

История котлонадзора в период 1992–2013 гг.¹



В.В. Чернышев,
зам. нач. управления

Ростехнадзор

В 1990–2000-е годы, богатые на преобразования, полным ходом шел процесс распада политической системы Советского Союза. Попытки остановить его с помощью силы (гг. Тбилиси, Баку, Вильнюс, Рига) приводили к прямо противоположным результатам. Центробежные процессы, обусловленные распадом СССР и образованием надзорных органов в каждой суверенной республике бывшего Советского Союза, привели к необходимости кардинального пересмотра нормативно-технических документов, полномочий надзорных органов, их правового статуса и т.д. Не обошли реформы стороной и Госгортехнадзор.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 1993 г. № 234 было утверждено Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России.

В указанном положении: установлено, что Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории Российской Федерации, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции; определен перечень предприятий (организаций), производств, объектов и работ, надзор за которыми осуществляют органы Федерального горного и промышленного надзора России, в том числе в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями; определен перечень видов деятельности, связанных с повышенной опасностью, промышленных производств (объектов) и работ, на проведение которых выдается специальное разрешение (лицензия) органами Госгортехнадзора России.

При этом к полномочиям в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями были

отнесены вопросы надзора за паровыми котлами, трубопроводами для пара и горячей воды и сосудами, работающими под избыточным давлением более 0,07 МПа (0,7 кгс/см²), водогрейными котлами и трубопроводами горячей воды с температурой нагрева более 115 °С, грузоподъемными кранами, подъемниками (вышками), лифтами, эскалаторами, фуникулерами, подвесными пассажирскими и грузовыми канатными дорогами, регистрируемыми в органах Госгортехнадзора России, и предприятиями, изготавливающими это оборудование.

В рамках совершенствования государственного нормативного регулирования безопасности объектов котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями в первой половине 90-х годов Госгортехнадзором России были разработаны и утверждены следующие правила: в 1992 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации лифтов, действовавшие до 2002 г.; Правила устройства и безопасной эксплуатации фуникулеров (наклонных подъемников); Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов, действовавшие до 2000 г.; в 1993 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов, действовавшие до 2003 г.; Правила устройства и безопасной эксплуатации пассажирских подвесных канатных дорог, действовавшие до 2003 г.; в 1994 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды, действовавшие до 2003 г.; Правила устройства и безопасной эксплуатации эскалаторов; в 1995 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением, действовавшие до 2003 г.

Однако на этом изменения, связанные с переработкой нормативной базы не закончились, а фактически только начались. Новые формы собственности и отношений, появившиеся в государстве, резкий переход от планового хозяйства к рыночной экономике, изменение форм экономических отношений, конституционных и законодательных норм послужили основой кардинального изменения законодательства, форм и методов надзорной деятельности. Возникла острая необходимость в переработке всего спектра требований безопасности, и прежде всего в сведениях основополагающих из них в единый документ. Таким документом стал Федеральный закон, принятый в 1997 г., «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Федеральный закон № 116-ФЗ).

Сейчас много говорят об этом законе, об избыточности его требований и их коррупционной емкости, однако в тот период это был «прорывной» документ, аналога которому ранее не существовало,

¹ Окончание. Начало см. в № 12 за 2012 г., с. 80–83; № 1 за 2013 г., с. 85–92.

документ, заложивший новые понятия и требования (производственный контроль, страхование риска ответственности, экспертиза промышленной безопасности, единые подходы к аттестации, регистрация опасных производственных объектов в государственном реестре и др.). О своевременности, правильности и неплохой проработанности этого документа свидетельствует тот факт, что до 2005 г. (за 8,5 лет) в Федеральный закон № 116-ФЗ было внесено всего три несущественных изменения. Причем первое из них — в 2000 г., а за 2006–2012 гг. — 14, большая часть из них обусловлена внесением изменений в смежное законодательство. Для примера в Градостроительный кодекс Российской Федерации, начиная с момента его функционирования в 2005 г., за те же 8 лет было внесено 48 изменений.

Конечно, через 15 лет после анализа практики применения Федерального закона № 116-ФЗ можно говорить о том, что в данном документе под понятием опасного производственного объекта (ОПО) объединены несопоставимые вещи. Фактически ОПО образуются двумя путями — вокруг самостоятельного технического устройства (лифт, котел, сосуд, кран и др.) и процесса (теплового, физического, химического, физико-химического — получения расплава металла, переработки, добычи и др.), что породило огромный пласт проблем при идентификации ОПО. Однако в указанный период в условиях необходимости переработки нормативной базы, сохранения объектов и субъектов надзора такой подход был единственным приемлемым решением.

Принятие Федерального закона № 116-ФЗ стало отправной точкой становления и развития нормативной правовой базы в области новой отрасли законодательства — законодательства в области промышленной безопасности. В развитие Федерального закона № 116-ФЗ были приняты постановления правительства и иные нормативные правовые акты. Не осталось в стороне от этих процессов и направление котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями.

В указанный период Госгортехнадзором России были разработаны (переработаны), приняты и направлены на регистрацию в Минюст России практически все правила по направлению надзора за подъемными сооружениями: 1997 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации кранов-трубоукладчиков; 1998 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов-манипуляторов; Правила устройства и безопасной эксплуатации подъемников (вышек), действовавшие до 2003 г.; 1999 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов; 2001 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации платформ подъемных для инвалидов; 2002 г. — Правила устройства и безопасной эксплуатации строительных подъемников.

Новым импульсом в работе Госгортехнадзора России по формированию нормативной правовой базы по промышленной безопасности, в том числе в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями, послужила реформа технического регулирования в Российской Федерации, начавшаяся в 2002 г. с принятия Федерального закона «О техническом регулировании». Суть реформы технического регулирования сводилась к тому, что обязательные для исполнения требования безопасности должны устанавливаться нормативным правовым актом нового типа — техническим регламентом. До вступления в силу технических регламентов обязательные требования безопасности устанавливаются актами федеральных органов исполнительной власти, имеющими статус нормативных правовых. В целях исключения правового вакуума, обусловленного прежде всего переходным периодом разработки и принятия большого количества технических регламентов, Госгортехнадзором России в 2003 г. была проведена огромная работа по переутверждению и регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации правил, устанавливающих требования промышленной безопасности. В области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями статус нормативных правовых актов в 2003 г. приобрели: Правила устройства и безопасной эксплуатации лифтов (ПБ 10-558—03); Правила устройства и безопасной эксплуатации пассажирских подвесных и буксировочных канатных дорог (ПБ 10-559—03); Правила устройства и безопасной эксплуатации подъемников (вышек) (ПБ 10-611—03); Правила устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов (ПБ 10-574—03); Правила устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением (ПБ 03-576—03); Правила устройства и безопасной эксплуатации трубопроводов пара и горячей воды (ПБ 10-573—03).

Следует отметить, что разработанным правилам в соответствии с Положением о порядке разработки (пересмотра), введения в действие нормативных документов Госгортехнадзора России и согласования нормативных документов других федеральных органов исполнительной власти (РД 04-287—99, РД 04-424—01) присваивались специальные шифры, которые определяли отношение правил к тому или иному виду надзора. Нормативным документам по безопасности, надзорной и разрешительной деятельности в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями присваивался шифр ПБ 10 (ПБ 10-573—03, ПБ 10-382—00 и др.), нормативным документам межотраслевого применения по вопросам промышленной безопасности, охраны недр — ПБ 03 (ПБ 03-576—03 и др.).

Успешное проведение указанной работы стало возможным только благодаря слаженным действиям работников центрального аппарата Госгортехнадзора России (В.С. Котельников,

Н.А. Хапонен, А.А. Шельпяков, И.В. Горда, Г.М. Селезнев, Р.А. Стандрик, Н.А. Шишков, В.Г. Жуков, В.Я. Комиссаров и др.); территориальных органов Госгортехнадзора России (А.Н. Горлов, С.Л. Завьялов, С.Л. Рябцев, А.В. Манылов, Е.А. Зосимов и др.), а также научно-исследовательских и специализированных организаций (В.Р. Глумов, Ф.А. Лячин, Е.А. Николаев, П.А. Полюдов, А.А. Зарецкий, Ю.И. Гудков, Н.П. Суворова, Г.М. Банных, А.С. Степанов, И.И. Абрамович, А.М. Бычков, А.И. Зерцалов, Е.П. Корзников, Ф.Э. Микушевич, Л.А. Невзоров, В.П. Сапогов, Е.И. Боксер, А.С. Липатов, А.К. Зыков, В.Ф. Резинских, И.А. Данюшевский, В.Н. Скоробогатых, Ю.К. Петреня и др.).

Расширяется и уточняется сфера деятельности котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями и, как следствие, вводятся в действие новые правила устройства и безопасной эксплуатации и руководящие документы, устанавливающие требования к дымовым и вентиляционным промышленным трубам, платформам подъемным для инвалидов, буксировочным канатным дорогам, строительным подъемникам, контролю металла оборудования, работающего под давлением, и др.

Круг вопросов котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями, в отличие от других видов надзора в области промышленной безопасности, не входил напрямую в сферу деятельности ни одного министерства и ведомства. Объекты котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями — это наиболее распространенные во всех отраслях промышленности технические устройства. Правила котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями — это документы, в которых установлены требования промышленной безопасности ко всем стадиям жизненного цикла технического устройства: от проектирования до демонтажа. Сами названия правил говорят как раз об этом. Именно по этой причине «котлонадзорщики и подъемщики» принимали непосредственное участие в разработке (переработке) нормативных документов. Подтверждением признания их работы может служить и тот факт, что в рамках реформы технического регулирования Правительство Российской Федерации поручило Госгортехнадзору России организацию работ по разработке двух технических регламентов (в дальнейшем аналогичные функции в рамках технического регулирования Таможенного союза были возложены на Ростехнадзор). Оба этих технических регламента входят в сферу котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями: «Технический регламент о безопасности лифтов», «Технический регламент о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением».

В результате административной реформы федеральных органов исполнительной власти дважды меняются структура и функции Госгортехнадзора России:

2004 г. — Федеральный горный и промышленный надзор России преобразован в Федеральную службу по технологическому надзору. При этом функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности Службы переданы Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации. Федеральной службе по технологическому надзору передавались функции по контролю и надзору преобразуемого Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и упраздняемого Министерства энергетики Российской Федерации;

2004 г. — Указом Президента России от 20.05.2004 № 649 Федеральная служба по технологическому надзору преобразована в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

В 2004 г. Управление котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями реорганизовано и включено в состав Управления технического надзора Ростехнадзора. В 2006 г. впервые за многолетнюю историю существования котлонадзора его функции были разделены. Функции надзора за оборудованием, работающим под давлением, переданы во вновь образованное Управление государственного энергетического надзора, а функции надзора за подъемными сооружениями — в Управление государственного строительного надзора. Однако уже в начале 2009 г. происходит объединение родственных видов надзора внутри Управления энергетического и строительного надзора, а затем Управления строительного и общепромышленного надзора. В 2010 г. в результате реорганизации указанного управления образуется Управление государственного строительного надзора, в которое вошли отделы котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями, существующие и в настоящее время.

Как было указано ранее, в 2004 г. Правительством Российской Федерации утверждается Программа разработки технических регламентов, в которую были включены Федеральный закон «Технический регламент о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» и Технический регламент о безопасности лифтов. Органом исполнительной власти, ответственным за разработку технических регламентов, назначен Ростехнадзор. Возглавив эту работу, Ростехнадзор формирует рабочие группы, в которые входят, помимо работников Ростехнадзора, представители ведущих научных, проектных, экспертных и других заинтересованных организаций. Уже в 2005 г. были подготовлены проекты технических регламентов, организованы публичные их обсуждения, по результатам которых проведена доработка указанных проектов. Однако в связи с очередной административной реформой федеральных органов исполнительной власти предусмотренная законодательством процедура согла-

сования проектов технических регламентов с этими органами продолжалась в течение нескольких лет.

Федеральный закон «О техническом регулировании» установил новую систему технического регулирования в Российской Федерации. Указанный закон и принимаемые технические регламенты устанавливают обязательные требования к продукции или связанным с ней процессам, в том числе проектирования, изготовления и производства. В развитие технических регламентов предусмотрена переработка государственных и межгосударственных стандартов в указанных областях. Однако в связи с тем что Правилами безопасности в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями были заложены основополагающие требования к проектированию, конструкции, применяемым материалам, изготовлению эти вопросы не до конца были проработаны в ГОСТах, на часть оборудования ГОСТы вообще отсутствовали, на другую часть — не пересматривались долгое время.

Например, анализ действующей нормативно-технической документации свидетельствует, что в настоящее время стандарты не включают весь спектр выпускаемой российскими производителями продукции и оборудования, работающего под избыточным давлением. Так, в перечне стандартов Регламента о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением отсутствуют ГОСТы, устанавливающие технические требования к целому ряду оборудования, работающего под избыточным давлением более 0,07 МПа, и его комплектующим, включающему: котлы-утилизаторы паровые давлением свыше 9,8 МПа; энерготехнологические котлы давлением свыше 9,8 МПа; котлы, работающие с высокоорганическими теплоносителями; котлы с электронагревом; транспортабельные котельные установки;

подогреватели низкого давления регенеративного подогрева; подогреватели сетевой воды тепло- и электростанций; подогреватели сетевые горизонтальные тепло- и электростанций; подогреватели высокого давления электростанций; расширители непрерывной продувки; многоместные медицинские барокамеры (бароаппараты); автоклавы для стерилизации пищевых продуктов; сульфитные варочные котлы; варочные котлы для приготовления пищи и кормов для животных; стерилизаторы паровые медицинские; баллоны из неметаллических материалов; баллоны из цветных металлов; паровозные и вагонные паровые котлы; барабаны паровых котлов и т.д.

Госгортехнадзор, а потом и Ростехнадзор не мог оставаться в стороне от процессов переработки и создания нормативных документов в указанных областях, так как возникла необходимость исключения требований, отраженных в технических регламентах из вопросов, освещаемых правилами безопасности. В связи с этим сотрудники Управления государственного строительного надзора вошли в состав профильных технических комитетов по стандартизации (ТК 244 «Оборудование энергетическое стационарное»; ТК 259 «Трубопроводная арматура и сильфоны»; ТК 289 «Краны грузоподъемные»; ТК 438 «Подъемники с рабочими платформами»; ТК 209 «Лифты, эскалаторы, пассажирские конвейеры и подъемные платформы для инвалидов», а также рабочих групп по баллонам и барокамерам.

По мере создания и внедрения новой техники и технологий, будут расширяться и уточняться сферы деятельности надзорного органа, совершенствоваться нормативная правовая база по промышленной безопасности, в том числе в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями.

kotlonadzor@gosnadzor.ru



Внимание! В издательстве ЗАО НТЦ ПБ вышла новая книга

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ по расчету последствий возможных аварий и оценке риска на опасных производственных объектах с использованием программного комплекса ТОКСИ+Risk

Данное печатное издание содержит примеры решения задач на основе программного комплекса ТОКСИ+Risk и включает следующие разделы:

- моделирование рассеяния опасных веществ в атмосфере при авариях на опасных объектах;
- моделирование и оценка последствий взрывов и пожаров на опасных объектах;
- расчет пожарного риска для наружных установок, производственных и непроизводственных зданий.

В каждом из разделов приведены теоретические положения к проведению расчетов, на основе конкретных примеров описан ход проведения расчетов в Токси+Risk, приведена верификация результатов расчета, выполненного в программе, с результатами, полученными «ручным» расчетом.

Издание может быть полезно специалистам проектных и экспертных организаций, занимающихся вопросами декларирования промышленной и пожарной безопасности и оценки риска, а также работникам высших учебных заведений при внедрении в учебный процесс современных информационных технологий в области анализа риска и оценки последствий аварий на опасных производственных объектах.

Эту книгу и другие нормативные документы можно приобрести по адресу:

Москва, Переведеновский пер., д. 13, стр. 21, а также заказать в отделе распространения по тел/факсам: (495) 620-4753 (многоканальный), 620-4747, 620-4746. E-mail: ornd@safety.ru.