

О системе государственного регулирования промышленной безопасности в странах – членах МСПБ в области надзора за оборудованием, работающим под избыточным давлением

Сравнительно-правовой анализ системы государственного регулирования промышленной безопасности в области надзора за оборудованием, работающим под избыточным давлением (далее – ОРПД), проведен на основании опросных листов, поступивших от Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины.

Проведенный анализ показал, что основные подходы к регулированию промышленной безопасности в области надзора за оборудованием, работающим под избыточным давлением, в странах СНГ схожи. Одинаковые подходы к техническому регулированию безопасности ОРПД, включая методы оценки и подтверждения соответствия этого оборудования действующим требованиям безопасности, установлены в странах – участницах Евразийского экономического союза, в частности: в России, Беларуси и Казахстане.

Рассмотрим подробнее основные сходства и различия в системах государственного регулирования промышленной безопасности.

1. Определение оборудования, работающего под избыточным давлением, установленное законодательством страны – участницы МСПБ. Виды ОРПД

К ОРПД относится оборудование, работающее под избыточным давлением более 0,07 мегапаскаля. В российском законодательстве определены среды, которые могут находиться в этом оборудовании: пар, газ (в газообразном, сжиженном состоянии); вода при температуре нагрева более 115⁰С; иные жидкости при температуре, превышающей температуру их кипения при избыточном давлении 0,07 мегапаскаля. Практически во всех странах под категорию ОРПД попадают паровые и водогрейные котлы; сосуды, работающие под давлением (в.т.ч. баллоны, цистерны, бочки, барокамеры).

2. Государственные органы, осуществляющие надзор за обеспечением требований безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением, на различных стадиях жизненного цикла (проектирование, изготовление, монтаж, наладка, эксплуатация)

В Армении, Азербайджане и Беларуси надзор за обеспечением требований безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением, на различных стадиях жизненного цикла (проектирование, изготовление, монтаж, наладка, эксплуатация) осуществляют соответственно: Государственная инспекция по пожарной и технической безопасности, Государственное Агентство по надзору за безопасным ведением работ

в промышленности и горному надзору, Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, входящие в состав Министерств по чрезвычайным ситуациям.

В Казахстане надзор осуществляет Комитет индустриального развития и промышленной безопасности, находящийся в ведении Министерства по инвестициям и развитию.

В Молдове надзор осуществляет Главная государственная инспекция по техническому надзору за опасными производственными объектами Министерства экономики.

В Кыргызстане, России, Таджикистане надзор осуществляют государственные надзорные органы, находящиеся в прямом подчинении правительств своих стран, а именно: Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Служба по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан. В России и Беларуси надзор за поднадзорным оборудованием осуществляют также инспекции военных ведомств и других силовых ведомств, эксплуатирующие ОРПД.

В Украине надзор осуществляет Центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики по промышленной безопасности, охране труда.

3. Документы, устанавливающие правила безопасной эксплуатации оборудования, работающего под избыточным давлением

В Таджикистане, Азербайджане, Беларуси и Украине действуют отдельные правила устройства и безопасной эксплуатации паровых (водогрейных) котлов, сосудов и трубопроводов пара и горячей воды. В Казахстане и России приняты объединенные правила безопасности ОРПД, причем в России они имеют статус федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. В Молдове и Кыргызстане требования безопасности устанавливаются в «Правилах устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением».

В Армении применяют «Правила устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением», утвержденные Госгортехнадзором России 11 июля 2003 года.

4. Характеристики ОРПД, за которыми осуществляется государственный надзор

Практически во всех странах, за исключением Таджикистана, существуют ограничения, установленные в нормативных документах, по неподнадзорному ОРПД. В Азербайджане и Беларуси – в виде перечней поднадзорного оборудования, а в остальных странах – путем установления различных параметров (вместимость, произведение давления на вместимость, диаметр трубопроводов) или исключения определенных сфер применения

(например, на судах, железнодорожном транспорте, атомных электростанциях и т. д.). В Армении ограничения касаются только оборудования, применяемого физическими лицами в быту.

В российских федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением» (далее – ФНП) также установлено, что поднадзорными являются объекты и технические устройства, подлежащие учету в органах Ростехнадзора. В этом документе приведен перечень ОРПД, не подлежащего учету в зависимости от сферы применения, конструкционных и технологических параметров.

5. Стандарты, устанавливающие требования безопасности для изготовления и проектирования оборудования, работающего под избыточным давлением

В Республике Таджикистан не ведется проектирование и изготовление ОРПД и, соответственно, отсутствуют стандарты. В Армении применяют стандарты Российской Федерации. В Молдове используют стандарты СССР, а международные стандарты применяются в случаях, когда оборудование подпадает под ТР «Оборудование под давлением».

Применение стандартов в России, Беларуси и Казахстане регулируется техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» (далее – ТР ТС 032/2013). В Азербайджане ОРПД изготавливается в соответствии с ТУ, согласованным с Агентством по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору.

В Кыргызстане и Украине применяются стандарты, в том числе и международные, устанавливающие требования безопасности для изготовления и проектирования оборудования, работающего под избыточным давлением, которые носят как добровольный, так и обязательный характер.

6. Требования к организациям, осуществляющим монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкцию (модернизацию), наладку оборудования, работающего под избыточным давлением

Одним из основных требований к организациям, осуществляющим монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкцию (модернизацию), наладку ОРПД в Армении, Молдове, Таджикистане, Казахстане, Азербайджане, Беларуси является наличие лицензии и, соответственно, выполнение лицензионных требований. На Украине также установлен разрешительный порядок для указанных организаций, однако украинские организации обязаны иметь разрешение на монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкцию, модернизацию, наладку оборудования, работающего под давлением.

Только в России и в Кыргызстане законодательством не предусмотрено получение каких-либо разрешительных документов от государственных надзорных органов, но требования к таким организациям установлены

в соответствующих нормативных правовых актах: в России – в ФНП ОРПД; в Кыргызстане – в «Правилах устройства и безопасной эксплуатации соответствующих видов оборудования».

В большинстве стран к организациям, осуществляющим монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкцию (модернизацию), наладку ОРПД, установлены требования к обучению специалистов, к наличию нормативных документов, к соблюдению требований безопасности, к наличию необходимой проектной и технической документации, оборудования и ряд других требований.

7. Процедура подтверждения соответствия

В России, Беларуси и Казахстане: оценка (подтверждение) соответствия ОРПД осуществляется в соответствии с пунктом 38 ТР ТС 032/2013 «О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением» в форме государственного контроля (надзора) и в форме подтверждения соответствия. Подтверждение соответствия осуществляется в форме сертификации или декларирования соответствия. В Армении и Украине подтверждение соответствия осуществляется в соответствии с национальными техническими регламентами этих стран. В остальных странах подтверждение соответствия проводится на основании других законодательных и иных нормативных правовых актов. Например, в Республике Молдова - это закон «О деятельности по аккредитации и оценке соответствия». В Кыргызстане подтверждение соответствия осуществляется в формах экспертизы промышленной безопасности и государственного надзора в соответствии с требованиями, установленными законом о промышленной безопасности. В Таджикистане подтверждение соответствия ОРПД проводится на основании «Правил устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под избыточным давлением» и «Правил устройства и безопасной эксплуатации паровых и водогрейных котлов». В Азербайджане выдается сертификат о технической безопасности (постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 102 «Об утверждении Правил выдачи сертификатов на технические устройства и оборудование, производимые и используемые на потенциально опасных объектах», город Баку, 8 июля 2002 года).

8. Требования к оборудованию, приобретенному за рубежом

Во всех странах установлено, что ОРПД, приобретаемое за рубежом, должно соответствовать требованиям, установленным в национальных нормативных и технических документах. В России, Беларуси и Казахстане единые обязательные для применения и исполнения требования безопасности к оборудованию, работающему под избыточным давлением, впервые выпускаемому в обращение и предназначенному для применения на таможенной территории Таможенного союза (далее – оборудование), обеспечивающие свободное перемещение оборудования устанавливаются ТР ТС 032/2013 «О безопасности оборудования, работающего под избыточным

давлением». На оборудование должна быть представлена вся предусмотренная национальным законодательством эксплуатационная и техническая документация, и в случаях, предусмотренных национальным законодательством (см. п. 7), ОРПД должно пройти подтверждение соответствия.

9. Разрешительная деятельность государственных органов в отношении ОРПД

В Кыргызстане не требуется получение лицензии на деятельность по проектированию, изготовлению, монтажу, модернизации (реконструкции), эксплуатации и ремонту ОРПД.

В Армении отсутствуют организации по разработке проектно-конструкторской документации и по изготовлению оборудования, работающего под избыточным давлением, и, соответственно, нет и лицензий на указанные виды деятельности. Требуется лицензия на монтаж ОРПД. О лицензировании деятельности по эксплуатации ОРПД информация не представлена.

В Молдове лицензия на все перечисленные виды деятельности выдается Лицензионной палатой. В Таджикистане лицензию выдает Служба по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве Республики Таджикистан. В Азербайджане – Государственное Агентство по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, в Беларуси – Госпромнадзор. В Украине в соответствии с «Порядком выдачи разрешений на выполнение работ повышенной опасности и на эксплуатацию (применение) машин, механизмов, оборудования повышенной опасности» выдается разрешение территориальным органом центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики по промышленной безопасности, охране труда.

В России лицензия выдается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору только на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I–III классов опасности, в том числе объектов, на которых используется ОРПД. Эксплуатацию опасных производственных объектов IV класса опасности, на которых эксплуатируется ОРПД, осуществляют на основании уведомления о начале деятельности.

10. Допускается ли эксплуатация оборудования, работающего под избыточным давлением, физическим лицом без образования юридического лица?

Из всех стран – участниц Межгосударственного совета по промышленной безопасности эксплуатация ОРПД физическим лицом не допускается только в Беларуси и Украине. В Беларуси такой запрет предусмотрен тремя документами: законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», положением «О лицензировании

отдельных видов деятельности» и «Единым перечнем административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». В Украине эксплуатация ОРПД физическими лицами не допускается Правилами.

11. Порядок обучения и аттестации специалистов и персонала, эксплуатирующих оборудование, работающее под избыточным давлением

Порядок обучения и аттестации специалистов и персонала, эксплуатирующих ОРПД, во всех странах установлен в основном нормативными правовыми актами надзорных органов или министерств, в состав которых эти органы входят. Обучение обслуживающего персонала в большинстве стран осуществляется в учебно-курсовых комбинатах и других организациях, имеющих лицензию на право ведения образовательной деятельности. Проверка знаний рабочих проводится в комиссиях своих организаций. В Кыргызстане и Беларуси в комиссии по проверке знаний рабочих включаются представители надзорных органов по согласованию. Объем знаний рабочих ограничивается, как правило, проверкой производственных инструкций.

Специалисты и члены аттестационных комиссий организаций проходят подготовку в обучающих организациях, а аттестацию – в комиссиях надзорных органов и комиссиях своей организации в объеме должностных обязанностей.

В Молдове, Азербайджане и Таджикистане аттестация специалистов проводится в комиссиях учебных центров с обязательным присутствием представителей надзорного органа. В Молдове комиссия выдает допуск к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности. В Таджикистане программа обучения и экзаменационные билеты согласовываются с надзорным органом.

В России, начиная с 2012 г. подготовка перестала носить обязательный характер, и допускается прохождение подготовки очно, в режиме дистанционного обучения и в режиме самоподготовки.

Заканчивается аттестация в ряде стран выдачей только протоколов (Россия, Таджикистан, Азербайджан, Беларусь), а в ряде стран – выдачей удостоверений (Украина, Кыргызстан).

12. Участие представителей государственных органов при пуске в эксплуатацию объектов, на которых эксплуатируется ОРПД

Только в Армении при пуске в эксплуатацию объектов, эксплуатирующих ОРПД, участие представителя надзорного органа не требуется. Во всех остальных странах представитель надзорного органа участвует в вводе объекта в эксплуатацию. В Молдове и Азербайджане процедура заканчивается выдачей акта приемки-сдачи в эксплуатацию.

В России пуск объектов в эксплуатацию осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Процедура пуска оборудования в эксплуатацию

регламентируется Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением», утвержденными приказом Ростехнадзора от 25.03.2014 № 116, которыми установлено, что инспектор Ростехнадзора непосредственно разрешения на пуск в эксплуатацию ОРПД не дает, но в установленных в ФНП случаях участвует в процедуре пуска.

В Кыргызстане, Беларуси и Украине процедура пуска объектов и оборудования в эксплуатацию регламентируется соответствующими правилами устройства и безопасной эксплуатации ОРПД.

13. Периодическое техническое освидетельствование оборудования, работающего под избыточным давлением, в процессе его эксплуатации

Во всех странах проводится периодическое техническое освидетельствование оборудования. В Армении, России и Украине эту процедуру проводят специализированные (экспертные) организации без участия инспектора. В Молдове, Таджикистане и Азербайджане техническое освидетельствование проводится специализированными организациями с участием инспектора. В Кыргызстане и Беларуси техническое освидетельствование проводится инспекторами (Кыргызстан) или экспертами (Беларусь) надзорного органа.

14. Предельно допустимые сроки эксплуатации оборудования, работающего под избыточным давлением

Во всех странах предельно допустимые сроки эксплуатации оборудования устанавливаются изготовителем в паспорте. В Азербайджане сроки также указываются в паспорте, но предельные сроки оговорены в правилах устройства и безопасной эксплуатации ОРПД.

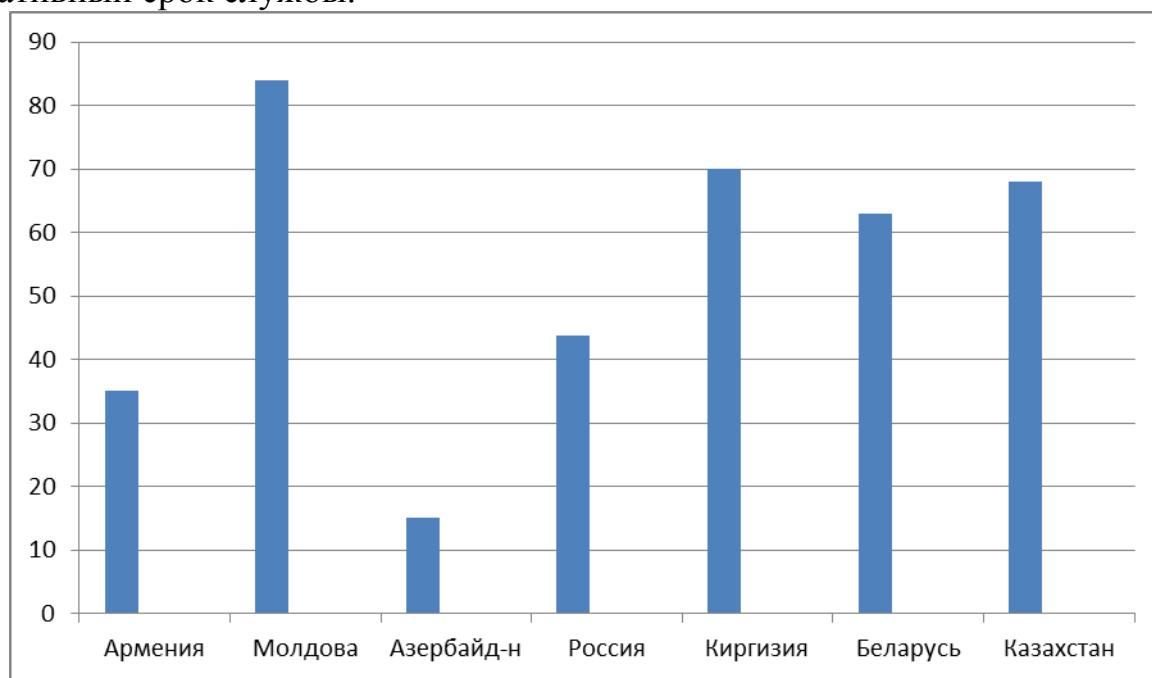
15. Условия эксплуатации оборудования, работающего под избыточным давлением, по истечении срока службы

Во всех странах, допускается эксплуатация ОРПД по истечению срока службы при условии подтверждения возможности и определения условий безопасной эксплуатации заключением экспертизы, выданным независимой экспертной организацией на основании результатов проведения диагностического обследования оборудования.

16. Процент оборудования, работающего под избыточным давлением, с истекшим сроком службы от общего количества ОРПД, эксплуатируемого в стране

Украина сведений не представила. Наиболее низкий процент ОРПД, отработавшего нормативный срок службы: в Азербайджане – 15 %, наиболее высокий в Молдове – 84 %. По состоянию на 6 января 2015 года в отраслях промышленности Республики Казахстан эксплуатируется 28 886 сосудов,

работающих под давлением. Из них 19 643 сосуда или 68 % - отработали свой нормативный срок службы.



17. Плановые проверки организаций, осуществляющих изготовление и эксплуатацию оборудования, работающего под избыточным давлением

В Армении плановые проверки организаций, осуществляющих эксплуатацию ОРПД, органами надзора не проводятся. Законодательством предусмотрена обязательная техническая экспертиза, которую проводят Национальный центр технической безопасности Министерства территориального управления и по чрезвычайным ситуациям и имеющие на это право аккредитованные и состоящие на учете физические и юридические лица.

В Молдове, Таджикистане и Кыргызстане плановые проверки осуществляются органами государственного надзора с периодичностью не чаще, чем один раз в год. В Азербайджане сроки проведения плановых проверок устанавливаются в соответствующих правилах, а в Беларуси предусмотрены лишь внеплановые проверки для объектов, на которых эксплуатируется ОРПД.

Периодичность плановых проверок в России и Украине зависит от уровня опасности (класса опасности, степени риска) объектов, на которых эксплуатируется ОРПД. В России все ОПО разделены на 4 класса опасности. В основном, рассматриваемые объекты попадают в III и IV классы опасности, и периодичность плановых проверок для объектов III класса составляет не чаще, чем 1 раз в течение 3 лет, а для объектов IV класса проведение плановых проверок не предусмотрено.

17-18 сентября 2015 года, г. Астана, Республика Казахстан