

уже не корректируются и легитимность решений, принятых в рабочем проекте, может ставиться под сомнение в дальнейшем на всех этапах жизненного цикла объекта.

Таким образом, на основе практики участия ЦКБ в разработке СТУ и выполнения проектно-конструкторских работ на всех этапах жизненного цикла морских стационарных платформ для нефтегазовой отрасли следует, что требование п. 11 Порядка о невключении положений, содержащихся в действующих технических нормативных документах, значительно ухудшило ситуацию с реальным решением задач, для чего и разрабатывают СТУ.

Возможно, улучшит положение уточнение п. 11 в следующей редакции: «В СТУ не включают положения, содержащиеся в действующих технических документах для проектируемых объектов...». Это уточнение для морских стационарных платформ означало бы, что в СТУ не включают требования стандартов и правил, разработанных специально для морских платформ, а по всем проблемным вопросам безопасности, не нашедшим отражения в этих правилах и стандартах, должны быть предложены технические требования, которые могут быть позаимствованы из других нормативных документов (включая международные стандарты) или разработаны в качестве новых требований на основе сов-

ременных подходов к обеспечению безопасности морских нефтегазовых объектов.

В странах, активно занимающихся проектированием и строительством МСП (Норвегия, Великобритания, США), отсутствуют документы, аналогичные СТУ. Роль СТУ выполняют спецификации, приложенные к контрактам, где излагают все необходимые требования. Возможно, это связано с тем, что в этих странах разработаны комплексы морских стандартов, охватывающие все проблемы морского проектирования и строительства. При этом используют не только национальные стандарты, но и стандарты международно признанных классификационных обществ. Например, стандарты Det Norske Veritas широко используют в Великобритании. Все больше стандартов стран, имеющих хорошо проработанные стандарты (например, стандарты API), переводят с некоторой доработкой в стандарты ISO, которые вводят как российские национальные стандарты на основе аутентичного перевода. Возможно, появление в недалеком будущем всего комплекса российских нормативных технических документов, обеспечивающих достаточность требований по надежности и безопасности морских стационарных буровых и нефтегазодобывающих платформ, исключит необходимость разработки для них СТУ.

kaplin@cdbc.orall.com

УДК 331.456:340.132.6:340.133
© С.В. Овчаров, 2014

Некоторые законодательные аспекты декларирования промышленной безопасности, идентификации и классификации опасных производственных объектов



С.В. Овчаров,
канд. техн. наук, нач.
лаборатории

ООО «Газпром ВНИИГАЗ»

Обсуждается ряд положений Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с учетом его последних изменений), касающихся вопросов идентификации, классификации и декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов. Сформулированы предложения по внесению изменений в ряд статей данного закона.

The Article discusses a number of the provisions of the Federal Law «On industrial safety of hazardous production facilities» (taking into account its latest changes) related to the issues of identification, classification and declaring of industrial safety of hazardous production facilities. The proposals are formulated on implementation of changes to the number of Articles of this Law.

Ключевые слова: законодательный аспект, опасный производственный объект, декларация промышленной безопасности, идентификация, класс опасности.

Весной 2013 г. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [1] (далее — Закон) претерпел ощутимые

метаморфозы, заставив многих специалистов глубоко задуматься над целым рядом новых положений указанного нормативно-правового акта (НПА). Среди наиболее значимых, живо обсуждаемых но-

ваний можно назвать следующие: изменение критериев отнесения объектов к категории опасных производственных объектов (ОПО); введение требований о присвоении ОПО классов опасности, о разработке обоснования безопасности, о создании систем управления промышленной безопасностью; введение нового вида нормативных документов — федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (ФНиП), изменение требований в части государственного контроля и надзора, требований к экспертизе промышленной безопасности, декларированию промышленной безопасности ОПО и др. Не умаляя важности большей части нововведений (каждое из них заслуживает отдельной большой дискуссии), в этой статье хотелось бы сосредоточиться на аспектах, относящихся к разработке деклараций промышленной безопасности (ДПБ) ОПО с учетом имеющегося опыта автора в разработке нормативно-методического обеспечения декларирования промышленной безопасности и идентификации ОПО газовой промышленности.

Итак, в статью 14 Закона, посвященную разработку ДПБ, внесены следующие основные изменения:

обязательность разработки ДПБ установлена только для ОПО I и II классов опасности с обращением опасных веществ (ОВ) в количествах, не ниже указанных в этом же НПА;

отныне не требуется разрабатывать ДПБ в составе проектной документации на капитальный ремонт ОПО;

установлены условия разработки вновь (т.е. переделки) ДПБ ОПО, находящегося в эксплуатации (в частности, ДПБ должна разрабатываться вновь по истечении 10 лет с момента регистрации последней ДПБ на данный ОПО, а также в случаях изменения технологических процессов на ОПО, увеличения более чем на 20 % количества ОВ на ОПО, изменения требований промышленной безопасности и по предписаниям органа исполнительной власти, уполномоченного в области промышленной безопасности);

законодательно установлено требование ведения реестра ДПБ органом исполнительной власти, уполномоченным в области промышленной безопасности.

Изменения существенные, вполне объяснимые и в немалой степени полезные. Тем не менее можно сказать сразу, что для однозначного и исчерпывающего понимания, как должно быть организовано декларирование промышленной безопасности ОПО (проектируемых и действующих), введенных изменений недостаточно. При этом каждое из перечисленных новых положений статьи 14 вызывает вопросы.

Первый и основной из них возникает непосредственно из следующего фрагмента п. 2 статьи 14: «...устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных

производственных объектов I и II классов опасности...». Из него логически следует, что разработке ДПБ ОПО должна в обязательном порядке предшествовать процедура идентификации ОПО с определением его признаков опасности, присвоением наименования и класса опасности. Если идентификация не проведена, то и ОПО как такового нет, а значит и не понятно, на что собственно (на какой объект) разрабатывать ДПБ и надо ли вообще ее разрабатывать.

Между тем в Законе отсутствует даже само понятие идентификации ОПО. Вместо этого налицо противоречие между статьей 14 Закона, с одной стороны, и положениями Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов [2], касающимися порядка идентификации и регистрации ОПО в государственном реестре ОПО, с другой стороны. Так, в п. 3 статьи 14 Закона зафиксировано, что «декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта». Но на этапе проектирования ОПО, как таковой еще не идентифицирован, поскольку идентификация ОПО, согласно указанному выше административному регламенту, осуществляется при регистрации ОПО в государственном реестре ОПО, которая в свою очередь в соответствии с тем же регламентом, выполняется лишь после ввода ОПО в эксплуатацию. Таким образом, Закон предписывает разрабатывать ДПБ на нечто, что еще не идентифицировано как ОПО.

Примечание. Следует отметить, что эта нормативная коллизия явилась причиной вполне реальных замечаний ФАУ «Главгосэкспертиза России» на разработанную уже после обновления Закона проектную документацию на реконструкцию компрессорного цеха (с опасным веществом более 200 т) одной из действующих компрессорных станций магистрального газопровода, в которых указывалось на то, что включенная в состав проектной документации декларация разработана не на зарегистрированный в государственном реестре ОПО (т.е. не на компрессорную станцию), а на составляющую ОПО (реконструируемый цех компрессорной станции), что, по мнению экспертов, было недопустимо, хотя цех как таковой отвечал всем признакам ОПО II класса опасности.

В связи с этим просто необходимо ввести в Закон понятие идентификации ОПО и определить, что она должна проводиться на этапе подготовки проектной документации на строительство и реконструкцию объекта до разработки ДПБ, а также другой документации по промышленной безопасности на этот ОПО.

Также было бы полезно пополнить терминологический ряд понятиями «переидентификация» и «дополнение к декларации промышленной безопас-

ности», что позволит, например, избегать ситуаций, описанных в приведенном выше примечании и связанных с подготовкой и экспертизой проектной документации на реконструкцию ОПО. Действительно, реконструкция ОПО часто связана с изменением его производственной структуры (включая увеличение или уменьшение числа цехов, участков, площадок в его составе) и (или) изменением количества опасных веществ, порой существенным. Такие изменения естественным образом должны влечь за собой переидентификацию ОПО (включая присвоение при необходимости другого класса опасности ОПО и внесение соответствующих изменений в карту учета ОПО) на этапе подготовки проектной документации на реконструкцию ОПО. Вслед за этим должна быть проведена разработка (внимание!) не ДПБ, а дополнения к существующей ДПБ на ОПО в составе той же проектной документации.

Легитимизация на законодательном уровне понятия «дополнение к ДПБ» поможет к тому же «разрулить» немаловажный блок вопросов, связанный с порядком обновления ДПБ (разработки ее вновь) и неоднозначностью понимания, какую же из имеющихся на один и тот же объект деклараций обновлять, сколько в итоге ДПБ будет и какие трудозатраты с этим обновлением связаны. Указанные в п. 3¹ статьи 14 условия разработки ДПБ вновь для находящегося в эксплуатации ОПО узаконивают такой порядок обновления ДПБ, который может обернуться необходимостью частых и трудоемких ее переработок на один и тот же ОПО или группу ОПО. Например, в случаях локального изменения технологического процесса на ОПО или изменения какого-либо требования промышленной безопасности закон требует полной переработки ДПБ. Но ДПБ нередко разрабатывают как единую на целый комплекс ОПО (в виде многотомного документа), например на комплекс объектов в составе линейно-производственного управления магистральных газопроводов, включающий сотни километров газопроводов, многоцеховую компрессорную станцию (а то и не одну), газораспределительные и газоизмерительные станции, автомобильные газонаполнительные компрессорные станции. Затраты на разработку вновь такой ДПБ по одному из оснований, перечисленных в п. 3¹ статьи 14, могут быть неоправданно высокими. Более рациональным представляется разработка только соответствующего дополнения к ДПБ, отражающего произошедшее изменение и требующего значительно меньших трудозатрат на подготовку.

Кроме того, существующий порядок декларирования, как он изложен в статье 14, не предусматривающий разработку дополнений к ДПБ, может привести к изрядной путанице, связанной с «размножением» числа ДПБ на один и тот же ОПО. Например, в ситуации, когда реконструируемый (возможно, неоднократно) в течение 10 лет после

ввода в эксплуатацию ОПО кроме изначальной ДПБ, разработанной в составе проектной документации на строительство, «обзаведется» по меньшей мере еще одной в составе проектной документации на реконструкцию. После этого будет непонятно, какую же из имеющихся на один и тот же объект ДПБ «разрабатывать вновь» в случаях, предусмотренных п. 3¹ статьи 14 Закона. Введение же в Закон понятия «дополнение к ДПБ» позволит ОПО иметь один документ на весь жизненный цикл ОПО (не потребуются также и 10-летней периодичности пересмотра ДПБ), «обрастающий» при необходимости компактными дополнениями, без путаницы и лишних затрат на ненужную и частую переработку полного содержания ДПБ. Само собой разумеется, что дополнение к ДПБ должно регистрироваться в реестре ДПБ.

Полная же переработка (разработка вновь) ДПБ должна проводиться только в двух случаях: при изменении требований промышленной безопасности, относящихся к структуре и порядку оформления ДПБ, и по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа в случае выявления несоответствия сведений, содержащихся в ДПБ, сведениям, полученным в ходе осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Наконец позволю себе затронуть еще один законодательный нюанс, имеющий непосредственное отношение к идентификации ОПО с присвоением им классов опасности и декларированию промышленной безопасности ОПО. Речь идет о примечании 3 в приложении 2 к Закону, позволяющему в ходе процедуры присвоения класса опасности ОПО объединять несколько «соседних» ОПО (находящихся не далее 500 м друг от друга), суммируя количество опасных веществ одного вида на них. Хочу отметить, что данное примечание в текущей редакции никак не ограничивает «сверху» территориальные размеры такого объединенного ОПО. В ряде случаев при объединении смежных ОПО такой объединенный ОПО гипотетически может занять территорию площадью в десятки тысяч квадратных километров, например в ОАО «Газпром», где почти все объекты добычи, транспорта, хранения и переработки газа технологически и физически (по потоку газа в магистральных трубопроводах) соединены друг с другом (т.е. между ними меньше 500 м), образуя Единую систему газоснабжения России (ЕСГ). В итоге при прямом использовании примечания 3 может получиться так, что вся ЕСГ — это один огромный ОПО I класса опасности. Чтобы избежать подобных казусов, предлагаю дополнить примечание 3 рекомендацией (требованием) ограничиваться при суммировании ОВ на ОПО, находящихся не далее 500 м друг от друга, существующей территориальной структурного подразделения (филиала) органи-

зации, на которой находится основное количество ОВ. Это, ко всему прочему, позволит лимитировать в разумных пределах объем соответствующей ДПБ.

По итогам всего сказанного выше считаю уместным предложить ввести соответствующие изменения в ряд статей Закона, учитывая, что в настоящее время разрабатывается очередной проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Предлагаемые изменения в Закон в части идентификации и декларирования промышленной безопасности ОПО, которые объективным образом затрагивают не только статью 14, но и статьи 2, 13, а также приложение 2, следующие.

В статью 1 (в конец) вставить текстовый фрагмент:

«идентификация опасных производственных объектов — отнесение производственных объектов к категории опасных производственных объектов с определением наименования, признаков опасности, класса опасности каждого объекта, а также иных сведений, характеризующих объекты с точки зрения промышленной безопасности».

В статью 2:

п. 2 изложить в следующей редакции:

«Опасные производственные объекты подлежат идентификации и дальнейшей регистрации в государственном реестре на основе проведенной идентификации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Идентификация опасных производственных объектов производится на этапе их проектирования»;

в п. 4 слова «регистрации в государственном реестре» заменить на слово «идентификации»;

добавить п. 4¹ следующего содержания:

«4¹. В случае реконструкции опасного производственного объекта, связанной с изменением его производственной структуры (включая увеличение (уменьшение) количества цехов (участков, площадок) в его составе), увеличением (уменьшением) количества опасных веществ более чем на 20 %, производится переидентификация опасного производственного объекта (с изменением при необходимости класса опасности)».

В статью 13 вместо слов «декларация промышленной безопасности, разрабатываемая» вставить слова «декларация промышленной безопасности и дополнения к ней, разрабатываемые».

В статью 14:

п. 3 изложить в следующей редакции:

«3. Декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство опасного производственного объекта после его идентификации как такового»;

п. 3¹ изложить в следующей редакции:

«3¹. К декларации промышленной безопасности находящегося в эксплуатации опасного производственного объекта разрабатывается дополнение:

в случае реконструкции опасного производственного объекта в составе проектной документации на реконструкцию с предварительной переидентификацией, если для таковой имеются основания из числа указанных в п. 4¹ статьи 2;

в случае технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта в составе соответствующей документации;

в случае существенного изменения технологических процессов на опасном производственном объекте по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа;

в случае изменения требований промышленной безопасности (кроме требований, относящихся к структуре и порядку оформления деклараций промышленной безопасности) по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа.

Дополнение к декларации промышленной безопасности вносится в реестр деклараций промышленной безопасности»;

добавить п. 3² следующего содержания:

«3². Декларация промышленной безопасности находящегося в эксплуатации опасного производственного объекта разрабатывается вновь:

в случае изменения требований промышленной безопасности, относящихся к структуре и порядку оформления деклараций 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»;

п. 4 изложить в следующей редакции:

«4. Декларация промышленной безопасности и дополнение к декларации промышленной безопасности утверждаются руководителем организации, эксплуатирующей опасный производственный объект»;

п. 5 изложить в следующей редакции:

«5. Декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, декларация промышленной безопасности, разрабатываемая вновь, а также дополнение к декларации промышленной безопасности (кроме дополнения к декларации промышленной безопасности в составе проектной документации на реконструкцию опасного производственного объекта) проходят экспертизу промышленной безопасности в установленном порядке. Проектная документация на

строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, содержащая декларацию промышленной безопасности или дополнение к декларации промышленной безопасности, подлежит экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности»;

в п. 6 после слова «безопасности» вставить слова «(включая имеющиеся дополнения к ней)»;

п. 7 изложить в следующей редакции:

«7. Декларация промышленной безопасности, дополнение к декларации промышленной безопасности, представленные в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган, вносятся в реестр деклараций промышленной безопасности в течение пяти рабочих дней со дня поступления соответствующих документов».

В приложение 2, в конец примечания 3 (после табл. 2), добавить предложение: «При определении границ формируемого таким образом объединенного опасного производственного объекта следует учитывать существующую территориальную границу структурного подразделения (филиала) организации, в пределах которой находится основное количество опасных веществ».

В заключение отмечу, что, кроме рассмотренных выше законодательных аспектов, самого пристального внимания требуют вопросы совершенствования на «подзаконном уровне» нормативно-методического обеспечения осуществления идентификации, классификации и декларирования промышленной безопасности ОПО с учетом отраслевой и технологической специфики ОПО, а

также особенностей административно-территориального деления и диспетчерского управления производственными комплексами, в составе которых эксплуатируются ОПО. В частности, требуют безотлагательной переработки (теперь уже, очевидно, в форме ФНиП) документ Ростехнадзора, регламентирующий присвоение наименований ОПО в целях регистрации в государственном реестре ОПО [3], и другие подзаконные акты, призванные заполнить образовавшиеся «нормативные бреши» для нормальной реализации положений Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Список литературы

1. *Федеральный закон* от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 1997 г.: в действующей ред. от 04.03.2013. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2013.

2. *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 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполнит. власти. — 2007. — № 46.

3. *Требования* к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов: утв. приказом Ростехнадзора от 7 апреля 2011 г. № 168: в ред. приказа Ростехнадзора от 17 окт. 2012 г. № 586// Рос. газ. — № 292. — 2012. — 19 дек.

S_Ovcharov@vniigaz.gazprom.ru

Хроника аварий

Информация об авариях, происшедших на предприятиях, подконтрольных территориальным органам Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору

03.11.13

В ООО «Белозерный газоперерабатывающий комплекс» (Северо-Уральское управление Ростехнадзора) при пуске резервной компрессорной линии Бахилловской компрессорной станции в выхлопной шахте произошел хлопок газовой среды без возгорания. Машинист технологических компрессоров получил смертельную травму.

01.12.13

В ОАО «Тюменьэнерго» (Северо-Уральское управление Ростехнадзора) из-за сбоя в работе модема полностью отключились каналы телеметрической информации и диспетчерской связи между Тюменским региональным диспетчерским управлением и объектами энергетики филиала ОАО «Тюменьэнерго» «Урайские электрические сети». Авария устранена. Ее причины: дефекты (недостатки) проекта, конструкции, изготовления, монтажа; ошибочные или неправильные действия (или бездействие) руководящего персонала; неудовлетворительное качество производственных или должностных инструкций, локальных актов организации; неклассифицированные причины.

10.12.13

В ОАО «НПО «Искра» (Западно-Уральское управление Ростехнадзора) разорвался бойлер ПСВ-63-7-15 предположительно вследствие заводского дефекта. Пострадавших нет.

11.12.13

В ООО «Мицар» (Северо-Кавказское управление Ростехнадзора) при монтаже опорной колонны строящегося здания разрушился гидроцилиндр подъема стрелы автомобильного крана КС-5576Б и стрела упала, в результате чего падающей колонной травмирован работник ООО «Стальстрой-Юг».

20.12.13

В ОАО «Управление механизации Агростроя» (Северо-Западное управление Ростехнадзора) во время разгрузки железобетонных плит с автомобиля КамАЗ оборвался стреловой канат гусеничного крана МКГ-25БР. При падении стрелы смертельную травму получил разнорабочий ООО «Строительное управление-35». Стрелой крана также поврежден газораспределительный пункт шкафной и автомобиль КамАЗ.