организациями, имеющими лицензии Ростехнадзора на право проведения экспертиз безопасности (экспертиз обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов де-

ятельности в области использования атомной энергии. Согласно Административному регламенту, информация об экспертных организациях, имеющих соответствующие лицензии Ростехнадзора, размещается на интернет-сайте www.gosnadzor.ru. Заявители самостоятельно выбирают экспертную организацию из числа имеющих соответствующие лицензии Ростехнадзора.

К проведению экспертизы не могут привлекаться лица, участвовавшие в разработке представленных заявителем в Ростехнадзор документов, обосновывающих обеспечение безопасности объекта использования атомной энергии и (или) вида деятельности в области использования атомной энергии. При наличии в подлежащих экспертизе документах сведений, составляющих государственную тайну, экспертиза этих документов проводится экспертными организациями, имеющими право работы с такими сведениями.

По результатам экспертизы безопасности экспертная организация составляет экспертное заключение об обосновании безопасности объекта использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии. Экспертное заключение утверждается руководителем экспертной организации, заверяется печатью этой организации и направляется в Ростехнадзор, где оценивается на соответствие требованиям задания на экспертизу, после чего Ростехнадзор письменно уведомляет экспертную организацию о принятии или об отказе в принятии экспертного заключения.

Датой завершения экспертизы является дата письменного уведомления Ростехнадзором о принятии экспертного заключения.

Действующая в Ростехнадзоре система экспертизы безопасности представляет собой совокупность порядка проведения экспертизы, технических экспертов, правил и критериев оценки, методик и средств, применяемых при экспертизе.

Ростехнадзор осуществляет управление системой экспертизы безопасности посредством:

разработки нормативных документов и руководств по безопасности;

выдачи организациям лицензий на право проведения экспертизы;

регулярной оценки эффективности системы экспертизы безопасности;

организации научных исследований для развития методов экспертизы;

организации баз данных по объектам использования атомной энергии;

учета международного опыта проведения экспертиз безопасности.

Для проведения экспертизы безопасности Ростехнадзором привлекаются экспертные организации, имеющие необходимые лицензии. По результатам проводимых экспертиз принимается решение о выдаче испрашиваемой соискателем лицензии или об отказе в выдаче.

Прокурорам целесообразно иметь представление об *основных видах деятельности, на которые выдаются экспертные заключения*. Это:

проектирование и конструирование ядерных установок;

проектирование и конструирование радиационных источников;

проведение экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и видов деятельности в области использования атомной энергии; проектирование пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов;

проектирование и конструирование ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов;

конструирование оборудования;

эксплуатация комплекса, содержащего радиоактивные вещества;

эксплуатация пункта хранения радиоактивных веществ;

эксплуатация пункта хранения ядерных материалов;

эксплуатация ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов;

размещение ядерных установок;

сооружение ядерных установок;

обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ;

конструирование оборудования для атомных станций;

проектирование и конструирование ядерной установки в части отдельных зданий и сооружений, иных систем ядерной установки (блока атомной станции);

конструирование оборудования для объектов ядерного топливного цикла;

конструирование оборудования для исследовательских ядерных установок;

конструирование оборудования для ядерных установок судов и иных плавсредств;

конструирование и изготовление оборудования для хранилищ радиоактивных отходов (РАО);

конструирование и изготовление оборудования;

конструирование и изготовление оборудования для ядерных установок;

изготовление оборудования для атомных станций;

изготовление оборудования для радиационно-опасных объектов;

изготовление оборудования для объектов ядерного топливного цикла;

изготовление оборудования для ядерных установок судов и иных плавсредств;

обращение с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании;

использование ядерных материалов и (или) радиоактивных веществ при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

вывод из эксплуатации сооружений;

размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

эксплуатация ядерной установки в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

эксплуатация радиационного источника;

эксплуатация стационарного объекта и сооружения, расположенного вне территории ядерной установки или радиационного источника, имеющего региональное значение, предназначенного для хранения РАО;

эксплуатация стационарного объекта и сооружения, предназначенного для захоронения РАО, в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

сооружение ядерных установок в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

сооружение радиационных источников в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

сооружение атомных станций в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

сооружение хранилищ РАО в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации;

обращение с РАО в части выполнения работ и предоставления услуг эксплуатирующей организации.

В соответствии с возложенными полномочиями Межрегиональными территориальными управлениями Ростехнадзора по ядерной и радиационной безопасности (МТУ ЯРБ) организуется экспертиза документов, обосновывающих безопасность объектов использования атомной энергии (ОИАЭ) и связанной с ними деятельности, в том числе:

экспертиза документов, обосновывающих безопасность сооружения объекта применения лицензируемой деятельности (в т.ч. оказание услуг);

экспертиза документов, обосновывающих безопасность эксплуатации объекта применения лицензируемой деятельности (в т.ч. оказание услуг);

экспертиза документов, обосновывающих безопасность вывода из эксплуатации объекта применения лицензируемой деятельности (в т.ч. оказание услуг);

экспертиза документов, обосновывающих безопасность обращения с ядерными материалами (оказание услуг);

экспертиза документов, обосновывающих безопасность обращения с РВ;

экспертиза документов, обосновывающих безопасность обращения с РАО;

экспертиза документов, обосновывающих безопасность использования радиоактивных веществ при проведении НИР и ОКР;

экспертиза документов, обосновывающих безопасность проектирования и конструирование объекта использования атомной энергии (оказание услуг);

экспертиза документов, обосновывающих безопасность конструирования оборудования для объекта использования атомной энергии;

экспертиза документов, обосновывающих безопасность изготовления оборудования для объекта использования атомной энергии.

В рамках процедуры лицензирования деятельности в области использования атомной энергии, осуществляемой Ростехнадзором, федеральное бюджетное учреждение «Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности» (ФБУ «НТЦ ЯРБ») разрабатывает по поручениям Ростехнадзора и в соответствии с техническими заданиями на проведение экспертизы соответствующие экспертные заключения.

Такие экспертные заключения выдаются по следующим объектам использования атомной энергии и связанным с ними видами деятельности:

ядерные установки АЭС;

исследовательские ядерные установки, ядерные установки судов;

пункты хранения ядерных материалов (ЯМ), радиоактивных веществ (РВ) и хранилища радиоактивных отходов (РАО), расположенные на атомных электростанциях или на предприятиях топливного цикла, транспортирование ЯМ, РВ, РАО;

ядерные установки топливного цикла;

НИР, услуги эксплуатирующим организациям, деятельность по экспертизе безопасности.

Большинство работ по экспертизе, относящихся к АЭС, как правило, связаны с заявлениями на внесение изменений в условия действия лицензий на эксплуатацию отдельных энергоблоков.

Проблемы экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии и пути их решения.

Основной проблемой, связанной с обеспечением требуемого уровня экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) в области использования атомной энергии, остается дефицит квалифицированных технических экспертов. Это обусловлено, в частности, следующими обстоятельствами:

ограниченным количеством высококвалифицированных специалистов среднего возраста, которые профессионально владеют специальными знаниями, не связаны с разработкой собственно обоснований безопасности и потенциально могут быть экспертами в области безопасности использования атомной энергии;

высокой занятостью высококвалифицированных специалистов, работающих в ведущих организациях отрасли, что ограничивает возможности их привлечения в нужные сроки к участию в экспертизе безопасности.

ФБУ «НТЦ ЯРБ» проводит целенаправленную работу по расширению круга технических специалистов, которых можно при-

влечь в качестве экспертов в области использования атомной энергии. Актуальной остается задача сохранения знаний уходящего поколения экспертов. Поэтому в учреждении постоянно ведется работа по отбору и приему на работу молодых специалистов, их подготовке и вовлечению в экспертную деятельность.

5.2. Экспертиза промышленной безопасности

В соответствии с ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» проведение экспертизы промышленной безопасности относится к видам деятельности в области промышленной безопасности.

Экспертиза промышленной безопасности – определение соответствия объектов экспертизы промышленной безопасности предъявляемым к ним требованиям промышленной безопасности.

В соответствии с положениями Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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 экспертизе промышленной безопасности подлежат:

документация на консервацию, ликвидацию ОПО;

документация на техническое перевооружение ОПО в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;

технические устройства, применяемые на ОПО, в случаях, установленных статьей 7 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

здания и сооружения на ОПО, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продук-

ции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий;

декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации ОПО, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности), консервацию, ликвидацию ОПО, или вновь разрабатываемая декларация промышленной безопасности;

обоснование безопасности ОПО, а также изменения, вносимые в обоснование безопасности ОПО.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях» внесен ряд изменений в области проведения экспертизы промышленной безопасности.

В частности, организации, имеющей лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности, запрещается проводить указанную экспертизу в отношении ОПО, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании ей или лицам, входящим с ней в одну группу лиц в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Введено понятие заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, под которым понимается заключение, подготовленное без проведения указанной экспертизы или после ее проведения, но явно противоречащее содержанию материалов, предоставленных эксперту или экспертам в области промышленной безопасности и рассмотренных в ходе проведения экспертизы промышленной безопасности, или фактическому состоянию технических устройств, применяемых на ОПО, зданий

и сооружений на ОПО, являвшихся объектами экспертизы промышленной безопасности.

Установлено, что заключение экспертизы промышленной безопасности представляется ее заказчиком в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган, которые вносят в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности это заключение в течение пяти рабочих дней со дня его поступления.

Также определено, что экспертиза промышленной безопасности проводится в порядке, установленном федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, на основании принципов независимости, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники.

В целях реализации положений законодательства Российской Федерации Ростехнадзором разработаны Правила проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденные приказом Ростехнадзора от 14 ноября 2013 г. № 538.

Положения вышеуказанных нормативных правовых актов введены в действие с 1 января 2014 г.

Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств ее заказчика.

В соответствии с законодательно возложенными полномочиями Ростехнадзором должны проводится проверки соблюдения лицензионных требований в области экспертизы промышленной безопасности.

По результатам выявленных нарушений лицензионных требований организациями, проводящими экспертизу промышленной безопасности, нарушители привлекаются Ростехнадзором к административной ответственности, в том числе, на них накладываются административные штрафы, по решению суда приостанавливается действие лицензий.

Основной объем экспертизы, проводимой Ростехнадзором, приходится на технические устройства, применяемые на ОПО.

Наибольшее количество экспертиз промышленной безопасности технических устройств приходится на подъемные сооружения. Значительное количество работ по проведению экспертизы промышленной безопасности приходится на нефтегазовую промышленность, объекты газопотребления и газораспределения, нефтехимическую и нефтеперерабатывающую промышленности, объекты котлонадзора, химическую промышленность и объекты спецхимии.

Глава 6. Регистрация объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и декларирование промышленной безопасности

Наиболее важным событием, оказавшим существенное влияние, в том числе на регулирование порядка регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов (ОПО) и декларирование промышленной безопасности стало принятие Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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» (далее – Федеральный закон № 22-ФЗ). Этот закон стал новой вехой в развитии законодательства о промышленной безопасности. Основной целью Федерального закона № 22-ФЗ является установление мер, направленных на повышение эффективности правового регулирования, устранение избыточных административных барьеров для осуществления инвестиционной и производственной деятельности в сфере промышленного производства, других отраслях экономики, создание стимулов к модернизации отечественной экономики и, одновременно, надежному управлению технологическими и экономическими рисками производственной деятельности.

С 15 марта 2013 г., со дня вступления в силу Федерального закона № 22-ФЗ, введены точные критерии идентификации ОПО.

Из их числа окончательно исключены объекты, безопасность которых обеспечивается иными формами регулирования:

объекты электросетевого хозяйства;

лифты, эскалаторы (кроме эскалаторов в метрополитенах), платформы подъемные для инвалидов;

объекты добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ;

объекты, на которых получаются, транспортируются, используются расплавы металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава менее 500 кг.

Классификация ОПО, введенная в действие Федеральным законом № 22-ФЗ, гармонизирована с законодательством Европейского союза.

Все ОПО разделены на четыре класса опасности с учетом степени риска возникновения аварии и масштабов их возможных последствий:

класс – объекты чрезвычайно высокой опасности;

класс – объекты высокой опасности;

класс – объекты средней опасности;

класс – объекты низкой опасности.

В зависимости от типов ОПО для их классификации применяются различные количественные характеристики, такие как: масса используемых в различных процессах опасных веществ, давление в трубопроводных системах, объемы разработки горной массы, использование оборудования, рассчитанного на определенную массу расплава металла. Качественные характеристики определяют виды работ или производств, например, ОПО бурения и добычи нефти, газа и газового конденсата, элеваторы, ОПО объектов мукомольного, крупяного и комбикормового производств, сети газораспределения и газопотребления. При классификации объек-

тов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением, также учитывается социальная значимость последствий аварий с этим оборудованием.

Федеральным законом № 22-ФЗ устанавливаются различные правовые нормы для объектов разного класса опасности. Поэтому первым шагом в реализации указанного закона стало присвоение классов опасности ОПО. Для действующих ОПО присвоение классов опасности проводится в процессе их перерегистрации в государственном реестре.

Исполнение государственной услуги по регистрации ОПО в государственном реестре ОПО и ведению государственного реестра ОПО осуществляется на основании и в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правилами регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371, в порядке, установленном Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утвержденным приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 4 сентября 2007 г. № 606.

Наименование ОПО эксплуатирующая организация-заявитель устанавливает с учетом Требований к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных приказом Ростехнадзора от 7 апреля 2011 г. № 168 на основании идентификации объекта, которую осуществляет самостоятельно, с полной мерой ответственности за достоверность результатов ее проведения.

В составе государственного реестра ОПО осуществляется ведение ведомственных и территориальных разделов.

Ведение всех разделов государственного реестра ОПО осуществляется на основе единых нормативно-методических и программных принципов.

Регистрацию ОПО и ведение ведомственных разделов государственного реестра на основании полномочий в области промышленной безопасности ведут Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральное агентство специального строительства Российской Федерации, а также Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Полномочия по регистрации ОПО в государственном реестре опасных производственных объектов, внесение изменений в сведения, содержащиеся в государственном реестре ОПО отнесены к компетенции территориальных органов Ростехнадзора, центральный аппарат Ростехнадзора не осуществляет регистрацию ОПО.

С 15 марта 2013 г. эксплуатирующие организации получили возможность подавать заявления о перерегистрации на Портале государственных услуг (www.gosuslugi.ru).

Следует отметить, что в 2013 г. территориальными управлениями Ростехнадзора проведена перерегистрация 79,4% от общего количества ОПО, зарегистрированных в государственном реестре (285 750 объектов).

По данным, содержащимся в Комплексной информационной системе Ростехнадзора на 1 января 2014 г. в государственном реестре ОПО содержалась информация о 217 206 объектах, из них 143 519 объектов прошли перерегистрацию с присвоением класса опасности.

Анализ показателей распределения хода перерегистрации с 2013 г. в разрезе присвоения класса опасности показывает, что вначале перерегистрация проходила равномерно с малым приращением перерегистрированных ОПО, однако, начиная с конца октября 2013 г., количество перерегистрированных ОПО резко возросло. Так, за первые полгода с начала перерегистрации было регистрировано более 55 тыс. объектов, а за последние менее чем полтора месяца, то есть с конца ноября по 31 декабря 2013 г., было перерегистрировано уже порядка более 87 тыс. объектов.

Из общего количества зарегистрированных ОПО по состоянию на 1 января 2014 г. преобладающее большинство составляют объекты средней опасности (III класс) – 35% (более 59 тыс. объектов), ОПО низкой опасности (IV класс) – 27,4% (более 76 тыс. объектов), ОПО высокой опасности (II класс) – 2,7% (менее шести тысяч объектов), ОПО чрезвычайно высокой опасности (I класс) – 1% (более двух тысяч объектов).

Декларирование промышленной безопасности.

Декларация промышленной безопасности ОПО – документ, в котором представлены результаты всесторонней оценки риска аварии, анализа достаточности принятых мер по предупреждению аварий и по обеспечению готовности организации к эксплуатации ОПО в соответствии с требованиями норм и правил промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на ОПО (РД-03-14–2005).Федеральным законом № 22-ФЗ внесен ряд изменений в порядок разработки декларации промышленной безопасности.

В частности, установлена обязательность разработки деклараций промышленной безопасности ОПО I и II классов опасности, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества.

В соответствии с Федеральным законом № 22-ФЗ декларацию промышленной безопасности разрабатывают в составе проектной документации на строительство, реконструкцию ОПО, а также документации на техническое перевооружение, консервацию, ликвидацию ОПО.

Декларация промышленной безопасности находящегося в эксплуатации ОПО разрабатывают вновь:

в случае истечения десяти лет со дня внесения в реестр деклараций промышленной безопасности последней декларации промышленной безопасности;

в случае изменения технологических процессов на ОПО либо увеличения более чем на двадцать процентов количества опасных веществ, которые находятся или могут находиться на ОПО;

в случае изменения требований промышленной безопасности; по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа в случае выявления несоответствия сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, сведениям, полученным в ходе осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Федеральным законом № 22-ФЗ введена процедура ведения реестра деклараций промышленной безопасности, тем самым отменена функция Ростехнадзора по утверждению деклараций промышленной безопасности.

Декларации промышленной безопасности регистрируются в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, в том числе декларации:

в нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности;

в нефтегазодобывающей промышленности;

на объектах магистрального нефтепроводного транспорта;

на объектах газораспределения и газопотребления;

в металлургической промышленности;

на объектах хранения взрывчатых материалов;

в химической промышленности.

Основным вопросом, подлежащем проверке прокурорами в рассматриваемой сфере является следующий:

- не нарушается ли порядок декларирования ОПО, установленный требованиями Федерального закона № 116-ФЗ и других нормативных правовых актов.

Глава 7. Специфика нормативного правового регулирования в сфере промышленной безопасности

Нормативное правовое регулирование в области использования атомной энергии

Базовым нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ, Закон об использовании атомной энергии), который определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 170-ФЗ законодательство Российской Федерации в области использования атомной энергии основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях и состоит из данного Федерального закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Согласно указанным выше требованиям законодательство Российской Федерации в области использования атомной энергии было разработано с учетом ратифицированных Россией конвенций, соглашений и договоров. Прежде всего, это Конвенция о ядерной безопасности (1994 г.), Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986 г.), Объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1999 г.), Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.), Конвенция о физической защите ядерного материала (1979 г.) и др.

Требования к безопасному использованию атомной энергии, включая требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, в том числе цели, принципы и критерии безопасности, соблюдение которых обязательно при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии, устанавливаются федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии, то есть нормативными правовыми актами, разрабатываемыми и утверждаемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Поэтому при организации и проведении проверок в рассматриваемой сфере прокуроры, как правило, руководствуются следующими нормативными правовыми актами:

Конституцией Российской Федерации;

Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Федеральным законом от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности»;

Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2013 № 362 «Об установлении особенностей технического регулирования в области использования атомной энергии»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2013 № 387 «Об установлении порядка отнесения юридического лица к организации научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 612 «Об аккредитации в области использования атомной энергии», устанавливающем порядок аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии (далее – продукция), обязательным требованиям, аттестации экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии, а также привлечения и отбора экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии и технических экспертов для выполнения работ по аккредитации;

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 698 «Об утверждении Положения об отчуждении пунктов захоронения радиоактивных отходов, находящихся в собственности юридических лиц, в собственность органа государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами».

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2013 г. № 173 «Об утверждении Положения об особенностях стандартизации продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции».

постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044 «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 373 «Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии»;

распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р «Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора».

Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлено, что «Государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила) – нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний» (статья 1).

В соответствии со ст. 39 соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

За нарушение санитарного законодательства устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответствен-

ность в соответствии с законодательством Российской Федерации» (статья 55).

В соответствии с ФЗ «О радиационной безопасности населения», радиационная безопасность населения – состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизрующего излучения (статья Г).

«Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на радиационную безопасность. Это право обеспечивается за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения выше установленных, норм, правил и нормативов» (статья 22).

Для осуществления эффективного надзора в рассматриваемой сфере прокурор должен иметь представление о СанПиН 2.6.1.2523-09 «Нормы радиационной безопасности (далее – НРБ-99/2009), утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 07.07.2009 № 47 в соответствии с Федеральным законом от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».

Нормы радиационной безопасности НРБ-99/2009 установлены основные нормы радиационных показателей, которые не должны превышаться.

В указанном выше нормативном правовом акте установлено, что нормы радиационной безопасности (НРБ-99/2009) применяются для обеспечения безопасности человека во всех условиях воздействия на него ионизирующего излучения искусственного или природного происхождения.

Требования и нормативы, установленные НРБ-99/2009, являются обязательными для всех юридических и физических лиц, независимо от их подчиненности и формы собственности, в результате деятельности которых возможно облучение людей, а также для администраций субъектов Российской Федерации, местных органов власти, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации.

НРБ-99/2009 устанавливают основные пределы доз, допустимые уровни воздействия ионизирующего излучения по ограничению облучения населения в соответствии с Федеральным законом «О радиационной безопасности населения». НРБ-99/2009 распространяются на следующие источники ионизирующего излучения:

- техногенные источники за счет нормальной эксплуатации техногенных источников излучения;
- техногенные источники в результате радиационной аварии;
- природные источники;
- медицинские источники.

Определено, что для обеспечения радиационной безопасности при нормальной эксплуатации источников излучения необходимо руководствоваться следующими основными принципами:

- непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников излучения (принцип нормирования);
- запрещение всех видов деятельности по использованию источников излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным облучением (принцип обоснования);
- поддержание на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника излучения (принцип оптимизации).

Следует отметить, что за последние годы были приняты следующие важные нормативные правовые акты в области использования атомной энергии.

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения» (в части уточнения видов деятельности в области использования атомной энергии, за выдачу лицензий на осуществление которых взимается государственная пошлина).

Изменения направлены на создание условий для реализации положений статьи 26 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ).

Приведен перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, за выдачу лицензий на осуществление которых взимается государственная пошлина в соответствии с перечнем видов деятельности в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии» (Федеральный закон № 347- ФЗ) в статью 26 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» внесены изменения, направленные на установление исчерпывающего перечня видов деятельности в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию.

Подпункт 95 пункта 1 статьи 333^{33} части второй Налогового кодекса Российской Федерации содержит перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, за выдачу лицензий на осуществление которых взимается государственная пошлина.

При принятии Федерального закона № 347-ФЗ названные положения Налогового кодекса Российской Федерации не были приведены в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», согласно которым за предоставление органом государственного регулирования безопасности разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии, за переоформление и продление срока его (ее) действия уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Сложившаяся ситуация фактически не позволяла Ростехнадзору осуществлять лицензирование таких видов деятельности в области использования атомной энергии, как проведение экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии, а также размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации хранилищ радиоактивных отходов, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, что, в свою очередь, также создавало препятствия для реализации положений Федерального закона от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принятие вышеуказанного федерального закона устранило существующий правовой пробел. Внесенные изменения направлены на совершенствование государственного регулирования деятельности, связанной с использованием атомной энергии.

2. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (в части совершенствования механизмов проведения экспертиз безопасности при лицензировании деятельности в области использования атомной энергии). Внесенные изменения направлены на совершенствование механизмов проведе-

ния экспертиз безопасности при лицензировании деятельности в области использования атомной энергии.

Статьей 26 Закона об использовании атомной энергии предусмотрено обязательное проведение экспертизы безопасности (экспертизы обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) деятельности в области использования атомной энергии при принятии уполномоченным органом государственного регулирования безопасности решения о выдаче лицензии на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Вместе с тем источники финансирования указанной экспертизы законодательно не были определены.

Указанную экспертизу, как правило, выполняют привлекаемые органами регулирования технические эксперты специально уполномоченных организаций (организаций технической поддержки органов регулирования) или штатные работники данных органов.

Внесенные в законодательство изменения четко определили, что экспертиза безопасности проводится за счет средств заявителя (лицензиата или соискателя лицензии), что позволило снять ряд спорных и неоднозначных моментов возникающих при решении подобного вопроса.

В соответствии со статьей 24.1 Закона об использовании атомной энергии Правительством Российской Федерации определен перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых введен режим постоянного государственного надзора (распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 610-р определены 73 юридических лица, в ведении которых находятся более 450 объектов использования атомной энергии, включая ядерные установки, хранилища радиоактивных отходов, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов).

Высокая социальная значимость и уникальность экспертиз, проводимых в отношении таких особо опасных объектов, требу-

ет привлечения к их проведению высококвалифицированных технических специалистов.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ Закон об использовании атомной энергии был дополнен рядом новых положений, направленных на совершенствование государственного регулирования безопасности. В частности, с учетом европейского опыта функционирования органов регулирования введен институт организаций научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности (ст. 37.1 Закона) и определен круг задач, решение которых отнесено к компетенции данных организаций. К числу таких задач относится и проведение экспертиз безопасности.

Организации технической поддержки есть практически у всех органов регулирования европейских стран с развитой атомной энергетикой (Франция, Германия, Бельгия, Финляндия, Украина).

В названных странах к проведению экспертиз в отношении особо опасных объектов, как правило, привлекаются организации технической поддержки.

Внесенные изменения установили, что экспертиза безопасности объектов использования атомной энергии, в отношении которых введен режим постоянного государственного надзора, или деятельности на таких объектах проводится организациями научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности. Экспертиза в отношении иных объектов использования атомной энергии может проводиться любыми организациями, имеющими соответствующее разрешение (лицензию).

При этом организация проведения экспертиз безопасности с учетом полномочий органов регулирования, установленных статьей 25 Закона об использовании атомной энергии, осуществляют уполномоченные органы государственного регулирования безопасности.

Такие механизмы в целом соответствуют не только общемировой практике, но и действующим нормативным правовым ак-

там, регулирующим вопросы лицензирования в области использования атомной энергии и проведения экспертиз безопасности.

Указанные изменения направлены и на устранение имеющихся в законодательстве пробелов в регулировании отношений, связанных с определением источников финансирования экспертиз безопасности.

Нормативные правовые акты в сфере промышленной безопасности

Правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов определены Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Требования закона направлены на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Положения Федерального закона № 116-ФЗ распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

Сфера действия Федерального закона № 116-ФЗ расширена в связи с началом освоения континентального шельфа в целях добычи полезных ископаемых. Вместе с тем вопросы обеспечения промышленной безопасности на континентальном шельфе с учетом особых природно-климатических и иных условий в настоящее время не урегулированы, в связи с чем организация прокурорского надзора за исполнением законодательства предприяти-

ями, осуществляющими деятельность по эксплуатации опасных производственных объектов на континентальном шельфе подлежит дальнейшему совершенствованию.

Федеральный закон № 116-ФЗ содержит определение основных понятий законодательства в области промышленной безопасности; регламентирует классификацию опасных производственных объектов; устанавливает общие требования к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасных производственных объектов; готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасных производственных объектах.

Кроме того, названный закон регулирует вопросы осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, а также устанавливает ответственность за причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

Вопросам обязательного страхования гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте посвящен Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Правовое регулирование в области промышленной безопасности также осуществляется рядом иных федеральных законов, проанализированных далее в данном разделе, в том числе Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральным законом от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и др.

Особенности обеспечения промышленной безопасности объектов систем газоснабжения установлены Федеральным законом от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

Следует отметить Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», устанавливающий организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации в целях предотвращения актов незаконного вмешательства.

Данный закон не содержит правовых норм, регулирующих собственно промышленную безопасность, однако в условиях современного мира, когда угроза террористических актов стала реальностью, безопасность опасных производственных объектов не может быть обеспечена только посредством защиты от угроз «изнутри». Не менее важным является защита таких объектов от угроз «извне», в связи с чем при организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере следует применять комплексный подход.

В целях усовершенствования законодательства в сфере промышленной безопасности за последние годы были приняты следующие нормативные правовые акты.

1. Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «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» (в части совершенствования контрольно-надзорных функций и оптимизации предоставления государственных услуг).

Основной целью изменений, внесенных указанным Федеральным законом, является комплексное совершенствование законодательства Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов для повышения эффективности правового регулирования, устранения избыточных административных барьеров для осуществления инвестиционной и производственной деятельности в сфере

промышленного производства, других отраслях экономики. Изменения, внесенные в законодательство, создают стимулы к модернизации отечественной экономики и одновременно надежному управлению технологическими и экономическими рисками производственной деятельности.

Уточнены критерии идентификации опасных производственных объектов. Введена классификация опасных производственных объектов, учитывающая степень риска возникновения аварии и масштабы их возможных последствий, гармонизированная с законодательством Европейского союза. В соответствии с данной классификацией все опасные производственные объекты разделены на четыре класса опасности:

I класс – объекты чрезвычайно высокой опасности;

II класс – объекты высокой опасности;

III класс – объекты средней опасности;

IV класс – объекты низкой опасности.

В отношении опасных производственных объектов I класса опасности реализован режим постоянного государственного надзора. Плановые проверки организаций, осуществляющих эксплуатацию опасных производственных объектов I и II классов опасности, проводят не чаще одного раза в год, III класса опасности – одного раза в три года. Плановые проверки опасных производственных объектов IV класса опасности не проводят вообще.

Для организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов опасности, стало обязательным создание систем управления промышленной безопасностью.

Сфера обязательного декларирования промышленной безопасности ограничена опасными производственными объектами I и II классов опасности.

Исключена обязанность разработки планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах IV класса опасности.

Введен уведомительный порядок начала деятельности по эксплуатации опасных производственных объектов IV класса опасности.

Кроме того, внесенные изменения позволили объединить два лицензируемых вида деятельности (эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов), что, как следствие, позволяет лицензиатам сократить издержки, связанные с необходимостью получения двух лицензий.

Исключена функция федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности по выдаче разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах.

В целях исключения избыточных технических барьеров для осуществления инвестиционной деятельности на опасных производственных объектах введен правовой режим их эксплуатации, консервации и ликвидации на основе индивидуальных требований, установленных в проектной документации. Обоснование безопасности таких объектов производится в соответствии с критериями, установленными в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности.

Уточнена правовая основа обеспечения промышленной безопасности на континентальном шельфе Российской Федерации.

С учетом данных изменений приведены в соответствие с требованиями Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» иные нормативные правовые акты: внесены изменения в часть 2 Налогового кодекса Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 26 января 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля», от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Предусмотрены поэтапное введение в силу отдельных положений закона (с учетом внесенных изменений), учитывающее необходимость перерегистрации действующих опасных производственных объектов в государственном реестре, а также плановые сроки подготовки нормативных актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

2. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях».

Указанным Федеральным законом в целях мониторинга состояния промышленной безопасности и износа оборудования, а также для учета деятельности экспертных организаций и возможности привлечения их к ответственности в случае недобросовестного выполнения экспертных работ на Ростехнадзор возложена обязанность по учету и ведению реестра экспертиз промышленной безопасности без оценки их содержания.

В целях законодательного установления правового статуса эксперта в области промышленной безопасности внесены соответствующие изменения в статьи 1 и 13 Федерального закона и определяющие права и обязанности таких лиц.

Также предусмотрены введение понятия «эксперт в области промышленной безопасности», установление специальной административной (новая часть 1.1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) и уголовной

(новая статья 217^2 Уголовного кодекса Российской Федерации) ответственности за дачу экспертом в области промышленной безопасности заведомо ложных заключений.

Внесены поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленные на оптимизацию деятельности органов Ростехнадзора в рамках осуществления контрольно-надзорных полномочий и устранение правовых коллизий между различными положениями названного Кодекса (поправки в статьи 23.30 и 23.31).

Предусмотрено привлечение экспертов в области промышленной безопасности к административной ответственности как должностных лиц (поправка в статью 2.4), что обусловлено повышенной общественной опасностью деятельности таких лиц и неэффективностью привлечения их к ответственности в статусе общего субъекта.

Также изменения в часть 1 статьи 4.5 направлены на увеличение срока давности привлечения к административной ответственности по делам об административных правонарушениях в области безопасности гидротехнических сооружений, градостроительной деятельности с 2 месяцев до 1 года.

Внесены изменения и в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, направленные на уточнение процедуры обжалования решений по делам об административных правонарушениях, по которым в качестве санкции могут быть применены административное приостановление деятельности или конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, в части установления возможности обжалования таких решений в случае нарушения судом первой инстанции норм материального права.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 486 «О внесении изменений в Правила регистрации объектов в государственном реестре опасных производствен-

ных объектов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2013 г. № 536 «Об утверждении требований к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 730 «О планах мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах».

Основные нормативные правовые акты, обеспечивающие безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами.

Основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, установлены в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Дополнительные требования к организациям, занимающимся добычей и переработкой угля и горючих сланцев содержаться в Федеральном законе от 20.06.1996 № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».

Указанные законы учитывают специфику производства работ в условиях повышенной опасности, связанной с природными факторами (внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов), в связи с чем при наличии на поднадзорной территории объектов, на которых ведутся горные и буровые работы при осуществлении прокурорского

надзора должны уделять особое внимание выполнению требований специальных законов.

Статьей 24 Закона РФ «О недрах», которого установлены основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами.

В частности регламентируется, что строительство и эксплуатация предприятий по добыче полезных ископаемых, подземных сооружений различного назначения, проведение геологического изучения недр допускаются только при обеспечении безопасности жизни и здоровья работников этих предприятий и населения в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами.

Органы государственной власти, пользователи недр обязаны обеспечить выполнение стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами.

Органы государственного горного надзора в пределах своей компетенции обеспечивают государственное нормативное регулирование вопросов безопасности работ, связанных с пользованием недрами, а также выполняют контрольные функции.

Непосредственную ответственность за обеспечение безопасных условий работ, связанных с пользованием недрами, несут руководители предприятий, независимо от того, проводят эти предприятия работы в соответствии с предоставленной им лицензией или привлекаются для выполнения работ по договору.

Основными требованиями по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, являются:

1) допуск к работам лиц, имеющих специальную подготовку и квалификацию, а к руководству горными работами – лиц, имеющих соответствующее специальное образование;

2) обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты;

3) применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям правил безопасности и санитарным нормам;

4) правильное использование взрывчатых веществ и средств взрывания, их надлежащий учет, хранение и расходование;

5) проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон;

6) систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей;

7) запрещение ведения горных работ, если температура воздуха, а также содержание в рудничной атмосфере действующих горных выработок кислорода, вредных, взрывоопасных газов и пылей не соответствуют требованиям норм и правил безопасности, санитарных норм и правил;

8) осуществление специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов;

9) управление деформационными процессами горного массива, обеспечивающее безопасное нахождение людей в горных выработках;

10) разработка и проведение мероприятий, обеспечивающих охрану работников предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, и населения в зоне влияния указанных работ от вредного влияния этих работ в их нормальном режиме и при возникновении аварийных ситуаций.

Мероприятия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом государственного горного надзора. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых устанавливается Правительством Российской Федерации.

(часть шестая введена Федеральным законом от 28.12.2013 № 408-ФЗ)

Все работы, связанные с повышенной опасностью при пользовании недрами, проводятся на основании лицензий на соответствующий вид деятельности.

Пользователи недр, ведущие подземные горные работы, должны обслуживаться профессиональными горноспасательными службами, а ведущие буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений – профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами.

Руководители предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, иные уполномоченные на то должностные лица при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью работников этих предприятий обязаны немедленно приостановить работы и обеспечить транспортировку людей в безопасное место.

При возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью населения в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами, руководители соответствующих предприятий обязаны незамедлительно информировать об этом соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

28 декабря 2013 г. принят Федеральный закон № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (в части регламентации порядка подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода).

Изменения, внесенные в Закон Российской Федерации «О недрах» преследуют цель регламентации порядка подготовки и со-

гласования планов развития горных работ, оформления документов, удостоверяющих уточнение границ горного отвода.

Пунктом 2 части второй статьи 22 Закона Российской Федерации «О недрах» установлена обязанность недропользователя по обеспечению соблюдения требований планов развития горных работ.

Перечисленными выше подпунктами 5, 8, 9, 10 части 5 статьи 24 Закона Российской Федерации «О недрах» установлены основные требования по обеспечению безопасного ведения работ, включающие обязанности недропользователя по управлению деформационными процессами горного массива, проведению комплекса наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременному определению и нанесению на планы горных работ опасных зон, осуществлению специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению горных ударов, внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, разработке и проведению мероприятий, обеспечивающих охрану работников предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, и населения в зонах влияния этих работ. Указанные мероприятия включаются в планы и схемы развития горных работ.

При этом порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов развития горных работ законодательством о недрах не был определен.

Аналогичная ситуация складывалась и при оформлении документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода.

Изменения, внесенные в вышеуказанный закон, позволили установить, что мероприятия по выполнению основных требований по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органами государственного горного надзора. Установление порядка подготовки и согласо-

вания планов развития горных работ возложено на Правительство Российской Федерации. Также установлена обязанность органов государственного горного надзора или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в распоряжении которых находятся участки недр местного значения, по оформлению документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а по участкам недр местного значения — в порядке, установленном в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты в сфере федерального государственного энергетического надзора и надзора за безопасностью гидротехнических сооружений

Отношения в сфере государственного энергетического надзора и надзора за безопасностью гидротехнических сооружений регулируются Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 610, Положением о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 455, Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1108.

В последние годы в сфере федерального государственного энергетического надзора и надзора за гидротехническими сооружениями были приняты следующие значимые нормативные правовые акты:

1. Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7.19 и 9.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части усиления административной ответственности).

Внесенные изменения направлены на усиление административной ответственности по фактам искажения гражданами, юридическими лицами и должностными лицами показаний приборов учета расходов ресурсов.

Усилена административная ответственность за совершение правонарушений, предусмотренных следующими составами:

совершение правонарушения, предусмотренного статьей 7.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (самовольное подключение к энергетическим сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, а равно самовольное (безучетное) использование электрической, тепловой энергии, нефти, газа или нефтепродуктов);

совершение правонарушения, предусмотренного статьей 9.11 КоАП РФ (нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки).

Как предусмотрено статьями 23.30 и 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях по статьям 7.19 (в отношении должностных и юридических лиц) и 9.11 КоАП РФ составляются должностными лицами органов государственного энергетического надзора.

В соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях по статье 7.19 КоАП РФ составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

Анализ статистических данных позволил сделать вывод о том, что количество наказаний по делам об административных право-

нарушениях, предусмотренных статьями 7.19 и 9.11 КоАП РФ, постоянно увеличивается.

2. Федеральный закон от 28 января 2013 г. № 445-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности гидротехнических сооружений».

Изменения законодательства в сфере надзора за гидротехническими сооружениями направлены на совершенствование законодательства о безопасности гидротехнических сооружений в целях снижения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и сокращения количества бесхозяйных гидротехнических сооружений.

Конкретизирована сфера действия Федерального закона от 21 июля 1997 г № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», в частности, уточнено понятие «эксплуатирующая организация», введены такие основные понятия, как «вывод гидротехнического сооружения из эксплуатации», «консервация гидротехнического сооружения», «ликвидация (снос) гидротехнического сооружения» и «бесхозяйное гидротехническое сооружение».

Конкретизированы и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, в частности, внесены изменения в статью 4 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», устанавливающие полномочия федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности гидротехнических сооружений.

В целях правового регламентирования отношений, связанных с проведением мероприятий по консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, в том числе бесхозяйных, и обеспечением их безопасности, установлено, что Правительство Россий-

ской Федерации определяет порядок консервации и ликвидации гидротехнических сооружений.

В целях правового регламентирования отношений, связанных с проведением мероприятий по консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, в том числе бесхозяйных, в законе предусмотрена соответствующая статья 12.1 «Консервация и ликвидация (снос) гидротехнического сооружения», определяющая общие положения консервации и ликвидации гидротехнических сооружений.

Изменения закона ужесточили требования к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, в частности, статьей 9 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» регламентировано, что одним из полномочий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, является согласование правил эксплуатации гидротехнического сооружения. При этом ответственность по проведению мероприятий по капитальному ремонту, консервации или ликвидации (сносу) бесхозяйных гидротехнических сооружений возложена на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся эти сооружения, в целях обеспечения их безопасности.

В статье 14 установлены полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, при установлении бесхозяйного гидротехнического сооружения.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнили полномочия органов государственной власти субъекта Российской Феде-

рации по решению вопросов обеспечения безопасности гидротехнических сооружений в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 610 «О федеральном государственном энергетическом надзоре».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2013 г. № 986 «О классификации гидротехнических сооружений».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 марта 2013 г. № 245 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Нормативно-правовое регулирование в сфере федерального государственного строительного надзора

Отношения в сфере государственного строительного надзора регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации, Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54.

В 2013 г. Ростехнадзором был разработан и утвержден приказом от 31 января 2013 г. № 38 Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти.

Проблемные вопросы нормативного правового регулирования в сфере промышленной безопасности

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка по обращению генерального директора НП «Н…» о нарушении законодательства при издании приказа Ростехнадзора от 14.03.2014 № 102 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах» (далее – приказ № 102).

В соответствии с п. 5 приказа № 102 руководители юридических лиц, выполняющих сварочные работы, а также индивидуальные предприниматели должны обеспечивать подготовку и аттестацию работников.

Обучение, проверка знаний и аттестация работников, осуществляющих непосредственное руководство и выполнение сварочных работ, должны проводиться в соответствии с положениями, утвержденными приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37, Правилами аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденными постановлением Госгортехнадзора России от 30.10.1998 № 63, Технологическим регламентом проведения аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденным постановлением Госгортехнадзора России от 25.06.2002 № 36.

Изучением нормативных правовых актов Ростехнадзора, регулирующих вопросы аттестации работников в области промышленной безопасности, выявлено наличие существенных недостатков правового регулирования.

Согласно п. 1 ст. 9 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности. Вместе с тем ***порядок проведения данной аттестации законом не установлен.***

В Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401, ***полномочия Ростехнадзора по определению порядка проведения аттестации работников в области промышленной безопасности также не установлены.***

Правила аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 30.10.1998 № 63, Технологический регламент проведения аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утвержденный постановлением Госгортехнадзора России от 25.06.2002 № 36, предусматривают проведение аттестации сварщиков в системе аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства.

Названная система включает в себя Национальный аттестационный комитет по сварочному производству, а также аттестационные центры и пункты, которые наделены Ростехнадзором исключительными полномочиями по проведению аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства.

Кроме того, постановления Госгортехнадзора России от 19.06.2003 № 101 «Об утверждении Порядка применения сварочных материалов при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов» и № 103 «Об утверждении Порядка применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов» обязывают организации проходить соответствующие аттестации в системах аттестации сварочных технологий и сварочных материалов, также возглавляемых Национальным аттестационным комитетом по сварочному производству.

По данным Единого государственного реестра юридических лиц, автономная некоммерческая организация «Национальный

аттестационный комитет по сварочному производству» прекратила свою деятельность в 2004 г.

Таким образом, ***в настоящее время надлежащие правовые основания для проведения аттестации специалистов, технологий и материалов в области сварочного производства отсутствуют.***

С учетом изложенного, Генеральной прокуратурой Российской Федерации предложено исключить из нормативных правовых актов Ростехнадзора положения, предусматривающие проведение аттестации в системе Национального аттестационного комитета по сварочному производству, а также инициировать внесение изменений в ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», направленных на урегулирование порядка проведения аттестации работников опасных производственных объектов.

Глава 8. Система органов государственного контроля в сфере промышленной безопасности

8.1. Международный контроль в сфере государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии

Важнейшим органом, осуществляющим международный контроль в сфере государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии является **Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)** (англ. *IAEA*, сокр. ***I**nternational **A**tomic **E**nergy **A**gency*) — международная организация для развития сотрудничества в области мирного использования атомной энергии[15]. В настоящее время Россия является полноправным членом МАГАТЭ.

МАГАТЭ создано в 1957 в соответствии с решением ООН от 4 декабря 1954, входит в систему ООН, с которой связано специальным соглашением; ежегодно представляет доклад о своей деятельности Генеральной Ассамблее ООН и, при необходимости, — Совету Безопасности ООН. Устав МАГАТЭ был утверждён на учредительной конференции в Нью-Йорке 26 октября 1956 года и вступил в силу 29 июля 1957.

Таким образом, Агентство создано как независимая межправительственная организация в системе ООН, а с появлением Дого-

[15] При подготовке данного раздела использована информация из Википедии, а также из Годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г. с официального сайта Ростехнадзора - http://www.gosnadzor.ru/.

вора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), его работа приобрела особое значение, поскольку ДНЯО сделал обязательным для каждого государства-участника заключить с МАГАТЭ соглашение о гарантиях.

Цель работы Агентства в стране, подписавшей соответствующее соглашение – констатировать, что работы в мирной ядерной области не переключались на военные цели. Государство, подписывая такое соглашение, как бы гарантирует, что не проводит исследований военной направленности, поэтому этот документ и называется соглашением о гарантиях. При этом МАГАТЭ – орган сугубо технический. Оно не может давать политической оценки деятельности того или иного государства. МАГАТЭ не вправе строить догадки – Агентство работает только с наличными фактами, основывая свои выводы исключительно на осязаемом результате инспекций. Система гарантий МАГАТЭ не может физически воспрепятствовать переключению ядерного материала с мирных целей на военные, а только позволяет обнаружить переключение находящегося под гарантиями материала или использование не по назначению поставленной под гарантии установки и инициировать рассмотрение таких фактов в ООН. При этом выводы Агентства отличаются крайней осторожностью и корректностью.

В функции Агентства входит:

- поощрение исследований и разработок по мирному использованию атомной энергии;
- поощрение обмена научными достижениями и методами;
- формирование и применение системы гарантий того, что гражданские ядерные программы и разработки не будут использоваться в военных целях;
- разработка, установление и адаптация норм в области здравоохранения и безопасности.

МАГАТЭ созывает международные научные форумы для обсуждения вопросов развития атомной энергетики, направляет в различные страны специалистов для помощи в исследовательской работе, оказывает посреднические межгосударственные услуги по передаче ядерного оборудования и материалов, исполняет контрольные функции и, в частности, наблюдает за тем, чтобы помощь, предоставляемая непосредственно агентством или при его содействии, не была использована для каких-либо военных целей. Большое внимание в деятельности МАГАТЭ уделяется вопросам обеспечения безопасности ядерной энергетики, особенно после аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году.

Важнейшее направление деятельности МАГАТЭ – обеспечение нераспространения ядерного оружия. По Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) на МАГАТЭ возложена проверка выполнения обязательств его участников. Контрольные функции Агентства – так называемые гарантии МАГАТЭ – имеют цель не допустить в странах, не обладающих ядерным оружием, переключения атомной энергии с мирного применения на создание ядерного оружия.

С заключением ДНЯО его участники, не обладающие ядерным оружием, обязались заключить с Агентством соглашения, которые предусматривают осуществление контроля МАГАТЭ в отношении всей их мирной ядерной деятельности.

Департамент гарантий, созданный в рамках Секретариата МАГАТЭ, обеспечивает контроль за ядерными установками и материалами путём изучения соответствующих учётных документов, проверки работы операторов на ядерных установках, проведения выборочных измерений в «ключевых точках» установок. В этих целях широко практикуется направление инспекторов на места.

Средства анализа и оценки безопасности

В разные годы МАГАТЭ разработало следующие средства анализа и оценки безопасности:

● Система отчётов по инцидентам на АЭС (англ. *IRS*, сокр. *Incident Report System*). Эта система включает в себя сбор, систематизацию и анализ аварий и инцидентов, имевших место на ядерных установках стран-членов МАГАТЭ.

● Международная шкала ядерных событий (англ. *INES*, сокр. *International Nuclear Event Scale*). Данная шкала включает в себя 7 уровней (а также нулевой) классификации событий и позволяет оценить степень их важности с точки зрения ядерной безопасности.

● Группа анализа эксплуатационной безопасности (англ. *OSART*, сокр. *Operating Safety Analysis Review Team*). Миссии OSART имеют целью повысить эксплуатационную безопасность АЭС за счёт обмена опытом эксплуатации, накопленным в мире. Эта группа включает в свой состав экспертов и специалистов в области атомной энергии стран-членов МАГАТЭ, использующих *Руководства OSART* для проведения оценки. Такие миссии проходят на различных АЭС мира, продолжаются обычно 3 недели, и на основании проведённой оценки разрабатывается отчёт, содержащий описание положительной практики эксплуатации (признаваемой, таким образом, на международном уровне), а также предложения и рекомендации.

● Группа анализа событий, важных с точки зрения безопасности (англ. *ASSET*, сокр. *Assessment of Safety Significative Event Team*). Это международная группа экспертов, которая выявляет коренные причины важных с точки зрения безопасности событий, выбранных эксплуатирующей организацией и национальными органами надзора за безопасностью, а также предлагает корректирующие меры по этим событиям.

МАГАТЭ ***разрабатывает также руководства и рекомендательную нормативную документацию:***

● Нормы по ядерной безопасности (англ. *NUSS*, сокр. *Nuclear Safety Standards*). Эти нормы касаются правительственных струк-

тур, обеспечивающих эксплуатацию и надзор за безопасностью АЭС, а также выбор площадок под строительство АЭС, проектирование, строительство и обеспечение качества. Эти нормы разработаны рабочими группами, состоящими из экспертов разных стран-членов МАГАТЭ. Нормы носят рекомендательный характер, поскольку Агентство не вправе навязывать то, что находится в ведении национальных органов, тем не менее национальные нормы большинства стран мира содержат предписания, эквивалентные нормам NUSS.

● Международная консультативная группа по ядерной безопасности (англ. *INSAG*, сокр. *International **N**uclear **S**afety **A**dvisory **G**roup*). Эта группа советников при Генеральном директоре МАГАТЭ выпустила ряд отчётов:

❍ *INSAG-1* – первый отчёт INSAG, который был написан в августе 1986 года, после аварии на Чернобыльской АЭС. В этом отчёте в качестве основных причин аварии указывались многочисленные нарушения инструкций и ошибки персонала наряду с несоблюдением *культуры безопасности*.

❍ *INSAG-3* – «Основные принципы безопасности для атомных станций», 1988 год.

❍ *INSAG-4* – документ, определяющий суть *культуры безопасности*, 1991 год.

❍ *INSAG-7* – отчёт, посвящённый уточнению причин чернобыльской аварии. В частности, в нём подчёркивается, что конструктивные недостатки реактора и органов СУЗ способствовали совершению ошибок персоналом, 1992 год.

По состоянию на февраль 2014 в МАГАТЭ входило 162 государства. Руководящие органы – созываемая ежегодно Генеральная конференция всех стран-членов, Совет Управляющих из 35 государств, руководящий практической деятельностью Агентства, и Секретариат, осуществляющий текущую работу (возглавляется Генеральным директором). Штаб-квартира МАГАТЭ расположена в Международном Венском Центре. Кроме того, МАГАТЭ содер-

жит региональные отделения в Канаде, Женеве, Нью-Йорке и Токио, лаборатории в Австрии и Монако и исследовательский центр в Триесте (Италия), которым управляет ЮНЕСКО.

По итогам Миссии МАГАТЭ 2009 г., в ходе которой был проведен анализ эффективности российской системы регулирования безопасности в области использования атомной энергии, международными экспертами был подготовлен отчет, содержащий рекомендации и предложения, направленный на ее повышение. В целях выполнения указанных рекомендаций и предложений Ростехнадзором был разработан План действий, содержащий 46 мероприятий, реализация которого в основном уже завершена.

Проведено совершенствование нормативной базы, в результате чего Ростехнадзор укрепил свое положение как реально независимого надзорного органа, подчиненного напрямую Правительству РФ. Внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях, дающие Ростехнадзору необходимые полномочия для привлечения нарушителей к ответственности. Регулярно проводятся мероприятия, имеющие целью обмен опытом с надзорными органами других стран, в частности, проводились совместные инспекции с надзорными органами Финляндии и Франции.

Прошедшая в соответствии с графиком 4 года спустя, в ноябре 2013 г., пост-миссия МАГАТЭ в России включала анализ выполнения Ростехнадзором рекомендаций и предложений предыдущей миссии и оценку деятельности Ростехнадзора по дополнительным направлениям: аварийная готовность и реагирование; уроки аварии на японской АЭС «Фукусима-1» для органа регулирования.

В ходе проведения пост-миссии МАГАТЭ Ростехнадзором было принято участие в противоаварийной тренировке на Нововоронежской АЭС ОАО «Концерн «Росэнергоатом», за ходом которой наблюдали эксперты МАГАТЭ.

Пост-миссия МАГАТЭ высоко оценила деятельность Ростехнадзора по совершенствованию государственной системы регулирования безопасности в области использования атомной энер-

гии и констатировала, что абсолютное большинство рекомендаций Миссии 2009 г. российской стороной выполнено.

Кроме того, эксперты пост-миссии МАГАТЭ отметили своевременность и эффективность разработанной Ростехнадзором после аварии на АЭС «Фукусима-1» Программы мероприятий по участию заинтересованных российских ведомств и организаций в реализации Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности, включающей в том числе дополнительную оценку состояния безопасности действующих и сооружаемых АЭС.

Эксперты также подчеркнули, что Ростехнадзор продолжает деятельность по совершенствованию нормативно-правовой базы с учетом стандартов безопасности МАГАТЭ для обеспечения стабильного режима регулирования ядерной и радиационной безопасности в отношении всех видов деятельности в области использования атомной энергии.

По результатам пост-миссии МАГАТЭ выработаны рекомендации и предложения по дальнейшему повышению эффективности регулирующей деятельности Ростехнадзора, а также определены хорошие практики, которые могли бы быть рекомендованы для использования органами регулирования безопасности при использовании атомной энергии других стран – членов МАГАТЭ.

8.2. Система органов государственного контроля в сфере промышленной безопасности в России и правовая регламентация их деятельности

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ) в целях осуществления государственной политики в области промышленной безопасности Президент Российской Федерации или по его поручению Правительство Российской Федерации определяет федеральные органы исполнительной власти в области про-

мышленной безопасности и возлагает на них осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности. Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности имеют подведомственные им территориальные органы, создаваемые в установленном порядке.

Система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Федеральные органы исполнительной власти, которым в соответствии с федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предоставлено право осуществлять отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, обязаны согласовывать принимаемые ими нормативные правовые акты, а также координировать свою деятельность в области промышленной безопасности с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

В силу ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ под федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными

правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности.

Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Указанные полномочия нашли свое отражение в Положении о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2012 № 1170.

Государственный контроль и надзор в сфере промышленной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности:

Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (за исключением объектов, в отношении которых осуществление государственного надзора в сфере промышленной безопасности указами Президента Российской Федерации и настоящим постановлением возложено на иные федеральные органы исполнительной власти);

Федеральной службой по надзору в сфере транспорта – в отношении транспортных и иных связанных с перевозочным процессом технических средств железнодорожного транспорта общего и необщего пользования.

Указами Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082, от 11.08.2003 № 960, от 07.08.2004 № 1013, 07.09.2004 № 1146 осуществление отдельных функций нормативно-правового регулирования, разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности возложены на Министерство обороны Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Федеральную службу охраны Российской Федерации, Службу внешней разведки Российской Федерации, Федеральную службу исполнения наказаний, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральное агентство специального строительства Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти.

Так, в соответствии с п. 70 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082, министерство осуществляет функции по федеральному государственному надзору в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах Минобороны России и на всех стадиях жизненного цикла подъемных сооружений и оборудования, работающего под давлением, в составе вооружения и военной техники.

Согласно п. 71 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960, к вопросам службы отнесено осуществление в органах безопасности отдельных функций нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные и надзорные функции в области промышленной безопасности, охраны труда, санитарно-эпидемиологического режима, пожарной безопасности, безопасной эксплуатации энергетических и тепловых установок, строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий, строений и сооружений.

Соответствующие нормы закреплены также в иных положениях о федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации.

Предметом федерального государственного надзора является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления деятельности в области промышленной безопасности обязательных требований, а также соответствие обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования, материалов и осуществляемых технологических процессов.

Федеральный государственный надзор ведется за осуществлением юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем следующих видов деятельности в области промышленной безопасности:

проектирование, эксплуатация, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта;

изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

проведение экспертизы промышленной безопасности;

подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Федеральный государственный надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, постоянного государственного надзора, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также посредством систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, проведения анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности,

организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок.

На опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями Федерального закона № 294-ФЗ.

Так, в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона № 294-ФЗ, в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты повышенной опасности и осуществляющих на этих объектах технологические процессы, представляющие опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), предусматривающий возможность постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

К объектам повышенной опасности, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), относятся:

1) опасные производственные объекты I класса опасности;

2) гидротехнические сооружения I класса (в соответствии с перечнем классов, установленным Правительством Российской Федерации);

3) отдельные объекты использования атомной энергии.

Перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного надзора, определяется Правительством Российской Федерации.

В названной статье указано также, что порядок осуществления постоянного государственного контроля (надзора) устанавливается Правительством Российской Федерации. Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора), обязаны предоставлять уполномоченным должностным лицам органов государственного контроля (надзора) беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, документам и средствам контроля безопасности таких объектов.

Должностные лица федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

запрашивать и получать на основании мотивированного письменного запроса от юридического лица, индивидуального предпринимателя информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о назначении проверки посещать опасные производственные объекты и проводить обследования используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, а также проводить необходимые исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений обяза-

тельных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

давать указания о выводе людей с рабочих мест в случае угрозы жизни и здоровью работников.

Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью людей, вреда, причиненного животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований промышленной безопасности.

8.3. Система органов государственного контроля России в сфере ядерной и радиационной безопасности

Пунктом «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации закреплено, что в ведении Российской Федерации находятся, в том числе ядерная энергетика и расщепляющие материалы.

Поэтому при организации надзорной деятельности на данном направлении необходимо изучить полномочия федеральных ор-

ганов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в области использования атомной энергии, осуществляющих функции общего контроля в данной сфере.

В соответствии со ст. 20 Закона № 170-ФЗ государственное управление использованием атомной энергии осуществляют федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее также – органы управления использованием атомной энергии) в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В компетенцию органов управления использованием атомной энергии в соответствии с положениями об этих органах входят:

проведение государственной научно-технической, инвестиционной и структурной политики в области использования атомной энергии;

разработка мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии;

разработка норм и правил в области использования атомной энергии;

разработка мер по пожарной охране и физической защите ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;

организация готовности сил и средств к действиям в случае чрезвычайных ситуаций на объектах использования атомной энергии и государственный контроль за выполнением мероприятий по их предупреждению;

участие в организации и проведении работ по сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

государственный контроль за соблюдением требований государственных стандартов, правил оценки соответствия продукции в области использования атомной энергии;

организация государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации в районах расположения объектов использования атомной энергии, принадлежащих эксплуатирующим организациям, участие в его осуществлении;

государственный учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ;

государственный контроль за технической безопасностью судов и иных плавсредств с ядерными установками и радиационными источниками;

формирование и реализация программ по обращению с радиоактивными отходами;

обеспечение единства измерений в области использования атомной энергии;

организация и осуществление аккредитации в области использования атомной энергии;

другие функции в соответствии с положением об органах управления использованием атомной энергии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.07.2006 № 412 «О федеральных органах исполнительной власти и уполномоченных организациях, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии» установлено, что Министерство обороны Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации (в части, касающейся обращения с радиоактивными отходами низкой и средней активности и источниками ионизирующего излучения, не относящимися к ядерному, энергетическому и военному комплексам страны), Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользо-

ванию, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное медико-биологическое агентство и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляют государственное управление использованием атомной энергии в отношении подведомственных организаций, а также организаций, координацию и регулирование деятельности которых осуществляют указанные органы.

Кроме того, данным постановлением Правительства Российской Федерации закреплено, что Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство осуществляют государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

В соответствии с положением о Федеральной службе по экологичсекому, технологическому и атомному надзору, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401, Служба является органом федерального государственного надзора в области использования атомной энергии.

Глава 9. Научно-техническая поддержка регулирующей деятельности[16]

Прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов о промышленной безопасности, а также о ядерной и радиационной безопасности, полезно иметь представление об основных научно-исследовательских работах в данной сфере, в рамках которых разрабатываются методические рекомендации по различным проблемным вопросам, критерии оценки эффективности деятельности органов контроля, нормативные правовые акты Ростехнадзора и иные документы, использование которых будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

9.1. Научно-исследовательские работы в области ядерной и радиационной безопасности

Научная поддержка регулирующей деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляется Федеральным бюджетным учреждением ФБУ «НТЦ ЯРБ» в рамках:

государственных заданий за счет средств федерального бюджета;

[16] При подготовке настоящей главы использованы данные годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2013 г.: официальный сайт Ростехнадзора - http://www.gosnadzor.ru/. С. 328-347.

федеральных целевых программ, в том числе федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» (ФЦП ОЯРБ); федеральной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»;

договоров международного сотрудничества и работ по договорам с организациями атомной отрасли.

Проиллюстрируем, например, деятельность ФБУ «НТЦ ЯРБ» в рамках федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности за 2008 год и на период до 2015 года». Основной целью этой федеральной целевой программы (далее – Программа) является комплексное решение проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации.

Основной целью выполняемых работ является получение результатов, способствующих эффективному выполнению задач, стоящих перед Ростехнадзором при реализации мероприятий Программы, государственным заказчиком которых она определена постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2007 № 444. Выполняемые работы были направлены на комплексное решение проблемы научного обеспечения регулирования ядерной и радиационной безопасности. Ниже приведены основные результаты выполненных работ.

1. Научное и информационно-аналитическое обеспечение в области безопасного обеспечения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами.

2. Научное и информационно-аналитическое обеспечение решения накопленных проблем в области ядерной и радиационной безопасности.

3. Обоснование принципов и разработка рекомендаций по оптимизации регулирования систем радиационного мониторинга окружающей среды на объектах использования атомной энергии.

4. Разработка элементов систем государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

5. Разработка методологии и создание компьютерной системы информационного обеспечения, регулирующей деятельность при нормальной эксплуатации объектов использования атомной энергии и при авариях.

6. Нормативное регулирование обеспечения физической защиты ядерных материалов.

7. Разработка методологии оценки состояния радиационной безопасности на радиационно опасных объектах, относящихся к прежней и текущей деятельности при добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов.

8. Разработка методов оценки безопасности для объектов ядерного топливного цикла.

9. Разработка методов комплексного анализа для оценки безопасности ядерно- и радиационноопасных объектов.

10. Создание базы данных по применению федеральных норм и правил и по оценке нарушений эксплуатации для научного обоснования, разработки критериев, принципов и основных требований к обеспечению ядерной и радиационной безопасности.

11. Подготовка материалов для национальных докладов о выполнении Российской Федерации конвенций «О ядерной безопасности» и «Объединенная конвенция о безопасности обращения с ядерным топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами».

12. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения специалистов данными о состоянии ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии.

13. Формирование независимых оценок безопасности объектов использования атомной энергии с целью участия в меропри-

ятиях по созданию объективного общественного мнения по вопросам использования атомной энергии.

14. Разработка с использованием подходов Международного агентства по атомной энергии и других международных организаций системы информационно-справочной поддержки деятельности в области ядерной и радиационной безопасности.

Формы и методы работ по координации НИР. Проблемные вопросы и основные задачи

Основная работа по координации НИР проводится через участие специалистов ФБУ «НТЦ ЯРБ» в деятельности научных, научно-технических и общественных органов и организаций атомной отрасли, в том числе: научно-технического совета (НТС) ФБУ «НТЦ ЯРБ»; НТС, его секций и технических комитетов Ростехнадзора; НТС Госкорпорации «Росатом» и его секций; НТС ОАО «Концерн Росэнергоатом»; НТС МосНПО «Радон».

Участие сотрудников в работе Российской научной комиссии по радиационной защите (РНКРЗ) и взаимодействие с ФМБА России укрепляет координацию НИР в части гигиенических аспектов радиационной безопасности человека и окружающей среды.

Формирование адекватного восприятия общественностью государственной политики в сфере надзора и регулирования ядерной и радиационной безопасности осуществляется как через деятельность в Общественных советах Ростехнадзора и Госкорпорации «Росатом», так и путем распространения соответствующих материалов в информационной сети Ростехнадзора.

Активное участие сотрудников ФБУ «НТЦ ЯРБ» в деятельности Ядерного общества России и его Молодежного отделения не только укрепляет межотраслевое взаимодействие при апробации результатов НИР, но и способствует привлечению нового поколения сотрудников в атомную отрасль России и ее регулирующий орган.

Основными задачами научного обеспечения регулирования ядерной и радиационной безопасности, актуальными на будущее, являются:

разработка и научно-методическое обоснование новых подходов к государственному регулированию ядерной и радиационной безопасности в условиях ускоренного развития атомной энергетики, включая постепенный переход на установление лицензионных и надзорных процедур, адекватных потенциальной опасности видов деятельности в области использования атомной энергии, а также устранение избыточных административных барьеров при безусловном обеспечении безопасности объектов использования атомной энергии;

научно-методическое обеспечение Ростехнадзора в связи с включением в его компетенцию новых государственных функций, а также по предложениям пост-миссии МАГАТЭ в ноябре 2013 г.;

разработка подходов и направлений совершенствования системы нормативных документов, обеспечивающих регулирование безопасности объектов использования атомной энергии;

совершенствование методологии установления критериев и принципов ядерной и радиационной безопасности;

совершенствование методологии оценки ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии, в том числе с учетом уроков аварии на АЭС Фукусима;

научно-методическое обеспечение установления с учетом международных подходов национальной инфраструктуры безопасности при сооружении АЭС в зарубежных странах (в части, касающейся Ростехнадзора).

9.2. Научно-исследовательские работы в области промышленной безопасности

Основные НИР в области промышленной безопасности проводятся в рамках реализации Федеральных целевых программ.

Например, Ростехнадзор участвует в реализации Федеральной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года».

Государственный заказчик – координатор: Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Ключевым мероприятием данной программы в области промышленной безопасности являлась разработка научно-методического обеспечения анализа состояния защищенности опасных производственных объектов.

Также в рамках реализации данной программы осуществляется разработка и внедрение межведомственных методических и регламентирующих документов в области защиты населения и территорий от угроз радиационного характера.

Основные итоги реализации программы:

разработаны Методические рекомендации по проведению анализа состояния защищенности опасных производственных объектов от различных типов техногенных опасностей;

разработаны Методические рекомендации по проведению анализа состояния защищенности опасных производственных объектов от различных типов природных опасностей;

разработаны Методические рекомендации по проведению анализа влияния параметров систем быстрого реагирования, предназначенных для остановки технологических процессов, в случае превышения предельных значений поражающих факторов, на защищенность опасных производственных объектов от различных типов техногенных и природных опасностей;

разработан проект второй редакции нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения»;

подготовлены сводки отзывов на проект второй редакции нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энер-

гетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения»;

разработан проект окончательной редакции проекта нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения»;

разработана уточненная редакция проекта окончательной редакции нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения»;

разработан комплект документов для уведомления о разработке нормативного правового акта «Об утверждении и введении в действие требований надежности и безопасности в электроэнергетике «Обеспечение безопасности объектов электроэнергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения» и рассылки на отзывы в ведомства;

осуществлено научно-методическое сопровождение разработки проекта нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения».

В области промышленной безопасности в рамках Федеральной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» осуществлена НИР «Разработка научно-методического обеспечения анализа состояния защищенности опасных производственных объектов».

Целью данной научно-исследовательской работы является разработка научнометодического обеспечения анализа состояния защищенности ОПО.

Задачами НИР являлись:

разработка методических рекомендаций по проведению анализа состояния защищенности ОПО от различных типов техногенных опасностей;

разработка методических рекомендаций по проведению анализа состояния защищенности ОПО от различных типов природных опасностей;

разработка методических рекомендаций по проведению анализа влияния параметров систем быстрого реагирования, предназначенных для остановки технологических процессов, в случае превышения предельных значений поражающих факторов, на защищенность ОПО от различных типов техногенных и природных опасностей.

Результаты работы в целом направлены на обеспечение защищенности ОПО от угроз природного и техногенного характера.

При выполнении работы подготовлены:

Методические рекомендации по проведению анализа состояния защищенности опасных производственных объектов от различных типов техногенных опасностей.

Методические рекомендации по проведению анализа состояния защищенности опасных производственных объектов от различных типов природных опасностей.

Методические рекомендации по проведению анализа влияния параметров систем быстрого реагирования, предназначенных для остановки технологических процессов в случае превышения предельных значений поражающих факторов, на защищенность опасных производственных объектов от различных типов техногенных и природных опасностей.

9.3. Научно-исследовательские работы в области безопасности электрических и тепловых установок и сетей

Научно-исследовательские работы в данной сфере проводятся Управлением государственного энергетического надзора цен-

трального аппарата Ростехнадзора совместно с Федеральным бюджетным учреждением «Научно-технический центр «Энергобезопасность». Это, в частности, такие исследования как:

1. Федеральная целевая программа «Снижение риска и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года».

Целью программы является разработка комплексной проблемы обеспечения безопасности критически важных объектов энергетики при сейсмических воздействиях и связанных с ними ассоциациях природных и техногенных процессов, явлений и факторов. Работа по теме выполняется в несколько этапов, начиная с 2011 г. Например, на этапе 5 НИР: «Научно-методическое сопровождение разработки проекта нормативного документа «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения» разрабатываются федеральные нормы и правила «Обеспечение безопасности объектов энергетики при землетрясениях и связанных с землетрясениями ассоциаций процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения».

2. Программа бюджетная отраслевая Ростехнадзора «Государственное задание. Федеральное бюджетное учреждение «Научно-технический центр «Энергобезопасность» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

Цель — получение новых знаний для обеспечения регулирующей деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в области энергетики.

В рамках программы разрабатываются:

Федеральные нормы и правила Требования к Программе многофакторных исследований высоконапорных гидротехнических сооружений для оценки их технического состояния.

Федеральные нормы и правила Требования по проведению многофакторных исследований высоконапорных гидротехниче-

ских сооружений и оборудования гидроэлектростанций для оценки возможности продления проектного срока эксплуатации.

Методические рекомендации по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции гидротехнических сооружений объектов энергетики.

Методические рекомендации по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции тепловых электрических станций.

Методические рекомендации по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции объектов электросетевого хозяйства.

Основными задачами научного обеспечения регулирующей деятельности в области безопасности электрических и тепловых сетей и безопасности ГТС на будущее являются разработка и научно-методическое обоснование новых подходов к государственному регулированию безопасности на объектах электроэнергетики, имеющих высокую значимость для регулирования энергетической безопасности, разработка новых и пересмотр действующих нормативных правовых актов. Будут продолжаться работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на объектах электроэнергетики с целью повышения ее эффективности, по совершенствованию методологии и нормативных правовых актов для регулирования и обеспечения безопасности ГТС, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, бесхозяйных ГТС. Актуальной остается задача разработки критериев дифференцированного подхода к страхованию ответственности за аварии на ГТС с учетом вероятности аварий и оценки риска аварий.

Глава 10. Информационное обеспечение деятельности Ростехнадзора, информирование общественности

Приведенные в данном разделе данные могут оказать существенную помощь надзирающим прокурорам по информационному обеспечению их деятельности.

В 2004 г. при своем основании Ростехнадзор унаследовал ряд независимых информационных систем для автоматизации отдельных видов основной и обеспечивающей деятельности (АИС ПБ, RAIS, АИС ЯРБ и др.). Указанные информационные подсистемы, разработанные примерно 10 лет назад и более, не связаны между собой и уже не отвечают современным информационно-технологическим потребностям федерального органа исполнительной власти в XXI веке.

В связи с этим, начиная с 2009 г., в соответствии с Концепцией информатизации Ростехнадзора, утвержденной приказом Ростехнадзора от 15 сентября 2010 г. № 902, и ведомственной аналитической программой «Создание информационно-технологической инфраструктуры системы обеспечения промышленной безопасности», утвержденной приказом Ростехнадзора от 12 декабря 2011 г. № 698, в целях решения проблем информатизации и организации единого информационного пространства в системе Ростехнадзора разрабатывается Комплексная система информатизации и автоматизации деятельности (КСИ Ростехнадзора), создающая единое информационное пространство и обеспечивающая информа-

ционную интеграцию административных и управленческих процессов на всех уровнях.

КСИ Ростехнадзора направлена на организацию информационного взаимодействия центрального аппарата Ростехнадзора и его территориальных органов как друг с другом, так и с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (через систему межведомственного электронного взаимодействия, СМЭВ), поднадзорными организациями.

КСИ Ростехнадзора обеспечивает автоматизацию основной и управленческой деятельности на всей территории Российской Федерации с доступом 24 часа в сутки, 365 дней в году.

На постоянной основе проводятся работы по созданию КСИ Ростехнадзора, поэтапное внедрение разработанных подсистем и промышленная эксплуатация ранее созданных информационных подсистем КСИ Ростехнадзора.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Ростехнадзор осуществил *подключение к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).*

В целях предоставления в рамках указанного Федерального закона заинтересованным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления информации, в Ростехнадзоре эксплуатируется электронный сервис SID0003625, посредством которого через СМЭВ предоставляются следующие сведения:

заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации;

сведения о наличии лицензии на деятельность по эксплуатации химически опасных производственных объектов;

разрешение на применение технического устройства на опасных производственных объектах;

лицензия в области использования атомной энергии;

документ, удостоверяющий согласование органами Ростехнадзора плана развития горных работ добывающей организации на период вовлечения в отработку запасов, предлагаемых для отнесения к некондиционным запасам;

сведения о наличии лицензии на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов;

сведения о наличии лицензии на производство, применение, хранение или распространение взрывчатых материалов промышленного назначения;

акт о выполненных ликвидационных (консервационных) работах, подписанный органом государственного горного надзора;

сведения о членстве заявителя в саморегулируемой организации по видам деятельности с указанием видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и о допуске к которым заявитель имеет свидетельство, а также сведения о приостановлении, возобновлении, об отказе в возобновлении или о прекращении действия свидетельства о допуске члена саморегулируемой организации к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;

сведения, содержащиеся в горноотводном акте, удостоверяющем уточненные границы горного отвода;

сведения о наличии лицензии на производство маркшейдерских работ; разрешение на применение взрывчатых материалов промышленного назначения. Проведены работы по подключению электронных сервисов ряда федеральных органов исполнительной власти на получение Ростехнадзором сведений, находящихся в их распоряжении и необходимых для оказания Ростехнадзором государственных услуг и функций, в том числе осуществлено подключение к сервисам ФНС России, Казначейства России, Росреестра, Росстандарта, МЧС России, ФМБА России, ФБУ ГРП при Минюсте России, Росаккредитации, Росводоресурсов, Росприроднадзора.

На регулярной основе проводятся работы по обновлению клиентских частей электронных указанных сервисов в случае их изменений ответственными федеральными органами исполнительной власти. Проводится совместная работа с МЧС России по организации предоставления в рамках СМЭВ сведений из государственного реестра опасных производственных объектов.

Во исполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2415 Ростехнадзор в пределах своей компетенции обеспечивает предоставление государственных услуг в электронном виде через Единый портал государственных услуг (ЕПГУ), в том числе реализацию IV этапа плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р (далее – план).

На постоянной основе проводится работа по актуализации сведений об услугах Ростехнадзора в Федеральном реестре государственных услуг в целях их последующей актуализации на ЕПГУ.

В 2013 г. официальный сайт Ростехнадзора (www.gosnadzor.ru) был переведен на новую систему управления, что позволило объединить и унифицировать официальные сайты территориальных органов Ростехнадзора путем централизации аппаратно-программных комплексов, обеспечивающих работоспособность систем в глобальной информационно-коммуникационной сети Интернет.

В рамках реализации Указа Президента России от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору обеспечивает на своем официальном сайте доступ к открытым данным, содержащимся в информационных системах Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору России.

В целях совершенствования механизмов реализации доступа граждан и организаций к информации о деятельности Ростехнадзора, а также в целях обеспечения ее открытости и соответствия принципам Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, одобренной Правительством Российской Федерации, разработана новая структура официального интернет-сайта Ростехнадзора. Издан приказ Ростехнадзора от 2 июля 2013 г. № 282 «Об утверждении структуры официального интернет-сайта Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

В ноябре 2013 г. введен в действие официальный интернет-сайт Ростехнадзора с обновленной структурой и дизайном.

Отделом взаимодействия со средствами массовой информации (СМИ) Управления международного сотрудничества и протокола Ростехнадзора ведется плановая работа по информированию СМИ о деятельности Ростехнадзора по трем основным направлениям.

1. Размещение информации на официальном сайте Ростехнадзора по следующим темам:

проведение официальных мероприятий с участием руководства Ростехнадзора; проведение официальных международных мероприятий с участием руководства Ростехнадзора;

освещение хода выполнения Плана деятельности Ростехнадзора на 2013-2018 гг.; проведение плановых и внеплановых проверок предприятий; расследование причин аварий и несчастных случаев (еженедельное обновление); заседания Общественного совета при Ростехнадзоре и др.

2. Взаимодействие с журналистами. Работа с запросами.

Запросы, поступающие от СМИ, в основном связаны с несколькими информационными поводами:

утверждение федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, устанавливающих требования промышленной безопасности, пересмотренных с учетом развития техно-

логий и необходимости гармонизации с международными стандартами;

информирование о ходе подготовки к проведению мероприятий МАГАТЭ (например, пост-миссии МАГАТЭ по оценке эффективности регулирующей деятельности Ростехнадзора в области использования атомной энергии и о результатах ее проведения – 19 ноября 2013 г. состоялась пресс-конференция «Итоги миссии Международного агентства по атомной энергии для анализа выполнения рекомендаций проведенной в ноябре 2009 г. миссии по оценке эффективности деятельности органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии» с участием врио руководителя Ростехнадзора А.В. Ферапонтова).

Отдел взаимодействия со СМИ Управления международного сотрудничества и протокола Ростехнадзора сотрудничает с ведущими российскими изданиями и информационными агентствами. Публикации и новости, касающиеся деятельности Ростехнадзора, выходят в газетах «Комсомольская правда», «Коммерсантъ», «Ведомости», «Российская Газета» и др., информационных агентствах РИА-Новости, ИТАР-ТАСС, «Интерфакс», РБК и др.

Также в ежемесячном массовом научно-производственном журнале «Безопасность труда в промышленности», учрежденном Ростехнадзором и ЗАО НТЦ «Промышленная безопасность», в регулярной рубрике «Пресс-служба Ростехнадзора сообщает» публикуются сообщения о текущей деятельности Ростехнадзора.

3. Оперативная работа.

При возникновении аварийных ситуаций на ОПО сотрудниками отдела взаимодействия со СМИ Управления международного сотрудничества и протокола проводится незамедлительное информирование представителей СМИ о работе комиссий Ростехнадзора. Например, основными причинами создания комиссий были следующие: авария на шахте «Воркутинская» (февраль 2013 г.), ситуация с провалами в Березниках Пермской области (февраль-

июль 2013 г.), наводнение на Дальнем Востоке (август-октябрь 2013 г.), авария на Загорской ГАЭС-2 (сентябрь 2013 г.).

СМИ предоставляется информация о нарушениях на объектах по телефону, даются разъяснения на оперативные запросы, направленные по факсу и электронной почте. Также агентства получают оперативные сообщения о значимых событиях, связанных с деятельностью Ростехнадзора.

Телевизионные репортажи на различные темы, связанные с деятельностью Ростехнадзора, выходят на 1 Канале, ВГТРК, НТВ, РБК-ТВ и т.д., радиорепортажи транслируются на «Вести-ФМ», «Радио России», «Радио КП», «Коммерсант-ФМ», «Бизнес-ФМ» и др.

Основным направлением работы с общественностью по вопросам ядерной и радиационной безопасности является формирование общественного мнения и целостного представления о регулирующей и надзорной деятельности Ростехнадзора на объектах использования атомной энергии.

Журнал «Ядерная и радиационная безопасность» — официальное издание Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору – является основным независимым источником информации по вопросам регулирования и надзора как для специалистов Ростехнадзора, так и для специалистов, работающих в атомной отрасли. Выпускается в свет с 1998 г. в целях реализации пункта 6 Федерального закона № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». В указанном журнале публикуются утвержденные нормативные правовые акты, проекты наиболее значимых нормативных правовых актов, а также статьи, касающиеся различных вопросов ядерной и радиационной безопасности.

По согласованию с Ростехнадзором осуществляются публикации в таких изданиях, как EUROSAFE Tribune, сборниках трудов различных симпозиумов (например, Сборнике трудов симпозиума «Актуальные вопросы международного ядерного права: ядерная безопасность» в рамках форума «Атомэкспо»).

В адрес Ростехнадзора поступают письма и обращения по телефону с различными вопросами, касающимися нормативного регулирования ядерной и радиационной безопасности. На все вопросы даются исчерпывающие ответы, в том числе посредством размещенной информации на интернет-сайте ФБУ «НТЦ ЯРБ».

Наполнение интернет-сайта ФБУ «НТЦ ЯРБ (далее – Сайт) ведется в соответствии с политикой открытости и прозрачности в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Сайт является составной частью информационных ресурсов ФБУ «НТЦ ЯРБ» и представляет собой совокупность технических, технологических и организационных решений, обеспечивающих возможность доступа физических и юридических лиц к информации, размещенной на Сайте.

Сайт предназначен для оперативного доведения до пользователей информации о принятых или предполагаемых решениях ФБУ «НТЦ ЯРБ», актуальной справочной и разъяснительной информации о деятельности ФБУ «НТЦ ЯРБ», включая международное сотрудничество, на русском и английском языках, а также для формирования общественного мнения и целостного представления о деятельности ФБУ «НТЦ ЯРБ», повышения интереса к ФБУ «НТЦ ЯРБ» в Российской Федерации и за рубежом как к научно-техническому центру, основной целью которого является получение и применение новых научных знаний для научно-технического обеспечения регулирования ядерной и радиационной безопасности, включая анализ и обоснование критериев и требований ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях, а предметом деятельности — выполнение прикладных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, направленных на научно-техническое обеспечение регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Сайт имеет 6 основных рубрик и 36 подрубрик, которые отражают всю полноту научно-технического обеспечения деятельности Ростехнадзора в области ядерной и радиационной безопасности. Например, в рубрике «Научная деятельность» размещается информация об утвержденных нормативных документах разного уровня, представляется информация о действующих ФНП и РБ, публикуется перечень действующих аттестационных паспортов программных средств.

Для всех заинтересованных лиц открыт доступ к электронной версии журнала «Ядерная и радиационная безопасность», а также предоставлена возможность заказа литературы по ядерной и радиационной безопасности, выпускаемой в ФБУ «НТЦ ЯРБ», в том числе нормативных документов.

Работа с общественностью в части организации мероприятий по созданию объективного общественного мнения об области использования атомной энергии проводится в форме публичных мероприятий, включая международные.

Работа с обращениями граждан

Анализ поступающих за последние годы обращений граждан в центральный аппарат Ростехнадзора показывает, что их тематика распределяется следующим образом:

по вопросам строительного надзора (25-30%);

по вопросам надзора за объектами нефтегазового комплекса (около 20%);

по вопросам энергетического надзора (15-20%).

Также граждане обращаются по вопросам правового характера, общепромышленного, горного надзора, лицензионно-разрешительной деятельности, проведения аттестации, социальным проблемам.

В территориальных органах Ростехнадзора наибольшее количество обращений граждан поступает по вопросам энергетического надзора, строительного надзора и надзора за объектами нефтегазового комплекса.

В ходе рассмотрения обращений граждан в случаях, предусмотренных действующим законодательством, территориальными управлениями Ростехнадзора должны проводиться соответствующие проверки.

По результатам рассмотрения вопросов, поднятых в обращениях граждан, виновные должностные лица привлекаются к административной ответственности, выдаются акты-предписания, накладываются штрафы, материалы контрольных мероприятий направляются в органы прокуратуры, проводится консультирование граждан по интересующим их вопросам и даются необходимые разъяснения.

На сайте Ростехнадзора в разделе «Общественная приемная» размещены информационно-справочные материалы о работе с обращениями граждан, ответы на наиболее часто задаваемые гражданами вопросы, отражены результаты рассмотрения обращений.

Ростехнадзором принимаются меры по совершенствованию работы с обращениями граждан. Разработана и утверждена приказом Ростехнадзора от 20 августа 2013 г. № 366 «Инструкция по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». Внесены изменения в Тематический классификатор обращений граждан Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (приказ Ростехнадзора от 30 декабря 2013 г. № 650).

Центральным аппаратом Ростехнадзора регулярно проверяется состояние работы с обращениями граждан в территориальных управлениях Ростехнадзора; проводятся проверки выполнения требований руководящих документов по размещению информации о работе с обращениями граждан на сайтах территориальных органов Ростехнадзора.

Также проводятся семинары с работниками территориальных органов, ответственными за работу с обращениями граждан, в ходе которых участники обмениваются накопленным опытом работы с обращениями граждан, обсуждаются особенности рассмотрения интернет-обращений, проведения личного приема.

Заключение

Таким образом, в настоящее время в связи с необходимостью обеспечения конкурентоспособности российской экономики, обновления и развития российской промышленности, а также негативной динамикой количества экологических и техногенных катастроф вопросы промышленной безопасности приобретают особую значимость. От состояния промышленной безопасности опасных производственных объектов, их противоаварийной устойчивости зависит не только бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но жизнь и здоровье граждан. Ограничение негативного техногенного воздействия на окружающую среду и обеспечение ее охраны является гарантией нормальной жизнедеятельности будущих поколений.

Поэтому руководством страны уделяется пристальное внимание вопросам безопасности промышленных и радиационных производств; выполнение предприятиями требований промышленной безопасности все жестче контролируется государством.

С целью повышения уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий принят Федеральный закон от 04.03.2013 № 22-ФЗ «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» (далее – Закон № 22-ФЗ). В соответствии с данными изменениями вводится классификация опасных произ-

водственных объектов в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них.

Значимость внесенных изменений в закон обусловлена тем, что дифференциация мер обеспечения промышленной безопасности в зависимости от класса опасного производственного объекта позволит исключить избыточные и дублирующие требования промышленной безопасности, с одной стороны, и снизить риск техногенных аварий на опасных производственных объектах – с другой.

Внесенные в федеральное законодательство изменения *требуют корректировки организации прокурорского надзора на данном направлении и его активизации.*

Так, формирование органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок должно базироваться на точной и полной информации об имеющихся на поднадзорной территории опасных производственных объектах как внесенных в государственный реестр опасных производственных объектов, так и не прошедших регистрацию. Кроме того, следует учитывать, что периодичность проверок таких объектов установлена Законом № 22-ФЗ в зависимости от класса опасности.

Поскольку наиболее жесткие требования промышленной безопасности установлены к объектам, относящимся к I и II классу опасности, возможны случаи умышленного занижения организациями класса опасности эксплуатируемых ими объектов, что должно своевременно пресекаться уполномоченными государственными органами.

Следует иметь в виду, что органы Ростехнадзора осуществляют свои полномочия в области промышленной безопасности в отношении объектов, внесенных в реестр. В то же время на практике прокурорами нередко выявляются случаи, когда названные объекты в нарушение п. 2 ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в государственном реестре не регистриру-

ются. *Такие факты должны незамедлительно пресекаться мерами прокурорского реагирования.*

Одной из ключевых мер повышения уровня промышленной безопасности является усиление ответственности за состояние промышленной безопасности всех участников производственного процесса – от собственников и руководителей производств до непосредственных исполнителей работ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.1999 № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» ответственность за несоблюдение таких требований возложена, прежде всего, на руководителя эксплуатирующей организации. Вместе с тем, как показали прокурорские проверки, территориальные органы Ростехнадзора при выявлении фактов ослабления производственного контроля не всегда привлекают к ответственности руководителей предприятий.

В деятельности Ростехнадзора прокурорами выявляются и иные нарушения, которые негативным образом сказываются на состоянии законности в сфере промышленной безопасности. Например, на многих предприятиях значительным является уровень износа основных производственных фондов при том, что эксплуатация оборудования за пределами срока их службы является одной из наиболее распространенных причин аварий и инцидентов. Существенными причинами также являются некачественное или несвоевременное выполнение в организациях работ по обслуживанию и ремонту опасных производственных объектов, пренебрежение требованиями правил промышленной безопасности, низкая технологическая и трудовая дисциплина. Однако органами Ростехнадзора допускаются многочисленные нарушения порядка проведения технических расследований причин аварий и инцидентов на объектах, поднадзорных Ростехнадзору. Между тем аварии на опасных производственных объектах представляют се-

рьезную угрозу для жизни и здоровья людей, наносят значительный экономический и экологический ущерб, а нарушение порядка расследования аварий существенно снижает эффективность противодействия авариям и инцидентам.

В деятельности органов Ростехнадзора распространены и иные нарушения – не в полной мере реализуются полномочия в сфере охраны окружающей природной среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, выдачи лицензий на обращение с отходами производства и потребления и иной разрешительной документации на размещение отходов; прокурорами выявляются неединичные факты неправомерной выдачи лицензий на осуществление деятельности в сфере промышленной безопасности. Значительное количество нарушений допускается Ростехнадзором при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; при ведении государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и др.

Эта негативная тенденция препятствует эффективной реализации государственной функции по осуществлению контроля в сфере обеспечения промышленной безопасности, влечет причинение вреда жизни и здоровью людей, ухудшение состояния и качества окружающей среды.

Подобная ситуация является недопустимой, поскольку от четкого выполнения как хозяйствующими субъектами, так и государственными органами требований законодательства в указанной сфере напрямую зависит безопасность жизни и здоровья граждан.

С учетом этого при осуществлении надзора за исполнением законов в деятельности контролирующих органов прокурорам необходимо обращать внимание не только на эффективность проведенных ими мероприятий по контролю, достаточность принятых мер в связи с выявленными нарушениями, но и на полноту мер профилактической направленности.

При внесении представлений следует указывать конкретных должностных лиц, не выполняющих свои обязанности по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений, что позволит повысить личную ответственность каждого государственного инспектора.

Ввиду того что несоблюдение требований промышленной безопасности влечет серьезные негативные последствия, прокурорский надзор в этой сфере должен быть направлен, прежде всего, на их предупреждение. **При выявлении нарушений прокурорам необходимо обеспечивать неукоснительный контроль за их реальным устранением.**

Паламарчук
Анатолий Владимирович

Бут
Надежда Дмитриевна

ДЛЯ ЗАМЕТОК *ДЛЯ ЗАМЕТОК* **ДЛЯ ЗАМЕТОК** *ДЛЯ ЗАМЕТОК*

ДЛЯ ЗАМЕТОК *ДЛЯ ЗАМЕТОК* **ДЛЯ ЗАМЕТОК** *ДЛЯ ЗАМЕТОК*

ДЛЯ ЗАМЕТОК *ДЛЯ ЗАМЕТОК* **ДЛЯ ЗАМЕТОК** *ДЛЯ ЗАМЕТОК*

ДЛЯ ЗАМЕТОК *ДЛЯ ЗАМЕТОК* **ДЛЯ ЗАМЕТОК** *ДЛЯ ЗАМЕТОК*

А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Подписано в печать 08.07.2015 г. Формат 60x90/16
Гарнитура Newton. Бумага офсетная. Объем 34 печ. л.
Корректор – Перовская Л.А.