

**Постановление коллегии Госгортехнадзора РФ от 5 февраля 2001 г. N 1
"Об итогах работы Госгортехнадзора России в 2000 г. и задачах на 2001 г."***

Коллегия Госгортехнадзора России с участием заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Клебанова, представителей Администрации Президента Российской Федерации и аппарата Правительства Российской Федерации, руководителей и представителей федеральных органов исполнительной власти и Федерации независимых профсоюзов России, Независимого профсоюза работников угольной промышленности, руководителей управлений и отделов центрального аппарата и территориальных органов подвела итоги работы в 2000 г., оценила положение дел в сфере деятельности системы Госгортехнадзора России и определила задачи на 2001 г. Коллегия отмечает, что деятельность Госгортехнадзора России в 2000 г. была направлена на реализацию Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ в 2000 г., плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики, планов работы и решений коллегии Госгортехнадзора России, а также Комплексной программой мероприятий по реализации Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", что обеспечило необходимую системность и комплексность работ по основным направлениям деятельности. При этом ставилась цель - обеспечить государственные интересы и потребности рыночной экономики, создать эффективно действующую систему государственного регулирования и надзора, направленную на предупреждение аварий и травматизма на опасных производственных объектах.

Рост инвестиционной активности в 1999-2000 гг., поддерживаемый положительной динамикой объемов производства, привел к позитивным сдвигам в финансировании мероприятий по обеспечению промышленной безопасности. Однако положение дел в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах продолжает оставаться сложным, что подтверждается массовым характером нарушений норм и правил безопасности.

Органами Госгортехнадзора России в 2000 г. проведено более 264 тыс. обследований, выявлено почти 2 млн. нарушений требований безопасности. Из-за угрозы возникновения аварийных ситуаций в 107 тыс. случаев приостанавливались работы, подверглись штрафным санкциям более 23 тыс. руководителей и специалистов предприятий.

Общая аварийность на опасных производственных объектах снижена на 10 % (в 2000 г. произошло 225 аварий, в 1999 г. - 250). Вместе с тем возросла аварийность на магистральном трубопроводном транспорте (с 43 до 48 аварий), а также на объектах газоснабжения (с 32 до 37 аварий). Наибольший рост аварийности отмечен на предприятиях, подконтрольных Уральскому и Якутскому управлениям, управлениям Верхне-Волжского, Иркутского, Нижне-Волжского, Северного и Северо-Кавказского округов. Возросла тяжесть аварий - практически каждая четвертая авария приводила к травмам персонала предприятий.

Всего на поднадзорных опасных производственных объектах в 2000 г. погибло 442 человека (на 9 % больше, чем в 1999 г.). Рост травматизма со смертельным исходом допущен на предприятиях угольной, химической и нефтехимической промышленности, на объектах теплоэнергетики, нефтедобычи, геологоразведки и магистрального трубопроводного транспорта. В наиболее "травмоопасной" угольной отрасли, где в 2000 г. травматизм возрос со 104 до 115 несчастных случаев, коэффициент смертельного травматизма на 1 млн. т добытого угля за последние два года удерживается на уровне 0,43-0,45 (для сравнения в 1997 г. он составлял больше единицы). Неудовлетворительная динамика смертельного травматизма в 2000 г. по сравнению с 1999 г. отмечена на предприятиях и объектах, подконтрольных Ростовскому, Башкирскому и Уральскому управлениям, а также управлениям Тюменского, Верхне-Волжского, Верхне-Донского, Северо-Западного, Челябинского и Читинского округов. Основными причинами аварий и травматизма на производстве продолжают оставаться неудовлетворительное техническое состояние оборудования, нарушения технологической и производственной дисциплины.

В структуре обобщенных технических причин аварий первое место (около 60 %) занимают причины, связанные с неудовлетворительным состоянием оборудования, зданий и сооружений, а также с несовершенством технологических процессов. В ближайшее время проблема может обостриться в связи с массовым выходом из строя задействованных в народном хозяйстве основных фондов, а вернее их активной части - машин и оборудования. Сейчас главная задача - определить остаточный ресурс эксплуатации технологического оборудования, а в дальнейшем - своевременно проводить замену оборудования, исчерпавшего ресурс. Для ее решения Госгортехнадзором России проводилась работа по развитию систем диагностики и широкому внедрению методов неразрушающего контроля. Учитывая важность этой проблемы, Госгортехнадзором России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Второе место занимает комплекс причин, связанных с человеческим фактором, а именно: слабая технологическая и производственная дисциплина. Причинами аварий и травм все чаще становятся ошибочные решения специалистов, незнание или несоблюдение персоналом элементарных требований безопасности при производстве работ, что свидетельствует о слабом развертывании на предприятиях производственного контроля. Внедрение последнего в ряде случаев проводится формально.

В 2000 г. на поднадзорных предприятиях произошло шесть аварий, причиной которых стали диверсии или террористические акты. Большинство их произошло на технологических объектах Каспийгазпрома в Чеченской Республике. Опасные производственные объекты крайне уязвимы для террористических действий, особенно - магистральный трубопроводный транспорт. Назрела необходимость совершенствования нормативной базы, в части касающейся обеспечения физической защиты опасных производственных объектов.

В Российской Федерации взрывные работы и работы со взрывчатыми материалами (ВМ) выполняют около 1300 предприятий, которые ежегодно используют более 500 тыс. т взрывчатых веществ (ВВ), около 30 млн. детонаторов и 100 млн. м детонирующих и огнепроводных шнуров. Эксплуатируются свыше 1200 складов ВМ и 68 пунктов изготовления ВВ. В 2000 г. благодаря своевременно принятым мерам общее число выявленных утрат ВМ на подконтрольных предприятиях и объектах сократилось с 74 до 56 случаев. Хищения взрывчатых материалов с мест производства работ явились следствием несоблюдения установленной технологии ведения взрывных работ, безответственности и бесконтрольности взрывников. В 2000 г. были согласованы и внесены в Правительство Российской Федерации предложения по созданию Государственного кадастра взрывчатых материалов, совершенствованию системы их сертификации и снижению объемов перевозок ВМ.

Надзор за рациональным использованием ресурсов и охраной недр - один из важных участков деятельности Госгортехнадзора России. Работа горного надзора в 2000 г. строилась, исходя из следующих приоритетов:

- обеспечение соблюдения недропользователями законодательства о недрах и налогового законодательства, условий лицензий на пользование недрами, проектов разработки месторождений полезных ископаемых;

- предотвращение необоснованных потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке;

- обновление проектов разработки месторождений полезных ископаемых;

- формирование требований по охране недр в рамках системы лицензирования пользования недрами и соглашений о разделе продукции.

Деятельность по обеспечению государственных интересов при пользовании недрами проводилась в тесном взаимодействии с МПР России, Минэнерго России и МЧС России, а также с администрациями субъектов Российской Федерации, что существенно повысило ее эффективность.

В 2000 г. составлена и принята Программа законопроектной деятельности Госгортехнадзора России, что позволило сконцентрировать внимание на разработке важнейших для системы законопроектов. Разработаны проекты законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", "Об обязательном страховании гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты", "О безопасности химических веществ". Эти законопроекты включены в план Правительства Российской Федерации по подготовке проектов федеральных законов на 2001 г. Ответственным за их внесение в Правительство Российской Федерации определен Госгортехнадзор России.

Практически закончена работа над комментарием к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". 2000 г. стал завершающим по реализации программы разработки нормативных документов. В целом она выполнена. За три года разработано и принято 222 нормативно-технических документа, в том числе 63 - в 2000 г. Совершенствование нормативного регулирования остается для системы Госгортехнадзора России приоритетной задачей. Необходимо обеспечить открытость разработки и принятия нормативных документов.

Реализация государственной научно-технической политики применительно к задачам в области промышленной безопасности осуществлялась в рамках:

- федеральной целевой программы "Безопасность населения и народнохозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф";

- федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года";

- межотраслевой программы "Геодинамическая безопасность", а также в рамках других отраслевых и межведомственных программ.

При организации и проведении исследований осуществлялось взаимодействие более чем со 100 академическими и отраслевыми научно-исследовательскими институтами, высшими учебными заведениями, а также научно-производственными объединениями. Для консолидации усилий и координации исследований ведущих научных организаций и повышения уровня научного обеспечения решения проблем

в области промышленной безопасности начата разработка межведомственной целевой программы "Промышленная безопасность" (разработаны концепция, паспорт и структура программы).

Активизировалась в 2000 г. деятельность Научно-технического совета Госгортехнадзора России, а также Межведомственных советов, действующих при Госгортехнадзоре России, по горно-, газоспасательному и взрывному делу.

Продолжалась в 2000 г. работа по формированию государственного реестра опасных производственных объектов. Сегодня в базу данных государственного реестра введена информация более чем о 100 тыс. опасных производственных объектов. Активизировалась работа по ведению ведомственных разделов реестра опасных производственных объектов. Принятие перечня типовых опасных производственных объектов позволило снять часть проблем, возникавших ранее у территориальных органов при реализации этого важнейшего направления.

В 2000 г. на виды деятельности, лицензирование которых отнесено к компетенции Госгортехнадзора России, выдано более 47 тыс. лицензий. От лицензионной деятельности органов Госгортехнадзора России в бюджет поступило около 48 млн. руб. В течение года территориальными органами из-за несоблюдения требований и условий лицензирования приостановлено действие 583 лицензий. Лицензирование стало реальным механизмом государственного регулирования, устанавливающим условия для обеспечения приемлемого для общества риска аварий на опасных производственных объектах.

См. Положение об организации и осуществлении контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий по видам деятельности, лицензирование которых отнесено к полномочиям Госгортехнадзора России, утвержденное приказом Госгортехнадзора РФ от 2 июня 2003 г. N 107

См. Временный порядок обеспечения лицензионной деятельности Федеральной службы по технологическому надзору, утвержденный приказом Федеральной службы по технологическому надзору от 28 мая 2004 г. N 4

Продолжалось формирование Системы экспертизы промышленной безопасности, в состав которой входят 412 аккредитованных экспертных организаций, 52 территориальных уполномоченных органа и 11 независимых органов по аттестации экспертов. Внедрение Системы экспертизы промышленной безопасности обеспечило документированность и прозрачность процедуры выдачи заключений, позволило повысить качество экспертизы. К числу проблем следует отнести недостаточную координацию с другими системами экспертизы, в первую очередь с Государственной экспертизой градостроительной, предпроектной и проектной документацией, а также недостаточное участие территориальных органов в контроле за качеством экспертных работ. Необходимо обеспечить первоочередное развитие экспертной деятельности, связанной с проведением неразрушающего контроля. Требуется решения вопрос правового регулирования ответственности экспертных организаций за качество и обоснованность экспертных заключений.

В 2000 г. продолжалась работа по внедрению страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов. В настоящее время более половины компаний, активно действующих на страховом рынке, получили лицензию Минфина России на право страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Заключено свыше 20 тыс. договоров страхования. Застраховано более 100 тыс. опасных производственных объектов на сумму, превышающую 34 млрд. руб.

На подконтрольных Госгортехнадзору России предприятиях продолжалась в 2000 г. разработка деклараций промышленной безопасности (всего зарегистрировано 234 декларации). Результаты анализа хода декларирования свидетельствуют о необходимости ужесточения контроля за выполнением принятых графиков декларирования промышленной безопасности, а также совершенствования нормативной базы по декларированию, в том числе на основе взаимодействия с МЧС России по вопросам защиты населения и территорий.

В 2000 г. вышло распоряжение Правительства Российской Федерации о перечне технических устройств, подлежащих обязательной сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности. Необходимо активизировать усилия по принятию перечня технических устройств, подлежащих обязательной сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности, подписанию соглашения Госгортехнадзора России и Госстандарта России о сотрудничестве в области сертификации технических устройств. На базе расширения сотрудничества с Госстандартом России следует создать нормативно-правовые основы для развития работ по сертификации, включая сертификацию применяемых на опасных производственных объектах технологий, услуг и систем управления промышленной безопасностью.

Перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих обязательной сертификации утвержден Госгортехнадзором РФ и Госстандартом РФ 3 и 10 августа 2001 г.

Возросшие объемы работ, необходимость внедрения новых элементов регулирования промышленной безопасности чрезвычайно повысили актуальность проблемы совершенствования управления и организационной структуры системы Госгортехнадзора России. В 2000 г. реорганизована структура центрального аппарата Госгортехнадзора России, созданы специальные подразделения, ответственные за решение общесистемных задач. Необходимо продолжать совершенствовать методы работы, искать новые пути и способы решения проблем промышленной безопасности, отрабатывать новые формы и методы взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов. Новые формы и методы организации работы следует искать и на пути смещения акцентов воздействия на собственника и владельца предприятия. Надо добиться эффективного взаимодействия головных территориальных органов с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Эффективность взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, как и эффективность всей нашей работы, во многом зависит от полномасштабной информатизации деятельности Госгортехнадзора России. Совершенствование организационной структуры, форм и методов деятельности системы Госгортехнадзора России проводится с учетом международного опыта работы надзорных органов. В 2000 г. в целях развития взаимодействия с надзорными органами Содружества Независимых Государств (СНГ) подготовлен проект межгосударственного соглашения по сотрудничеству в области обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах. Проект Соглашения одобрен Правительством Российской Федерации, принят за основу межгосударственного соглашения, одобренного Экономическим советом СНГ, и рекомендован к подписанию Главами Правительств.

В 2000 г. организации Госгортехнадзора России переведены на новые принципы ведения бухгалтерского учета и отчетности в соответствии с международными стандартами. Проведен семинар главных бухгалтеров территориальных органов Госгортехнадзора России. Однако состояние бухгалтерского учета и отчетности нельзя признать удовлетворительным. Нарушаются сроки представления отчетности, которая иногда содержит большое количество ошибок. В результате проведенных контролирующими органами проверок были установлены факты нарушений законодательных и нормативных документов по ведению бухгалтерского учета и отчетности. Несмотря на объективные трудности, связанные с комплектацией кадров государственной службы, удалось добиться сдвигов в качественном составе специалистов и руководителей территориальных органов.

Укомплектованность кадрами в территориальных органах возросла и составляет 95 %. В течение 2000 г. всеми видами учебы было охвачено 1599 чел. Присвоены квалификационные разряды 1122 государственным служащим, 163 работника отмечены государственными и ведомственными наградами. Проведенная работа позволила сохранить кадровый потенциал, улучшить профессиональные знания специалистов, их организованность и дисциплину.

Коллегия Госгортехнадзора России постановляет:

1. Отметить, что деятельность Госгортехнадзора России в 2000 г. велась в соответствии с Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.

2. Одобрить следующие главные задачи системы Госгортехнадзора России на 2001 г.

Повышение эффективности деятельности системы Госгортехнадзора России путем усиления вертикали управления, концентрации внимания и ресурсов на важнейших направлениях, оптимизации распределения функций, полномочий и ответственности, укрепления кадрового потенциала и дисциплины, внедрения современных средств информатизации.

Завершение формирования предложений по основным направлениям государственной политики в области промышленной безопасности, рационального использования и охраны недр в условиях модернизации экономики.

Создание правовых и финансовых условий для развития системы Госгортехнадзора России и перехода на более эффективные формы и методы надзорной деятельности.

Совершенствование системы нормативных актов Госгортехнадзора России и обеспечение их гармонизации с международными нормами.

Развитие Системы экспертизы промышленной безопасности за счет широкого внедрения средств диагностики и методов неразрушающего контроля оборудования и материалов.

Усиление координирующей роли Госгортехнадзора России при организации научных исследований в области промышленной безопасности.

Развитие Системы повышения квалификации работников органов Госгортехнадзора России.

Активизация международного сотрудничества по совершенствованию нормативного регулирования, контрольной и надзорной деятельности.

3. Статс-секретарю - первому заместителю Начальника Госгортехнадзора России обеспечить подготовку и своевременное внесение в установленном порядке:

законопроектов, включенных в План подготовки проектов федеральных законов на 2001 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.12.2000 N 1875-р;

предложений по проектам федеральных законов, разрабатываемых в соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.;

вопросов для согласования, связанных с процедурой принятия проекта Федерального закона "Об обороте взрывчатых материалов гражданского назначения";

предложений по оптимизации организационной структуры и схемы размещения территориальных органов Госгортехнадзора России, с учетом приоритетных направлений его деятельности и перспектив развития промышленного производства.

4. Заместителям Начальника Госгортехнадзора России, начальникам управлений и отделов центрального аппарата, руководителям территориальных органов принять меры по реализации главных задач Госгортехнадзора России на 2001 г. и при необходимости дать предложения по внесению изменений и дополнений в план работы Госгортехнадзора России на 2001 г.

5. Организационно-аналитическому управлению совместно с Научно-техническим управлением подготовить в I полугодии 2001 г. предложения по разработке критериев и методов оценки эффективности работы инспекторского состава и территориальных органов Госгортехнадзора России.

6. Научно-техническому управлению:

завершить совместно с отраслевыми управлениями и отделами, НТЦ "Промышленная безопасность" во II квартале 2001 г. разработку проекта межведомственной научно-технической программы "Промышленная безопасность", с учетом необходимости создания нормативной и методической основы управления промышленной безопасностью и формирования эффективно действующих систем управления промышленной безопасностью в крупных промышленных организациях;

организовать совместно с НТЦ "Промышленная безопасность" подготовку в 2001 г. нормативных документов системообразующего характера для осуществления нормативного регулирования по вопросам отнесенным к компетенции Госгортехнадзора России;

подготовить до 01.03.2001 предложения по проведению экспертных работ в целях всесторонней оценки эффективности организации и осуществления производственного контроля на промышленных предприятиях;

подготовить совместно с НТЦ "Промышленная безопасность" и Финансово-экономическим управлением до 01.03.2001 проект приказа Госгортехнадзора России о продолжении работ по созданию государственной автоматизированной информационно-управляющей системы регулирования промышленной безопасности (АИС ПБ), обеспечить общую координацию и контроль за ходом этих работ.

7. Управлению по надзору в горнорудной промышленности подготовить до 01.03.2001 предложения по участию органов Госгортехнадзора России в проведении в 2001 г. совместно с органами МВД России и ФСБ России операции "Динамит", направленной на предупреждение и выявление случаев незаконного оборота взрывчатых материалов гражданского назначения.

8. Управлению по надзору за охраной недр и геолого-маркшейдерскому контролю подготовить в I полугодии предложения по совершенствованию экономических механизмов обеспечения охраны недр.

9. Финансово-экономическому управлению обеспечить в системе Госгортехнадзора России:

ведение бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной деятельности в территориальных органах в полном соответствии с нормативными документами;

оптимизацию использования основных фондов;

развитие социальной сферы.

10. Управлению кадров и спецработы:

завершить подготовку и приступить к реализации Комплексной программы по совершенствованию работы с кадрами в системе Госгортехнадзора России;

обеспечить совместно с НТЦ "Промышленная безопасность" практическую реализацию Программы повышения квалификации руководящего состава системы Госгортехнадзора России.

11. НТЦ "Промышленная безопасность" принять меры по усилению научно-технического обеспечения деятельности Госгортехнадзора России и повышению практической значимости выполняемых научно-исследовательских работ.

12. Руководителям территориальных органов:

провести до 15.02.2001 заседания советов территориальных органов, на которых наметить организационные мероприятия, направленные на повышение эффективности разрешительной,

контрольной и надзорной деятельности, исходя из главных задач системы Госгортехнадзора России на 2001 г.;

усилить взаимодействие с другими органами государственного контроля и надзора, шире практиковать плановое проведение совместных проверок подконтрольных организаций с комплексной оценкой их деятельности по обеспечению промышленной безопасности, имея в виду необходимость дальнейшего повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности, а также устранения излишних барьеров для развития бизнеса хозяйствующих субъектов.

13. Обратить внимание руководителей Башкирского, Ростовского, Уральского и Якутского управлений, управлений Верхне-Донского, Верхне-Волжского, Иркутского, Нижне-Волжского, Северного, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Тюменского, Челябинского и Читинского округов на рост аварийности и травматизма, имевший место на подконтрольных им опасных производственных объектах в 2000 г.