

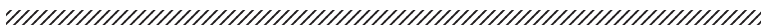
нейшего ее переосмысления. При этом стало выполняться одно из первых обязательных условий повышения надежности — улучшение качества учета и анализа причин аварийности, что сориентировало коллектив на более правильное принятие первоочередных мер и позволило снизить аварийность в последующие 1996–1998 гг.

Данные, приведенные на рис. 2 и 3, с достаточной наглядностью и объективностью подтверждают, что результат в равной степени закономерен как для газомазутных, так и пылеугольных электростанций, а также может быть применен для решения любой имеющейся или возникшей проблемы или поставленной задачи.

Когда серьезные финансовые затруднения, возникающие у всех электростанций отрасли, не позволяют в достаточной степени решать вопросы своевременного воспроизводства основных фондов, важной задачей эксплуатационников становится целенаправленный поиск возможностей и

методов сохранения ресурса и обеспечения надежной работы энергетического оборудования. Реальная оценка ситуации на электростанциях отрасли с помощью Экспертной системы контроля и оценки условий эксплуатации котлоагрегатов ТЭС показывает, что не все резервы и возможности в этом направлении исчерпаны, в том числе и в организации технического обслуживания.

Внедрение в эксплуатационную практику комплексной системы профилактического технического обслуживания позволяет существенно снизить ремонтно-эксплуатационные затраты на производство электрической и тепловой энергии и обеспечить надежность поверхностей нагрева котлоагрегатов ТЭС. Другое важное направление — поддержание готовности котельного парка ТЭС за счет модернизации и реконструкции, при которых необходимо максимально использовать все прогрессивные наработки заводов-изготовителей и отраслевых институтов.



Декларирование

УДК 658.54(049.1)331.821

© Коллектив авторов, 2000

Нормативно-правовое обеспечение декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов

*М.В. ЛИСАНОВ, А.С. ПЕЧЕРКИН, В.И. СИДОРОВ, В.В. СИМАКИН,
Е.В. ХАНИН (НТЦ «Промышленная безопасность»)*

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 № 116-ФЗ ввел на законодательном уровне процедуру декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов. Согласно статье 14 этого закона декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. Декларация промышленной безопасности уточняется или разрабатывается вновь в случае

обращения за лицензией на эксплуатацию опасного производственного объекта, изменения сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, или требований промышленной безопасности.

Разработка декларации промышленной безопасности предполагает всестороннюю оценку риска аварий, анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий ава-

рии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте. Декларирование промышленной безопасности позволяет информировать органы государственной власти, органы местного самоуправления и население о состоянии безопасности опасных производственных объектов, а также повысить эффективность планирования мероприятий по защите населения и территорий от техногенных чрезвычайных ситуаций.

1. Внедрение процедуры декларирования безопасности

Необходимость внедрения процедуры декларирования промышленной безопасности связана с происходящим в нашей стране переходом к рыночным методам экономики, появлением новых форм и видов собственности, со структурным и функциональным изменением государственного устройства. Это требует создания и внедрения новых, более эффективных в таких условиях способов регулирования общественных отношений в области обеспечения промышленной безопасности, которые адекватно отвечают современным условиям в стране и тенденциям международного развития.

Декларирование промышленной безопасности (в различных странах и документах именуемое как «декларирование безопасности», «декларирование безопасности промышленных объектов», «отчет о безопасности» и т.д.) отражено в следующих международных документах:

Кодекс МОТ по предотвращению промышленных аварий;

Конвенция МОТ № 174 «О предотвращении крупных промышленных аварий»;

Конвенция ООН «О трансграничном воздействии промышленных аварий»;

Директивы № 82/501/ЕЭС и 96/82/ЕЭС (директивы «Севезо») и др.

В этих документах определены основные элементы правового регулирования, составляющие систему обеспечения промышленной безопасности. Связующее информационное звено системы обеспечения промышленной безопасности — процедура декларирования промышленной безопасности, в соответствии с которой руководитель предприятия (организации) должен представлять в органы власти декларацию промышленной безопасности — отчетный документ, объединяющий вопросы идентификации и оценки основных опасностей, обоснования принятых мер для безопасной эксплуатации опасного производственного объекта.

В России внедрение процедуры декларирования безопасности происходило последовательно: сначала на региональном уровне (Москва, 1994—1995 гг.; Саратов, 1995 г.), затем на федеральном (с 1995 г.). Успешное проведение эксперимента по декларированию безопасности промышленных объектов Москвы послужило основанием для внедрения этой процедуры на федеральном уровне. Постановлением Правительства России от 01.07.95 № 675 было утверждено Положение о декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации, в котором определена необходимость разработки деклараций безопасности и общие положения, касающиеся порядка разработки и состава информации, которая должна быть представлена в декларации безопасности промышленного объекта.

На основе этого постановления приказами МЧС России и Госгортехнадзора России (от 04.04.96 № 222/59; от 07.08.96 № 599/125; от 07.10.97 № 601/169) были утверждены нормативы по разработке и экспертизе деклараций, а также на 1996—1997 гг. определены перечни промышленных объектов, подлежащих декларированию, и перечни организаций, имеющих право проведения экспертизы деклараций промышленных объектов.

2. Нормативно-правовая база декларирования промышленной безопасности

Введение в действие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» выявило противоречия между законодательными нормами и положениями совместных приказов МЧС России и Госгортехнадзора России от 04.04.96 № 222/59 и от 07.08.96 № 599/125, которые не являются нормативными правовыми актами и не зарегистрированы в Минюсте России. В частности, существует путаница в понятиях «организация, эксплуатирующая опасный производственный объект», «опасный производственный объект», содержащихся в федеральном законе, и терминах «промышленный объект», «предприятие», «особо опасное производство», содержащихся в совместных приказах по декларированию.

Кроме того, на подконтрольные Госгортехнадзору России объекты (шламонакопители, хвостохранилища) распространяется также другой вид декларирования — декларирование безопасности гидротехнических сооружений, которое регламентируется Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» и соответствующими нормативными документами.

Указанные противоречия затрудняли надзорную деятельность и ход декларирования, требо-

вали совершенствования нормативной правовой базы по процедуре декларирования промышленной безопасности.

В целях реализации статей 13, 14 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», требований постановления Правительства Российской Федерации от 11.05.99 № 526 «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» НТЦ «Промышленная безопасность» разработаны новые документы, регламентирующие декларирование промышленной безопасности:

Правила экспертизы декларации промышленной безопасности (утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 65, зарегистрированы Минюстом России 01.10.99, регистрационный № 1920);

Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней (утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 66,

зарегистрировано Минюстом России 07.10.99, регистрационный № 1926).

В связи с введением в действие указанных документов (опубликованы в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти соответственно от 11.10.99 № 41 и от 25.10.99 № 43), а также согласно письму Госгортехнадзора России от 22.07.99 № 01-17/244 совместные приказы МЧС России и Госгортехнадзора России от 04.04.96 № 222/59 и от 07.08.96 № 599/125, регламентирующие порядок разработки и экспертизы декларации безопасности промышленного объекта, следует считать утратившими силу.

Таким образом, в настоящее время создана нормативно-правовая основа декларирования промышленной безопасности, которая регламентируется нормативными документами, перечисленными в таблице.

3. Состав декларации промышленной безопасности

Основные положения и отличия от существовавших ранее совместных приказов МЧС России

Документ	Примечание
Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (от 21.07.97 № 116-ФЗ)	Основной нормативный правовой акт по декларированию промышленной безопасности опасных производственных объектов
Положение о декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.95 № 675)	Устанавливает цели декларирования и общие сведения, которые должны содержаться в декларации безопасности промышленного объекта
Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.98 № 142 «О сроках декларирования промышленной безопасности действующих опасных производственных объектов»	Устанавливает сроки декларирования объектов на 1999–2002 гг. в зависимости от количества содержания опасных веществ на объекте
Правила представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11.05.99 № 526)	Устанавливают порядок представления деклараций промышленной безопасности в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и гражданам
Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней (утверждено постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 66 и зарегистрировано Минюстом России от 07.10.99, регистрационный № 1926)	Устанавливает перечень сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, и порядок их оформления
Правила экспертизы декларации промышленной безопасности (утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 65 и зарегистрированы Минюстом России 01.10.99, регистрационный № 1920)	Определяют порядок осуществления экспертизы и требования к оформлению заключения экспертизы декларации промышленной безопасности
РД 04-271—99. Положение о порядке прохождения поступающих в Госгортехнадзор России деклараций промышленной безопасности (утверждено приказом Госгортехнадзора России от 11.03.99 № 44)	Устанавливает порядок поступления, регистрации, хранения и учета деклараций
Положение о декларировании промышленной безопасности опасных производственных объектов ОАО «Газпром» (утверждено ОАО «Газпром» 06.04.99 и согласовано с Госгортехнадзором России письмом от 23.02.99 № 03-35/39)	Регламентирует декларирование промышленной безопасности опасных производственных объектов ОАО «Газпром», включает план-график декларирования действующих объектов ОАО «Газпром» в 1999–2002 гг.
Положение о порядке утверждения заключений экспертизы промышленной безопасности (утверждено постановлением Госгортехнадзора России от 14.07.99 № 51)	Устанавливает порядок представления, приема, регистрации, рассмотрения и утверждения заключений экспертизы промышленной безопасности (в том числе деклараций промышленной безопасности) органами Госгортехнадзора России

и Госгортехнадзора России, определивших порядок разработки и экспертизы деклараций, заключаются в следующем.

Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней (далее — Положение), устанавливает перечень сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, и порядок их оформления. В Положение включены требования Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», дана новая структура декларации, которая имеет следующие элементы:

- титульный лист;
- данные об организации-разработчике декларации;
- оглавление;
- Раздел 1. «Общие сведения»;
- Раздел 2. «Результаты анализа безопасности»;
- Раздел 3. «Обеспечение требований промышленной безопасности»;
- Раздел 4. «Выводы»;
- Раздел 5. «Ситуационный план»;
- Приложение 1. «Расчетно-пояснительная записка»;

Приложение 2. «Информационный лист».

В соответствии со структурой в декларации должны быть изложены основные результаты оценки риска и меры безопасности, а сведения, обосновывающие эти результаты, представляются в расчетно-пояснительной записке, являющейся отдельным приложением к декларации. Изменение структуры связано с необходимостью защиты информации об объекте, которая может быть использована в террористических целях. Такая структура также уменьшит объем декларации (примерно в 2–4 раза по сравнению с общим объемом декларации и приложений) за счет переноса сведений, касающихся обоснования расчетов, в расчетно-пояснительную записку, которая вместе с декларацией и информационным листом будет являться объектом экспертизы, но не будет представляться в заинтересованные организации (за исключением Госгортехнадзора России).

Кроме того, изменено содержание декларации за счет исключения малозначимой информации и внесения дополнительных сведений, в том числе о наличии у организации-разработчика декларации лицензии Госгортехнадзора России на вид деятельности, связанной с декларированием промышленной безопасности, о выполнении предписаний органов госгортехнадзора, о проведенных экспертизах промышленной безопасности, системе производственного контроля и других требованиях промышленной безопасности.

В Положении учтены принципы идентификации опасных производственных объектов, изложенные в Методических рекомендациях по идентификации опасных производственных объектов (РД 03-260—99, утверждены Госгортехнадзором России 25.01.99 № 10). Согласно данным принципам, например, нефтеперерабатывающий завод может являться одним опасным производственным объектом. В связи с этим анализ риска для таких крупных объектов должен проводиться по всем установкам предприятия — составляющим опасного производственного объекта. Обобщенная оценка уровня безопасности с указанием наиболее опасных составляющих декларируемого объекта и наиболее значимых факторов, влияющих на показатели риска, должна быть представлена в декларации, в разделе «Выводы».

4. Экспертиза декларации промышленной безопасности

В соответствии со статьями 6, 13 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.98 № 779 экспертизу декларации промышленной безопасности осуществляют организации, имеющие лицензию, выданную Госгортехнадзором России или его территориальным органом. Согласно приложению к приказу Госгортехнадзора России от 12.08.99 № 152, п. 8.4.1, выдается лицензия на право экспертизы декларации промышленной безопасности:

- объектов нефтяной и газовой промышленности;
- объектов химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности и других производств, работающих с взрывопожароопасными, токсичными и агрессивными средами;
- объектов металлургической и коксохимической промышленности;
- объектов газоснабжения, использующих природные и сжиженные углеводородные газы;
- горных производств и объектов;
- производств и объектов по использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- производств и объектов по изготовлению и хранению взрывчатых материалов промышленного назначения;
- магистральных газопроводов, нефтепроводов и продуктопроводов;
- на объектах перевозки опасных грузов железнодорожным транспортом;
- производств и объектов по хранению и переработке зерна.

Процесс экспертизы декларации определяется Правилами экспертизы декларации промыш-

ленной безопасности (опубликованы в настоящем номере журнала), которые основаны на Правилах проведения экспертизы промышленной безопасности (ПБ 03-246—98), утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 06.11.98 № 64 и зарегистрированных Минюстом России 08.12.98, регистрационный № 1656.

5. Представление декларации промышленной безопасности

Представление оформленных экземпляров декларации вместе с информационным листом осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11.05.99 № 526 «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов». На регистрацию в Госгортехнадзор России декларация представляется вместе с расчетно-пояснительной запиской и информационным листом.

6. Развитие декларирования промышленной безопасности

Введение новых документов составляет нормативно-правовую основу декларирования промышленной безопасности. Для дальнейшего совершенствования этой процедуры необходима деятельность в следующих направлениях:

- создание системы экспертных организаций, специализирующихся в декларировании и анализе риска, путем их аккредитации, аттестации специалистов и лицензирования этой деятельности;

- совершенствование нормативно-методической базы декларирования промышленной безопасности, в том числе методик анализа безопасности и оценки риска.

В этой связи Госгортехнадзором России определен ряд первоочередных мероприятий.

Разработка и экспертиза декларации безопасности являются специфической деятельностью, для выполнения которой необходимы как научные знания в области физико-химических процессов возникновения и развития аварийных ситуаций, умение анализировать опасности и выполнять соответствующие расчеты, так и знание технологических процессов, особенностей опасных производственных объектов.

В целях создания системы экспертных организаций, специализирующихся в разработке и экспертизе деклараций промышленной безопасности и анализе риска, в рамках Системы экспертизы промышленной безопасности образована Отраслевая комиссия по функциональным вопросам в области декларирования, идентификации, страхования и анализа риска опасных про-

изводственных объектов. В ее задачи входит подготовка организационно-методических документов, в том числе по аккредитации организаций, аттестации экспертов, а также контроль и проверка работы экспертных организаций и экспертов в этой области.

Согласно «Дополнительным требованиям к экспертным организациям, осуществляющим деятельность в области экспертизы декларации промышленной безопасности, экспертизы документации для идентификации опасных производственных объектов, экспертизы документации в части анализа риска опасных производственных объектов» и Правилам аттестации экспертов в области экспертизы декларации промышленной безопасности, идентификации и анализа риска Системы экспертизы промышленной безопасности для аккредитации экспертная организация должна отвечать общим требованиям системы документов по аккредитации, а также располагать в своем составе специалистами, имеющими опыт разработки декларации безопасности, анализа опасности, оценки риска и экспертной деятельности в области промышленной безопасности.

Руководителям организаций и специалистам экспертных организаций следует также обратить внимание на то, что согласно приказу от 17.11.99 № 240 начиная с 15 января 2000 г. Госгортехнадзором России не будут приниматься к регистрации и рассмотрению декларации промышленной безопасности и заключения экспертизы по ним, выполненные с отступлениями от действующих нормативных правовых документов Положения о порядке оформления и Правил экспертизы декларации.

В рамках совершенствования нормативно-методической базы декларирования промышленной безопасности в ближайшее время планируется:

- разработка Методических рекомендаций по составлению декларации промышленной безопасности;

- разработка Методического руководства по оценке степени риска аварий на магистральных нефтепроводах;

- выпуск сборника документов «Декларирование промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

- выпуск нового сборника методик оценки последствий, включающего новые редакции методик оценки последствий химических аварий (ТОКСИ), оценки последствий аварийных взрывов топливовоздушных смесей, а также методики оценки параметров взрывов с взрывчатыми материалами.