Под контролем Ростехнадзора

Создание системы удаленного мониторинга опасных и потенциально опасных объектов в целях обеспечения безопасности станет приоритетной задачей для компаний и научных институтов на ближайшие несколько лет. Ростехнадзор проводит мероприятия по созданию системы дистанционного мониторинга технологических процессов на опасных производственных объектах с применением современных средств телеметрии, информационно-коммуникационных технологий.

О возможностях не только качественно прогнозировать возникновение аварий, но и давать рекомендации с учетом изменяющихся рисков эксплуатации, об аттестации экспертов в области промышленной безопасности в интервью главному редактору журнала «Экономические стратегии» Александру Агееву рассказал статс-секретарь — заместитель руководителя Ростехнадзора Александр Леонидович Рыбас.

23 декабря 2015 г. исполнилось 296 лет со дня подписания Петром Великим указа о создании органа, ведавшего горным надзором, — Берг-коллегии. Эта дата по праву считается началом надзорной деятельности в нашей стране.

Через четыре года будет 300 лет.

Старейший орган государственного управления в императорской и постсоветской России.

Думаю, для читателей Вашего журнала интерес представляет не сама по себе контрольно-надзорная деятельность, а то, как она влияет на бизнес и развитие экономики с точки зрения административного обременения. Это с одной стороны. А с другой стороны, она может быть и стимулирующей. Допустим, мы выдвигаем жесткие требования к безопасности угольных шахт...

Вы можете вообще закрыть угольную индустрию?

Такая задача перед нами не стоит. Наши требования становятся обязательными и могут стимулировать развитие. Например, если шахте будет предъявлено жесткое требование заменить на определенных участках труд людей робототехникой, потребуется развитие новых технологий. Одно-

До сих пор нет четкого объяснения того, почему происходят редкие труднопрогнозируемые события, которые имеют значительные последствия, так называемые черные лебеди, — речь идет не об универсальном объяснении, а об объяснении применительно к каждому объекту, потому что каждый объект уникален.

временно с этим возникнет необходимость развивать технологии контрольно-надзорной деятельности, например, переходить к дистанционному мониторингу безопасности на опасных производственных объектах, что в свою очередь позволяет перейти от так называемой статической модели риск-ориентированного надзора к динамической. Сегодня с точки зрения промбезопасности все объекты разбиты на четыре класса. То же самое касается и гидротехнических сооружений. Кстати, что касается угольных шахт. В 2015 г. мы 699 раз применяли административную приостановку их деятельности. В переводе на бытовой язык это означает, что 699 аварий были предотвращены, предотвращена возможная гибель людей. Это и есть наша главная задача. Как и в шутку, и всерьез говорит руководитель Ростехнадзора А.В. Алешин: «Наша служба работает для того, чтобы МЧС и Минздрав отдыхали».

Реестр опасных объектов, который формируется поднадзорными предприятиями и ведется Ростехнадзором, — это объекты контроля, и от правильности их идентификации зависит и класс опасности, и частота проверок. Как решается ситуация, когда предприятия в связи с появлением классов опасности проводили перерегистрацию ОПО, и при этом некоторые из них попытались снизить класс опасности или вовсе выйти из-под контроля?

Контроль правильности присвоения классов опасности опасных производственных объектов осуществляется территориальными органами Ростехнадзора при регистрации и перерегистрации таких объектов в государственном реестре.

При рассмотрении пакета документов специалистами Ростехнадзора проводится анализ состава предприятия, проектной документации и других документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов на предмет соответствия требованиям Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В случае выявления каких-либо несоответствий пакет документов, направленный эксплуатирующей организацией для регистрации или перерегистрации, подлежит возврату на доработку.

Таким образом, риск незаконного снижения класса опасности или выхода из-под надзора максимально минимизирован.

А сколько в стране опасных технических объектов?

Опасных производственных объектов почти 175 тысяч. Из них почти две тысячи — объекты первого класса опасности, на которых у нас имеется постоянный надзор.

Это какие объекты? Угольные шахты?

Угольные шахты. В Федеральном законе № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», в приложении, конкретно прописано, какие объекты относятся к первому классу опасности, какие ко второму, третьему или четвертому. Объекты первого класса опасности мы проверяем постоянно, объекты второго класса опасности — не чаще одного раза в год, объекты третьего класса опасности — не чаще одного раза в три года. На объектах четвертого класса опасности плановые проверки вообще не проводятся, только внеплановые и в тех случаях, которые предусмотрены Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Но даже объекты, относящиеся к одному классу опасности, разные — с точки зрения новизны используемых технологий, с точки зрения отношения менеджмента, а также того, насколько хорошо там функционирует производственный контроль и система управления промышленной безопасностью, которая в обязательном порядке должна присутствовать на объектах первого и второго класса. Соответственно и риски аварии или несчастного случая разные. Сегодня мы их не можем корректно рассчитать, но если будет дистанционный надзор, то сможем. Естественно, для этого должны быть проработаны различные модели, нужен некий оператор преобразования снимаемых параметров в конкретные количественные показатели риска на данном объекте. Тогда мы сможем корректировать планы проверок: если обеспечение промышленной безопасности на высоте, то объект можно проверять реже, чем это предусмотрено правилами.

Иначе говоря, фактически речь идет о дистанционных датчиках учета состояния объекта и некой композитной индексации риска? От показаний этих датчиков будет зависеть частота проведения проверок?

Да. В большинстве случаев какие-то специальные датчики не нужны, потому что есть автоматизированная система управления технологическим процессом. Надо просто понять, какую информацию брать и каким образом ее потом агрегировать в соответствующие показатели.

Телеметрия практически как в космосе?

Совершенно верно. Естественно, потребуется модель, позволяющая установить, каким будет объем ущерба в случае аварии в том или ином случае. Плюс еще целое непаханое поле, связанное с теорией катастроф. Это вообще отдельная тема, потому что до сих пор нет четкого объяснения того, почему происходят редкие труднопрогнозируемые события, которые имеют значительные последствия, так называемые черные лебеди, — речь идет не об универсальном объяснении, а об объяснении применительно к каждому объекту, потому что каждый объект уникален. Возьмем нефтеперерабатывающий завод — каждый проект этого завода индивидуален. Допустим, проверили все элементы, которые соединены в систему, установили, что все они соответствуют требованиям безопасности. Но вот система начинает работать — и происходит авария... Такие случаи бывали, аварии случались буквально после капитального ремонта.

И лучше бы не ремонтировали, не трогали сложную систему?

Да! Не надо было столько средств тратить.

А каков процент аварий на упомянутых Вами 175 тысячах объектов? Или на двух тысячах самых опасных?

У нас сейчас снижается уровень аварийности и несчастных случаев со смертельным исходом: то ли повысилась степень ответственности, то ли появились более безопасные современные технологии. Возможно, причиной является спад выпуска промышленной продукции — люди меньше работают, следовательно, и несчастных случаев меньше.

Какова ситуация с атомными электростанциями?

На атомных электростанциях совершенно особая система контроля и надзора. Там у нас осуществляется постоянный надзор, как и на опасных объектах первого класса опасности. В 2015 году на атомных электростанциях не было зарегистрировано нарушений пределов и условий безопасной эксплуатации, аварий, а также событий с радиационными последствиями. Радиоактивные сбросы и выбросы были ниже допустимых уровней. На опасных производственных объектах смертельный травматизм за период с 1995 по 2015 год был минимальный. В 2015 году произошло 174 аварии, погибло 193 человека, а в 2014 году было на 36 аварий меньше, но погибло на семь человек больше. Причем наибольший прирост аварийности наблюдался на тех объектах, где используются подъемные сооружения — башенные краны. Количество несчастных случаев на башенных кранах увеличилось на 58%, со смертельным исходом — на 64%. Их из третьего класса опасности перевели в четвертый. Производственные объекты четвертого класса опасности в обязательном порядке страхуются. Как я уже сказал, мы не подвергаем их плановым проверкам. Скорее всего мы сейчас будем ставить вопрос о том, чтобы перевести их из четвертого класса в третий. В прошлом году большой общественный резонанс имели события, связанные с падением лифта. С лифтами тоже целая история: их вообще исключили из категории «производственные объекты» — и они ушли из-под нашего контроля. Мы участвуем только в техническом расследовании, если что-то происходит.

А кто был инициатором выведения лифтов из-под контроля Ростехнадзора?

Это было сделано с целью уменьшения административного давления на бизнес. В силу того, что лифты от нас ушли, мы два года пытались внести изме-

нения в Градостроительный кодекс, чтобы там было записано, что порядок ввода в безопасную эксплуатацию лифтов определяет Правительство Российской Федерации. Не смогли ничего пробить, так как есть технический регламент ЕврАзЭС, Таможенного союза, а теперь ЕАЭС, и сверх этого документа не должно быть ничего, в рамках национального законодательства мы не имеем права что-то делать.

Формы надзора, которые существовали до этого, сохранили и Казахстан, и Белоруссия, а мы от них отказались. Технические регламенты предъявляют требования к объекту, но не к процессу. Ссылки некоторых наших коллег на европейский опыт не выдерживают критики, потому что в Европе технический регламент предъявляет требования по безопасности к лифту, смонтированному на объекте, а у нас — к лифту, который вышел с завода. Доходит до курьезов. Есть, например, требование оборудовать лифт аварийной кнопкой, но нигде не говорится, что она должна быть соединена с диспетчерской и что диспетчерская вообще должна быть в наличии. А раньше все это было прописано, в том числе временные нормативы (например, через сколько минут аварийная бригада должна извлечь человека, застрявшего в лифте). Сегодня ничего подобного нет. И только в мае 2016 г. наш законопроект принят Государственной думой в первом чтении.

А есть ли такая потребность в либерализации? Действительно ли у нас в этих вопросах избыточное регулирование, чрезмерный контроль?

Там, где не нужно, у нас все очень сильно зарегулировано, а там, где нужно, наоборот, делается послабление. Допустим, если брать Австрию или Германию, у них, например, на канатных дорогах указано название фирмы-производителя, которая работает в этой сфере с такого-то года, что свидетельствует о ее надежности, и так далее. У нас же это считается рекламой и не приветствуется.

Монополизм?

Да. Если мы не можем таким способом воздействовать на общественность, чтобы она сама выбрала наиболее надежную фирму, значит, надо строже контролировать. Второй пример. После того как на шахте «Распадская» в 2010 году произошел несчастный случай, погибли более семидесяти человек, Ростехнадзор дал команду повысить уровень контроля и при малейшей опасности применять административную приостановку деятельности предприятий на 30, 60 или 90 дней. И дальше вырисовывается интересная картина: график, в основном кемеровского куста, свидетельствует, что с 2008 по 2014 год количество административных приостановок деятельности выросло с 200 примерно до 1200 в год по всем шахтам. Правда, такие приостановки могут быть и непродолжительными.

На день-два, на неделю?

Да, на несколько дней до устранения недостатков. При этом плавно снизилась аварийность, резко снизилось число несчастных случаев со смертельным исходом и почти на 30 процентов увеличилась выработка. Чем больше дерешь, тем лучше работают. Все очень просто: мы вовремя приостановили работу, на шахте ничего не взорвалось — и после устранения недостатков предприятие исправно функ-

ционирует. Тут, конечно, важную роль играет человеческий фактор, он во всем проявляется, прямо и косвенно.

Увеличивается ли со временем количество объектов первого класса опасности, а может быть, наоборот, снижается?
Никто это не регулирует, хотя их количество, конечно, уменьшилось. Собственник сам обязан озаботиться тем, чтобы зарегистрировать свой объект. В противном случае, когда мы придем с проверкой, он понесет за это ответственность.

Вы можете прийти с проверкой на любое промышленное предприятие?
Здесь есть тонкий момент. Во-первых, сейчас все плановые проверки согласуются с Генеральной прокуратурой, плановую проверку мы можем провести только на тех объектах, которые у нас значатся в согласованном плане. Иначе нельзя запланировать проверку, и посетить такой объект мы можем только в том случае, если, например, поступит сигнал от граждан или прокуратура нам напишет, что там что-то не то происходит.

В США около 80 тысяч гидротехнических сооружений, за ними надзирают 18 тысяч сотрудников, которые отвечают за безопасность. У нас 30 тысяч гидротехнических сооружений, и за ними надзирают 128 человек.

И сколько же имеется незарегистрированных объектов?
Менее трех процентов от 175 тысяч.

Иначе говоря, примерно четыре тысячи. Это много...
Да. Это, например, может быть неисправный промышленный холодильник в каком-нибудь мясном цехе, который хозяин не зарегистрировал.

Огромное множество объектов — 175 тысяч. Сколько человек это все курирует? Ведь у объекта повышенной опасности в рамках рискоориентированного менеджмента есть куратор.
На самом деле нагрузка очень большая. У нас не так много инспекторов — чуть более восьми тысяч сотрудников Ростехнадзора на всю Россию по всем видам надзора (у нас их порядка 18 видов, не считая атомного). Это не только инспекторы, это и юристы, и руководители различных уровней, и кадровики, и многие другие. Из-за чего мы и переходим на дистанционный надзор. Снижать уровень промышленной безопасности нельзя, это же жизнь людей, сохранность материальных ценностей, экологическая безопасность.

По стране?
Да. Могу привести очень показательный пример. В США около 80 тысяч гидротехнических сооружений, за ними надзирают 18 тысяч сотрудников, которые отвечают за безопасность. У нас 30 тысяч гидротехнических сооружений, и за ними надзирают 128 человек.

Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев подписал подготовленное Минэкономразвития распоряжение об утверждении Дорожной карты по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы.
Совершенно верно, подписал 1 апреля.

Что нового в этих инициативах?
Для Ростехнадзора в общем-то ничего нового нет, потому что мы были инициаторами этого движения. Допустим, в 2015 году в экспериментальном порядке был начат переход на рискориентированный менеджмент. А у нас это уже было прописано в документах, мы так работали с 1 января 2014 года, то есть начали работу на два года раньше многих федеральных органов. Это не в последнюю очередь связано с тем, что Ростехнадзор в отличие от некоторых других контрольно-надзорных органов подчиняется непосредственно правительству и у нас есть возможность вносить документы, которые становятся базой для законодательной инициативы.

Мы тоже участвуем в реализации упомянутой Вами Дорожной карты, но многие ее пункты мы уже выполнили. В прошлом году мы внесли четыре законопроекта.

И они приняты?
Один из них принят и уже подписан президентом 1 мая этого года, два приняты в первом чтении, а четвертый внесен на рассмотрение. Наш руководитель Алексей Владиславович Алешин

афористично сформулировал свою позицию: он считает, что Ростехнадзор — это не карательный отряд, а партнер для честного бизнеса. Если кому-то не хватает знаний в области организации производственного контроля или системы управления промышленной безопасностью, которая должна быть на объектах первого и второго класса опасности, мы помогаем. Но коррупцию выжигаем каленым железом. За прошлый год шесть человек уволили, некоторые сейчас находятся под следствием. Так вот, мы провели проверку РЖД по линии энергонадзора и нашли огромное количество нарушений, на устранение которых еще Якунин выделил 2,5 миллиарда рублей. На следующий год нужно было выделить примерно столько же, но сейчас тяжело с финансированием.

Деньги кончились?
Если бы они наняли компанию для проведения технической диагностики, это обошлось бы им примерно в 460 миллионов рублей, а здесь за бюджетные деньги пришли специалисты, все проверили, рассказали, где и какие у них проблемы. Это фактически поддержка со стороны государства.

Конкретный экономический вклад.
460 миллионов, я думаю, и для РЖД — это немалые деньги.

Вы упомянули о восьми тысячах штатных сотрудников. А сколько еще экспертов или компаний занимается надзором?
Экспертизу промышленной безопасности проводят эксперты и экспертные организации. Их примерно четыре тысячи. До последнего времени требования были просто смешные: один эксперт в организации, аттестованный согласно требованиям единой системы оценки соответствия. Экспертиза в этот период полностью ушла из-под государственного контроля.

Это своего рода либерализация?
Да. Сначала придумали вроде бы неплохо: коммерческая организация типа СРО занималась аккредитацией организаций, которые проводили аттестацию экспертов.

Была одна такая организация?
Да, одна. Наши сотрудники участвовали в работе аттестационной комиссии. До 2004 года системой экспертизы управлял Научно-технический центр промышленной безопасности, 100% акций было у государства, а в 2008 году центр продали частным лицам.

Прокуратура тогда написала в Ростехнадзор, что руководство нарушает положение о единой системе оценки соответствия на объектах, подконтрольных Федеральной службе по эколо-

гическому, технологическому и атомному надзору, что противоречит законодательству. После этого мы не смогли участвовать в аттестациях экспертов. В 2014 году в связи с внесением изменений в Федеральный закон № 22-ФЗ Ростехнадзор стал их регистрировать, но потерял право проверять. Получилось, что вся система аттестации экспертов и проведения экспертизы с 2014 года ушла из-под контроля государства.

Кто-то проводит одну экспертизу в год, а кто-то — тысячу?
А бывает и больше проводят — пять, десять тысяч экспертиз в год. А бывает — и одну-две экспертизы в год. Поскольку в соответствии с законом в первый год существования организации мы не имеем права прийти с проверкой, это создает условия для появления организаций-однодневок: их создают, чтобы один раз провести экспертизу и закрыться.

Здесь необходима серьезная чистка?
Конечно, более того, создавались ситуации, требующие внимания правоохранительных органов. Некоторые, так сказать, эксперты пытались скомпрометировать наших сотрудников. К примеру, в Комсомольске-на-Амуре пришли, принесли результаты экспертизы объектов, а наши сотрудники посмотрели и говорят: «У нас в реестре этих объектов уже восемь лет как нет, они перестали существовать». На что представители экспертной организации отвечают: «Ребята, мы бюджет уже освоили, мы вам денег дадим, вы только их занесите в реестр, чтобы у нас работу приняли». Представляете? Это происходило в то время, когда государство ушло и началась криминализация рынка. Так, некоторые организации проводили экспертизы трех объектов за два дня, а до каждого из них только добираться — день лететь на вертолете.

Коррупцию выжигаем каленым железом. За прошлый год шесть человек уволили, некоторые сейчас находятся под следствием.

Иначе говоря, люди, никуда не выезжая, ставили печати и подписи, а мы не имели права их проверить и обязаны были зарегистрировать.

Есть лжеэксперты и есть эксперты-профессионалы, которые могут пострадать в процессе нынешней чистки?
Конечно. Настоящая экспертная организация располагает средствами объективного контроля и действительно выезжает на объект, у нее другие издержки. А жулики всегда могут договориться. Нас, как сотрудников Ростехнадзора, в первую очередь волнует состояние промышленной безопасности. Нам приносят документ, но мы не имеем возможности проверить фактическое соответствие требованиям промбезопасности.

Как Вы оцениваете профессионализм экспертов в области промышленной безопасности? Как влияет аттестация на процесс упорядочивания данного сегмента?
До вступления в силу постановления Правительства РФ № 509 эксперты аттестовывались в различных независимых аттестационных центрах, их аттестация регламентировалась Правилами аттестации (сертификации) экспертов СДА-12-2009, которые не имели нормативного характера и зачастую за плату принимались экзамены и выдавались удостоверения. Такая деятельность носила коммерческий характер, что сказалось на возросшем количестве экспертных организаций и в конечном итоге на качестве проводимых экспертных исследований. Вопрос промышленной безопасности — это прежде всего вопрос безопасности жизни и здоровья граждан.

Для предотвращения последствий предоставления низкокачественных экспертиз Ростехнадзором разработан ряд поправок в нормативно-правовые акты, касающиеся повышения требований к экспертам, экспертным организациям, а также создание новой системы аттестации.

В настоящее время, чтобы подтвердить необходимую квалификацию, кандидат в эксперты должен соответствовать определенным требованиям, которые заключаются в наличии высшего образования, стажа в области промышленной безопасности и опыта проведения экспертиз.

Кроме того, необходимо пройти квалификационный экзамен в области промышленной безопасности, который позволяет оценить компетенцию специалиста. Таким образом, прохождение экзамена позволяет определить действительно компетентных специалистов и отсеять людей, не обладающих необходимыми познаниями и при этом занимающихся вопросами промышленной безопасности и получивших свои удостоверения по старым правилам аттестации.

Ваше профессиональное кредо?
Первое — это такая трехзвенная формула «профессионализм — порядочность — патриотизм», а второй принцип, которым я всегда в своей работе руководствуюсь: «Лучше быть, чем казаться».

ПЭС 16063 / 18.04.2016