

Ответственность владельца и предприятия, эксплуатирующего опасный производственный объект, как участников экспертизы промышленной безопасности



А.М. Кузнецов,
д-р техн. наук, проф., ген. директор,
himmash@irk.ru

АО «ИркутскНИИхиммаш»,
Иркутск, Россия

Рассмотрены правовые, организационные и технические действия владельца и предприятия, эксплуатирующего опасный производственный объект, связанные с процессом экспертизы промышленной безопасности и экспертной организацией. Показано, что их отношение к экспертизе промышленной безопасности и экспертной организации, когда вся ответственность за техническое состояние технических устройств в период назначенного экспертом срока их безопасной эксплуатации возлагается только на эксперта, снижает качество экспертизы промышленной безопасности и не имеет перспектив изменения ситуации к лучшему. С учетом мнений специалистов, возникших в процессе обсуждения сложившейся ситуации, предложено на законодательном уровне ответственность за техническое состояние и безопасную эксплуатацию технических устройств в пределах рассчитанного остаточного ресурса возложить на владельца и предприятие, эксплуатирующее опасный производственный объект. Рассмотрены и некоторые другие рекомендации.

Ключевые слова: владелец опасного производственного объекта, промышленная безопасность, экспертиза промышленной безопасности, экспертная организация, техническое диагностирование, остаточный ресурс.

DOI: 10.24000/0409-2961-2019-2-48-53

Введение

За последние годы на всех уровнях в адрес экспертных организаций (ЭО) высказано много справедливых нареканий. И это уже никого не удивляет, так как промышленная безопасность (ПБ), являющаяся важной составляющей безопасности страны, для многих ЭО стала средством заработка или наживы, но ни в коем случае не заботой об этой самой ПБ.

Произошло это по двум основным причинам. Первая — доступность получения лицензии на оказание услуг по проведению экспертизы промышленной безопасности (ЭПБ), о чем имеется много публикаций, например [1–6]. По этому направлению Ростехнадзор предпринимает определенные меры. Последняя проверка деятельности ЭО, которую провел Ростехнадзор, показала, что в стране более 4 тыс. ЭО. В результате проверки у нескольких сотен ЭО лицензия была отозвана, другие сами отказались от такой деятельности. Но даже после этого в России продолжает работать более 3 тыс. ЭО. В то же время предложений от предприятий выполнить ЭПБ существенно меньше, чем ЭО, желающих ее выполнить. Спрашивается, зачем стране такое число разношерстных ЭО? У одних имеются материально-техническая и научная база, штат сотрудников различных специальностей, способных решать технические проблемы, связанные с обеспечением ПБ, восстановлением технических устройств (ТУ),

получивших дефекты и повреждения; разрабатывать нормативные документы и т.п. У большинства других, кроме лицензии и арендованного помещения или офиса в виде собственной квартиры, нескольких сотрудников и привлекаемых со стороны специалистов и экспертов, больше ничего нет.

Современные средства технического диагностирования (ТД), определения механических свойств конструкционных материалов и анализа их микроструктуры стоят миллионы рублей. Оценка величины нагрузок, действующих на ТУ, его напряженно-деформированного состояния и применение таких современных средств позволяют установить причины, вызвавшие дефекты и повреждения, и разработать рекомендации для их устранения, приведения ТУ в рабочее состояние и научно обоснованно прогнозировать дальнейший ресурс его безопасной работы. Для этого в ЭО должны работать металловеды, инженеры-сварщики, конструкторы, проектировщики, прочнисты. Это особенно важно, когда из строя выходят основные ТУ производств стоимостью в сотни миллионов рублей, убытки из-за их простоя обходятся предприятиям в десятки миллионов рублей в сутки [7]. Такие ЭО правильнее называть специализированными организациями, которые решают широкий круг проблем, возникающих при эксплуатации ТУ, в том числе связанных с ПБ и проведением ЭПБ и

имеющих соответствующую научно-техническую и материальную базу. Другим нескольким тысячам так называемых ЭО такая глубина решения проблемы по ПБ недоступна, так как кроме простых и широко распространенных средств ТД у них больше ничего нет, да им это и не нужно. Они зарабатывают деньги на ПБ, выдавая «бумажки» в виде заключений ЭПБ (ЗЭПБ), которые вполне устраивают владельцев опасных производственных объектов (ОПО), так как ответственность за техническое состояние ТУ в пределах назначенного «экспертом» срока безопасной эксплуатации полностью ложится на него. Такая ситуация наблюдается до тех пор, пока не происходит дорогостоящий инцидент или авария. А таких «экспертов», успешно прошедших «ЕГЭ», т.е. аттестацию, уже несколько тысяч. Кому нужен такой уровень специалистов? Хотя, безусловно, есть эксперты и специалисты высокого класса, у которых за плечами десятилетия работы в области проектирования, эксплуатации, контроля технического состояния ТУ и ПБ и разработки нормативной документации, но их меньшинство. Поэтому в настоящее время идет оживленная дискуссия в Ростехнадзоре, Общественном совете при Ростехнадзоре, в профсоюзе экспертов: нужны ли ЭПБ в таком виде и такое число слабых ЭО? Может, пора подумать и о том, соответствует ли название ЭО выполняемой ею работе.

В результате дискуссии выявлено, что не менее важной, а может и главной причиной сложившейся негативной ситуации является деятельность владельца ОПО и предприятия, эксплуатирующего ОПО, в рамках правовых, договорных и производственных отношений с ЭО по выполнению ЭПБ. Особенно это касается как государственных предприятий, так и частных вертикально интегрированных компаний [3, 4, 8].

Отношение владельцев и предприятия, эксплуатирующего ОПО, к ЭО и к организации процесса ЭПБ

Если, например, обратиться к Градостроительно-му кодексу Российской Федерации (РФ), то там четко определена ответственность застройщика в части выдачи качественных исходных данных, правоопределяющих документов и т.п., ответственность проектировщика за проектную документацию, а также других участников (государственная или негосударственная экспертиза; авторский, строительный, государственный надзор и т.п.). Имеются нормативные документы для расчета стоимости проектных, изыскательских и строительно-монтажных работ, признаваемых всеми участниками указанной деятельности, например Сборник базовых цен на проектно-изыскательские работы.

Что касается взаимоотношений владельца и предприятия, эксплуатирующего ОПО, и их обязательств перед ЭО, то они нормативно-правовыми документами практически не определены. Требо-

вания и условия в договоре формулируются только заказчиком, который вынужден подписывать подрядчик в лице ЭО. То есть владелец и предприятие, эксплуатирующее ОПО, являются в договоре сильной стороной — монополистом, диктующим свои часто незаконные требования. Это в конечном итоге привело к ситуации, когда приходится рассматривать необходимость и целесообразность ЭПБ в существующем виде. Если быть точным, то во многих случаях заказчик ЭПБ ТУ — организация, эксплуатирующая ОПО, которое не является владельцем. Это характерно для государственных и крупных частных компаний, которым и принадлежат десятки предприятий. Поэтому менеджмент предприятия и технические специалисты действуют строго в рамках отведенных им как организационных, финансовых, так и технических полномочий. То есть они реализуют политику компании и практически не имеют права и финансовых возможностей для устранения возникающих на предприятии локальных проблем без длительной процедуры согласования.

Правовые и договорные отношения предприятия, эксплуатирующего ОПО, и ЭО

1. Предприятия указанных выше компаний обычно заявляют о необходимости проведения ЭПБ через тендерную процедуру, в которой указывается перечень необходимых документов, а также представлен проект договора, в который подрядчик в лице ЭО не имеет права вносить какие-либо изменения. В этом договоре предприятие, эксплуатирующее ОПО, предусматривает оплату за выполненную работу через 2–3 мес после подписания акта о приемке работы и без авансирования, ряд штрафов за те или иные нарушения, которые доходят до 300 тыс. руб., и определенные требования по соблюдению правил охраны труда (ОТ) и техники безопасности (ТБ), наличию системы управления качеством и т.д. Эти требования нередко вызывают удивление, например, запрет на заезд сотрудников на территорию предприятия на пассажирском УАЗ или запрет для сотрудника сидеть рядом с водителем в разрешенном для въезда на территорию предприятия пассажирском автомобиле и т.п. Это уже «творчество» менеджеров.

2. До проведения тендера предприятие, эксплуатирующее ОПО, формирует стоимость ЭПБ ТУ исходя из данных, которые ему предоставляют ЭО по запросу для анализа рынка цен. Стоимость ЭПБ каждого типа ТУ определяется как среднее арифметическое из стоимости ЭПБ ТУ ЭО, предоставивших свои предложения. Наблюдается значительный разброс цен (в 2 раза и более). Причем при объявлении тендера принимается минимальная цена, которая не учитывает фактических затрат ЭО, так как в среднеарифметическую цену включаются демпинговые цены безответственных ЭО и в новом периоде

она должна быть ниже или в лучшем случае такой же, как в прошедшем году. Тендер выигрывает ЭО, предложившая минимальную цену, которая должна быть ниже назначенной предприятием, эксплуатирующим ОПО. Как отмечалось в [3], за последние 10 лет стоимость ЭПБ одного ТУ снизилась в среднем в 2,5–3 раза при ужесточении требований к ЭО по ОТ и ТБ, наличию систем управления качеством, профессиональной безопасностью и ОТ в соответствии с требованиями ISO 9001 [9] и OHSAS 18001 [10], медицинских справок о здоровье специалистов, проводящих ТД, освидетельствование, ЭПБ, допусков для работы на высоте, обязательное страхование и т.п.

3. Договором предусмотрены сроки выполнения ЭПБ в рамках Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Федеральный закон № 116-ФЗ), т.е. 3 мес, а на ТД отводится 2–3 недели, так как сроки плановых остановов — очень сжатые и основное время тратится на ремонт ТУ, а при необходимости — на их демонтаж и монтаж, покрытие изоляцией и т.п.

Так как времени всегда не хватает, то предприятие, эксплуатирующее ОПО, требует проводить ТД в соответствии с графиком остановочных работ, а это означает неурочное время и выходные дни, когда в соответствии с Трудовым кодексом РФ оплата должна повышаться в 1,5–2 раза, но это договором не предусмотрено.

Имеет место нарушение прав подрядчика как слабой стороны по договорам с заказчиками, лишенной переговорных возможностей (п. 10 постановления Пленума Высшего арбитражного суда (ВАС) РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»). Кроме того, размер ответственности подрядчика, установленный в договорах, существенно превышает размер ответственности заказчика (необоснованные штрафы от 100 до 300 тыс. руб.).

Нормы гражданского законодательства, устанавливающие принцип справедливости и равных начал вступления сторон в гражданские правоотношения, предполагают определенную сбалансированность мер ответственности, предусмотренных для сторон одного договора при неисполнении ими обязательств.

Как указал Пленум ВАС РФ в п. 9 постановления от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах», поскольку, согласно п. 4 ст. 1 Гражданского кодекса (ГК) РФ, никто не вправе извлекать преимущество из своего недобросовестного поведения, слабая сторона договора вправе заявить о недопустимости применения несправедливых договорных условий на основании статьи 10 ГК РФ. Но заказчик, являясь монополистом, игнорирует указанные статьи ГК РФ. Экспертная организация не может обратиться в суд по поводу нарушения ее прав как слабой стороны, так как после этого ее не

пустят на порог любого предприятия, принадлежащего компании. Давно пора ФАС России и Прокуратуре РФ обратить на это внимание и принять соответствующие меры воздействия.

Это — часть правовых отношений, в которых предприятие, эксплуатирующее ОПО, реализуя политику компании — владельца ОПО по снижению расходов, в том числе по такому важному государственному направлению, как ПБ, создает все условия для некачественного проведения ЭПБ ввиду несправедливой оплаты фактических затрат ЭО при проведении ЭПБ, тем самым нарушая законодательство, не несет за это ответственность и за техническое состояние ТУ в рамках назначенного экспертом срока безопасной эксплуатации, полностью переложив ее на плечи эксперта и ЭО.

Но имеется еще техническая и организационная подготовка ТУ к ТД, зависящая от предприятия, эксплуатирующего ОПО, не выполняющего свои обязанности, что приводит к снижению качества ЭПБ.

Техническая и организационная подготовка ТУ к ТД предприятием, эксплуатирующим ОПО, и взаимоотношения с ЭО в процессе ЭПБ

1. Выдаваемая предприятием, эксплуатирующим ОПО, технологическая справка часто не содержит достоверных данных о режимах эксплуатации ТУ, происшедших нарушениях технологии, а эксплуатационная и ремонтная документация — сведений о качестве проведенных ремонтов, использованных для этого материалов и их сертификатах. Указанное выясняется на этапе предоставления предприятию ЗЭПБ на согласование, исходные данные им меняются, что приводит к необходимости проведения дополнительной работы в виде прочностных расчетов, ТД и дооформления ЗЭПБ.

2. Нередко предприятие, эксплуатирующее ОПО, вызывает ЭО для проведения ТД, а ТУ не подготовлены: не промыты, изоляция не снята, не обеспечен доступ к местам контроля, не зачищены площадки для контроля и т.п. Из-за несвоевременной подготовки ТУ к ТД ЭО в ожидании, когда ТУ будут подготовлены, бесполезно теряет время. Но данный факт предприятием не учитывается, жаловаться тоже некому, поэтому ЭО приходится проводить ТД в неурочное время. Такие же случаи имеют место при вызове специалистов для проведения акустико-эмиссионного контроля. Но, как указывалось выше, оплата за работу в неурочное время по вине предприятия, эксплуатирующего ОПО, не предусмотрена.

3. По результатам диагностики, если обнаружены недопустимые дефекты, ЭО составляет акт отбраковки, а владелец направляет ТУ в ремонт. Ремонт может длиться от нескольких месяцев до года и больше. При этом предприятие, эксплуатирующее ОПО, пользуясь своим монопольным положением,

чаще всего не соглашается принимать отрицательные ЗЭПБ. За ТД ТУ, находящихся в ремонте, оплату не проводит, и расчет за проделанную работу растягивается до года и больше, т.е. до тех пор, пока ТУ не отремонтируют, повторно проведут ТД и выдадут положительные ЗЭПБ.

4. Если назначенный экспертом срок безопасной эксплуатации ТУ, по мнению предприятия, эксплуатирующего ОПО, недостаточен, то начинается давление на эксперта с требованием назначить срок, который требует предприятие, или не будет оплаты. Под этим же давлением многие ЭО вынуждены вместо предприятия бесплатно, по его доверенности, выполнять работу по предоставлению ЗЭПБ для включения в реестр Ростехнадзора.

5. Вспоминая взаимодействие со специалистами министерств СССР и сравнивая его с сегодняшними действиями менеджеров государственных и частных вертикально интегрированных компаний и их предприятий, понимаешь, что было золотое время для решения проблем предприятий и развития отраслей промышленности (заводов и прикладных институтов). В то время было больше технических специалистов, чем менеджеров, быстрее и справедливее решались технические проблемы и финансовые вопросы, работал статус головных специализированных институтов, признаваемых Госгортехнадзором СССР.

С тех пор произошли изменения в худшую сторону, что, безусловно, повлияло на качество ЭПБ и на другие виды оказываемых подрядчиком услуг. Главная задача, которая должна быть решена предприятием, — минимальная цена заказываемой услуги, научно-технический уровень и опыт подрядчика не имеют значения.

Как уже отмечалось, менеджмент и технические специалисты предприятий могут действовать без согласования с управлением компании только в рамках минимально отведенных им финансовых возможностей и тендерных процедур — это при том, что предприятия производят продукцию на десятки и сотни миллиардов рублей в год. По заявлению работников предприятий процедура получения средств для решения проблем, связанных с выполнением научно-исследовательских работ (НИР) и опытно-конструкторских работ (ОКР), проходит в несколько этапов и может занимать в управлении компании более года. Но главная позиция компаний заключается в том, что НИР и ОКР они не желают финансировать. Ни одна из компаний и их предприятия не развивают под решение проблем своих постоянных подрядчиков. Это становится особенно тревожным в настоящее время, когда идет экспансия санкций на Россию. Как здесь не вспомнить о планах совместных работ предприятий и прикладных институтов (может, в настоящее время это и есть специализированные организации), направленных на решение локальных проблем предприятий за счет единого

фонда развития новой техники, который формировали министерства из прибыли предприятий и часть фонда передавали в их распоряжение. Сегодняшние взаимоотношения предприятий, эксплуатирующих ОПО, с владельцами предприятий резко снижают оперативность решения организационно-технических и финансовых вопросов и исключают какую-либо инициативу снизу. Такое «взаимодействие» с точки зрения эффективного решения технических проблем негативно отражается на повседневной работе их служб и подрядчиков, что хорошо видно на примере не только качества ЭПБ, но и других видов работ (проектирование, монтаж новых или модернизированных установок длятся годами; по несколько раз меняются исполнители строительно-монтажных работ, которые из-за принятой системы оплаты вынуждены бросать объект).

На местах предприятия, эксплуатирующие ОПО, специализированные организации, оказывающие инжиниринговые услуги, и ЭО на уровне технических специалистов готовы и могут решать вопросы, возникающие при эксплуатации ОПО. Однако все то, что выполняет подрядчик, не имеет обоснованного финансирования со стороны заказчика. Подрядчику же жаловаться некому и деваться некуда, так как только у предприятий вышеуказанных компаний можно получить заказ на оказание услуг. Торговле инжиниринговые услуги не нужны. Поэтому какая цена, такое и качество. Это касается не только ЭПБ, но также проектных, конструкторских, строительно-монтажных и других работ. Такое отношение заказчиков к своим подрядчикам носит системный характер, ведет к исчезновению инженерного корпуса знающих специалистов различных специальностей, засилью менеджеров, а не к развитию промышленного производства и качественно-му выполнению услуг подрядчиком.

Заключение

Приведенный анализ правовых, организационных и технических действий со стороны владельцев и предприятий, эксплуатирующих ОПО, как монополистов и участников процесса ЭПБ показывает, что никакие призывы не могут повлиять на них в части объективного выбора подрядчика для выполнения ЭПБ, других видов услуг и справедливой оплаты. Законы рынка требуют свое — минимальные затраты и максимальная прибыль. Но это не должно относиться к ПБ, которая является составляющей безопасности страны. Но и законы надо менять в пользу развития инжиниринговой деятельности — важного направления научно-технического прогресса и подъема промышленного производства, а не идти на поводу у рынка.

За несколько лет до выхода в свет Федерального закона № 116-ФЗ в бывших округах Госгортехнадзора России проводились совещания с представителями прикладных институтов, которые в ту пору в основном проводили ТД, и страховых компаний.

Обсуждалось, что договоры на проведение ТД ТУ должна заключать страховая компания с организацией, проводящей ТД. На основании результатов ТД будет определяться страховая сумма, на которую предприятие, эксплуатирующее ОПО, должно заключать договор со страховой компанией. Но такая идея не была реализована, так как пошли навстречу производителям. В результате появился Федеральный закон № 116-ФЗ. То есть уже в те годы просматривалась возможность такой ситуации, когда ответственность за техническое состояние ТУ владельцы ОПО могут перенести на других. Так и получилось.

Выводы

1. Требуется организация такого процесса оценки технического состояния ТУ и продления ресурса безопасной эксплуатации, в котором на владельца, а также на предприятие, эксплуатирующее ОПО, на законодательном уровне должна быть возложена ответственность за техническое состояние и безопасную эксплуатацию ТУ в рамках рассчитанного остаточного ресурса.

2. Пока ЭПБ выполняется в соответствии с Федеральным законом № 116-ФЗ и федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, а предприятие, эксплуатирующее ОПО, требует от эксперта установить больший срок безопасной эксплуатации ТУ, чем назначил эксперт, то до внесения изменений в существующий процесс ЭПБ предлагается нормативным документом назначить владельца, а также предприятие, эксплуатирующее ОПО, ответственными за техническое состояние и безопасную эксплуатацию ТУ в пределах промежутка времени после истечения срока, установленного экспертом, до даты завершения срока, требуемого предприятием, эксплуатирующим ОПО. Для этого в ЗЭПБ нужно указывать два срока безопасной эксплуатации ТУ: назначенный экспертом и установленный предприятием.

3. Целью ТД должна быть оценка технического состояния ТУ в части определения наличия дефектов и повреждений, их причин и подготовки технического отчета о его состоянии. В этом случае владельцу, а также предприятию, эксплуатирующему ОПО, потребуется качественно выполненное ТД, а не ЗЭПБ в виде «индальгенции», подписанное экспертом.

4. Расчет остаточного ресурса должен быть возложен на специализированную организацию, для чего необходима разработка соответствующих положений и требований к организации и ее специалистам.

5. Владелец, а также предприятие, эксплуатирующее ТУ в рамках рассчитанного остаточного ресурса, должны самостоятельно принимать меры или привлекать специализированные организации для разработки мероприятий, чтобы в процессе работы

ТУ не достигло предельного состояния, способного привести к аварии или инциденту (ТД, мониторинг и т.п.).

6. Давно назрела необходимость разработки всероссийского «ценника на основные виды контроля», применяемые при ТД.

Список литературы

1. *Харенов В.Г.* Промышленная безопасность в опасности// Деловая слава России. — 2014. — № 4 (47). — С. 38–41.
2. *Добрынин А.А.* Об экспертах и экспертизе промышленной безопасности на современном этапе// Рациональное освоение недр. — 2016. — № 5–6. — С. 80–93.
3. *Кузнецов А.М.* Современные проблемы качества экспертизы промышленной безопасности// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 2. — С. 29–33. DOI: 10.24000/0409-2961-2018-2-29-33
4. *Кузнецов А.М.* Экспертиза промышленной безопасности — преграда для инцидентов и аварий// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 6. — С. 45–51. DOI: 10.24000/0409-2961-2018-4-45-51
5. *Кузнецов К.А.* Техническое диагностирование в рамках экспертизы промышленной безопасности: проблемы и перспективы// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 11. — С. 24–31. DOI: 10.24000/0409-2961-2018-11-24-31
6. *Печёркин А.С.* Обоснование и содержание порядка продления остаточного ресурса// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 8. — С. 24–33. DOI: 10.24000/0409-2961-2018-8-24-33
7. *Восстановление работоспособности оборудования и стратегия его технического обслуживания:* справ. Т. 2. — М.: Машиностроение, 2014. — С. 101–157.
8. *Алешин А.В.* Собственникам пора включаться. URL: <https://iz.ru/728715/aleksei-aleshin/sobstvennikam-pora-vkliuchatsia> (дата обращения: 11.12.2018).
9. *ISO 9001.* URL: <http://www.rusregister.ru/services/ms-certification/standards/detail/index.php?ID=112> (дата обращения: 11.12.2018).
10. *OHSAS 18001.* URL: <http://www.rusregister.ru/services/ms-certification/standards/detail/index.php?ID=126> (дата обращения: 11.12.2018).

himmash@irk.ru

*Материал поступил в редакцию
14 января 2019 г.*

«Bezopasnost Truda v Promyshlennosti»/ «Occupational Safety in Industry», 2019, № 2, pp. 48–53.
DOI: 10.24000/0409-2961-2019-2-48-53

Responsibility of the Owner and the Enterprise Operating Hazardous Production Facility as the Participants in the Industrial Safety Expertise

A.M. Kuznetsov, Dr. Sci. (Eng.), Prof., General Director,
himmash@irk.ru
AO IrkutskNIIkhimmash, Irkutsk, Russia