

РУКОВОДЯЩИЕ ДОКУМЕНТЫ ГОСГОРТЕХНАДЗОРА РОССИИ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ И КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ХИМИЧЕСКОЙ, НЕФТЕХИМИЧЕСКОЙ И НЕФТЕПЕРЕРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Дата введения 2001-09-01

ВНЕСЕНО Управлением по надзору в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности

УТВЕРЖДЕНЫ Госгортехнадзором России приказ от 30.07.2001 N 101

ВНЕСЕНО Изменение N 1, утвержденное приказом Госгортехнадзора России от 21.11.2002 N 191

Изменение N 1 внесено юридическим бюро "Кодекс" по тексту официальной рассылки

Разделы, пункты, таблицы в которые внесены изменения, отмечены в настоящем документе (К)

1. (К) Введение

Настоящие Методические рекомендации по организации надзорной и контрольной деятельности на предприятиях химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности (далее по тексту - Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Положением о Госгортехнадзоре России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2001 N 841, и Концепцией совершенствования системы Госгортехнадзора России в условиях реформирования экономики, исходя из положений Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", одобренной коллегией Госгортехнадзора России 16.12.97, а также с учетом Положения о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России, утвержденного и введенного в действие приказом Госгортехнадзора России от 26.04.2000 N 50.

Методические рекомендации устанавливают порядок организации и проведения надзорной и контрольной деятельности отделов химического надзора территориальных органов на предприятиях химических отраслей промышленности.

Введенные в Методические рекомендации требования согласуются с результатами проводимого рядом территориальных органов эксперимента по организации надзорной деятельности в условиях реформирования промышленности.

В Методических рекомендациях отражены вопросы надзорной деятельности, касающиеся специфики химического надзора.

2. Общие положения

Государственный надзор на предприятиях химических отраслей промышленности является комплексным и осуществляется на всех этапах жизненного цикла, в том числе на стадиях создания, строительства, эксплуатации и ликвидации опасных производственных объектов.

При организации комплексного надзора устанавливается взаимосвязь отделов химического надзора, проектно-конструкторских отделов, отделов по надзору за изготовлением оборудования и Управления по надзору химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности.

Главной задачей химического надзора является предупреждение аварий, травматизма и возможных негативных воздействий взрывопожароопасных и химически опасных производств на население и окружающую среду.

Решение этой задачи должно осуществляться путем активного систематического воздействия

химического надзора на совершенствование и повышение эффективности систем управления (производственного контроля) промышленной безопасностью на подконтрольных предприятиях.

Нормативно-правовой основой надзорной и контрольной деятельности территориальных органов Госгортехнадзора России являются законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Госгортехнадзора России, правила, нормы, инструкции, утвержденные Госгортехнадзором России.

Химический надзор распространяется на предприятия химической, нефтехимической, нефтеперерабатывающей, лесохимической, медицинской, микробиологической, пищевой промышленности, по производству минеральных удобрений, а также на предприятия, эксплуатирующие общехимические производства оборонной промышленности, гидротехнические сооружения, аммиачные холодильные установки, объекты водоподготовки, нефтепродуктообеспечения и другие химически опасные производственные объекты.

Контроль осуществляется на действующих, строящихся и реконструируемых объектах указанных отраслей независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Перечень объектов приведен в приложении 1.

3. (К) Основные направления организации надзорной и контрольной деятельности на предприятиях химических отраслей промышленности и других взрывопожароопасных и химически опасных объектах

С учетом потенциальной опасности объектов, а также эффективности действия системы управления промышленной безопасностью, в том числе производственного контроля, все подконтрольные объекты разделяются на три группы:

I группа - объекты, на которых возможны аварии, негативное воздействие которых выходит за пределы территории предприятия и его санитарной зоны, а также групповое травмирование производственного персонала.

К этой группе относятся предприятия основного химического профиля, а также другие опасные производственные объекты, подлежащие обязательному декларированию.

II группа - объекты, не относящиеся к I группе, на которых, однако, при аварии возможно распространение поражающих факторов за границы опасного производственного объекта, а также объекты с низким уровнем эффективности системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля).

III группа - опасные производственные объекты, не относящиеся к двум первым группам.

Распределение объектов по группам (перечень объектов по группам) производится начальником отдела химнадзора территориального органа с учетом выводов и предложений, содержащихся в аналитических отчетах инспекторов, и утверждается начальником управления округа или его заместителем.

Такое разделение на группы позволит правильно распределить силы и время, сосредоточить внимание на наиболее важных и опасных объектах.

Указанные перечни ежегодно пересматриваются, и с учетом изменения состояния промышленной безопасности на объектах возможен перевод их из II группы в III и наоборот.

Инспекторами химического надзора при планировании работы учитывается информация, поступившая от инспекторов, осуществляющих контроль за проектированием опасных производственных объектов и применением технических устройств на них.

Обмен информацией между указанными подразделениями необходимо сделать более активным и эффективным. Важность аналитической составляющей надзорной работы очевидна.

(К) Планирование надзорной деятельности

Планирование работы химических отделов, государственных инспекторов осуществляется в соответствии с руководящими документами, устанавливающими требования по планированию и отчетности.

Организация контрольной и надзорной деятельности осуществляется в соответствии с планами, составленными с учетом фактического состояния промышленной безопасности опасных производственных объектов, планов и мероприятий Госгортехнадзора России, Управления по надзору в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности, а также управления округа и отдела химического надзора, которые должны предусматривать:

обобщение и анализ причин аварийности и травматизма, нарушений правил безопасности, выявленных при обследованиях опасных производственных объектов, отчетов поднадзорных предприятий по итогам работы за год, представляемых в соответствии с Правилами организации осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте;

организационно-методическую работу;

проведение комплексных и целевых обследований конкретных подконтрольных объектов;

осуществление контроля за выполнением выданных предписаний и мероприятий, а также программ по приведению действующих производств и объектов в соответствие с требованиями правил и норм безопасности;

подготовку и рассмотрение на заседаниях Совета управления округа и технических совещаниях отдела наиболее актуальных вопросов обеспечения безопасной эксплуатации объектов с участием руководителей и ведущих специалистов предприятий;

рассмотрение проектно-конструкторскими отделами технологических процессов, проектной документации на строящиеся и реконструируемые объекты;

организацию предварительного надзора в ходе строительства объектов и выполнения строительно-монтажных работ;

проверки деятельности отделов и инспекторов;

работу по подготовке и повышению квалификации инспекторского состава;

участие в проведении активов, совещаний и других мероприятий по вопросам промышленной безопасности на предприятиях.

Планирование и осуществление надзорной деятельности должны проводиться с учетом возможных негативных последствий при авариях, а также характерных факторов опасности на каждом опасном производственном объекте.

Анализ состояния промышленной безопасности на подконтрольных объектах представляется инспекторами в ежегодных аналитических отчетах, составляемых ими в соответствии с Положением об отчетности по надзорной и разрешительной деятельности в системе Госгортехнадзора России.

Действующие в системе химического надзора традиционные формы и методы контроля (комплексные, целевые, оперативные проверки) должны быть сохранены, но могут видоизменяться с учетом опасности объектов и отнесения их к определенной группе опасности.

Виды обследований, их организация и задачи

В практике надзорной деятельности принято три вида обследований: комплексные, целевые и оперативные.

С учетом переноса акцента на функционирование системы управления промышленной безопасностью основной формой является проведение комплексных и целевых обследований, которые позволяют глубоко проанализировать состояние факторов опасности.

Комплексные обследования предприятий предусматривают детальную проверку деятельности

организаций и предприятий, связанных с разработкой проектной и конструкторской документации, изготовлением оборудования, а также эксплуатацией производств и объектов, в том числе проверку основных факторов, определяющих состояние технической безопасности и уровень профилактической работы всех звеньев производственного персонала, служб и руководителей предприятий по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов.

На крупных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих предприятиях с большим числом различных производств комплексному обследованию могут подвергаться основные, наиболее опасные производства и объекты (заводы) в объеме, позволяющем установить состояние промышленной безопасности в целом по предприятию.

При проверках дается комплексная оценка эффективности систем управления промышленной безопасности.

Периодичность и сроки проведения комплексных обследований определяются территориальными органами с учетом распределения объектов по группам потенциальной опасности.

Целевые обследования предусматривают глубокие проверки состояния отдельных вопросов, определяющих уровень безопасности производств и объектов, и направлены на своевременное выявление и устранение характерных для предприятия опасностей и отрицательных тенденций, проявление которых может явиться причиной аварий и несчастных случаев, определение роли службы производственного контроля и других технических подразделений предприятия в обеспечении промышленной безопасности в соответствии с разработанными положениями о системе управления промышленной безопасностью и производственном контроле.

Управлением округа планируются и организуются целевые проверки одного из вопросов в целом по предприятию, которые проводятся государственным инспектором или группой государственных инспекторов, с последующим представлением обобщенного материала руководству предприятия для принятия мер.

Отдел химнадзора обобщает результаты целевых обследований, проводимых одновременно на ряде предприятий, и организует их рассмотрение на Совете управления округа или специальном совещании с участием руководителей, специалистов проверенных предприятий и других заинтересованных организаций, в необходимых случаях разрабатывает информацию с предложениями и рекомендациями.

Кроме комплексных и целевых обследований, в планах работы предусматривается резерв времени инспектора для проведения оперативных обследований, которые проводятся с целью определения состояния отдельных конкретных факторов опасности и уровня производственного контроля на опасных производственных объектах предприятия на момент проверки.

Оперативные проверки не планируются, но на их проведение устанавливается руководством химнадзора время в пределах 1-3 дней в месяц,

При оперативных проверках определяется достоверность представляемых предприятием сведений, осуществляется контроль выполнения предписаний. Об этих проверках заранее, как правило, не информируется руководство предприятия, они должны быть внезапными для исключения возможности специальной подготовки предприятия к проверке.

К оперативным относятся проверки: соблюдения норм технологического режима на особо опасных стадиях процессов; обеспечения требований безопасности при проведении сливо-наливных операций, газоопасных, огневых, ремонтных и других опасных работ; подготовленности производств к ремонту и пуску после ремонта или реконструкции; эксплуатации объектов котлонадзора (сосуды, работающие под давлением, котлы-утилизаторы, трубопроводы пара и горячей воды); соблюдения предприятиями независимо от вида деятельности условий действия лицензий; выполнения предписаний, требований информационных писем, мероприятий по актам расследования аварий и несчастных случаев, а также оперативное выявление причин ухудшения показателей аварийности, травматизма и состояния технической безопасности в отдельных цехах и производствах и другие вопросы.

Выявленные в ходе оперативных обследований недостатки и их причины излагаются в соответствующих предписаниях и вручаются руководителю предприятия.

При необходимости по итогам анализа результатов оперативных обследований руководитель надзора (управления округа) направляет на предприятие соответствующее письмо с предложением принять меры по устранению причин выявленных недостатков.

(К) Организация контрольных проверок

Комплексные обследования на предприятиях I группы целесообразно возглавлять начальнику или заместителю начальника управления округа.

Комплексные обследования на объектах II группы могут возглавляться начальником отдела или главным государственным инспектором, на объектах III группы - главным государственным инспектором.

Примечание: необходимо по возможности предусмотреть в штатных расписаниях округов в отделах химнадзора единицы специалистов (технологов, механиков, электриков, специалистов по средствам КИПиА).

Перед началом комплексного обследования (отдельных целевых обследований) следует практиковать направление запроса на предприятия об имеющихся отступлениях от требований действующих нормативно-технических документов по промышленной безопасности на опасных производственных объектах. Данную информацию можно использовать при оценке эффективности производственного контроля путем сопоставления ее с результатами комплексного обследования.

Комплексные обследования проводятся:

на объектах I группы - не реже 1 раза в 3 года;

на объектах II группы - не реже 1 раза в 5 лет;

на объектах III группы - по мере необходимости (при наличии инцидентов, несчастных случаев и др.).

Целевые проверки на объектах I и II групп планируются и проводятся с учетом состояния на них основных факторов опасности.

Состояние промышленной безопасности на объектах III группы определяется по результатам предыдущих обследований, анализа аварийности и травматизма, информации о состоянии промышленной безопасности объекта, поступающей в управление округа, и на его основании принимается решение о проведении обследования объекта.

По результатам целевых обследований проводится обобщение их материалов и при необходимости подготавливается соответствующее информационное письмо.

При осуществлении надзорной деятельности необходимо предусматривать постоянное взаимодействие территориальных органов с отраслевым Управлением с целью комплексного решения вопросов промышленной безопасности на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации опасных производственных объектов.

Виды обследований и их периодичность должны планироваться округом на основе систематического анализа всей имеющейся информации о состоянии промышленной безопасности на предприятии с учетом наличия и эффективности системы управления промышленной безопасностью.

Для обеспечения глубины проверок необходима специализация инспекторского состава, т.к. в каждом случае инспектор (технолог, механик, электрик, специалист по КИПиА) выступает в роли эксперта по конкретным вопросам промышленной безопасности, требующим специальных знаний.

Комплексные обследования проводятся группой государственных инспекторов: инспектора-технолога, закрепленного за проверяемым предприятием, инспекторов-технологов, закрепленных за другими предприятиями, а также инспекторов-специалистов (механика, электрика, специалиста по КИПиА).

На предприятиях, входящих в III группу (при наличии 1-2 объектов с низким потенциалом

взрывоопасности или небольшим объемом вредных веществ), обследования целесообразно проводить в период, предшествующий процедуре их лицензирования. Для этого перед выдачей лицензии предприятие разрабатывает план мероприятий по повышению состояния промышленной безопасности объектов, который утверждается руководителем предприятия.

На таких объектах специальные обследования не планируются, а надзор осуществляется путем проведения оперативных проверок (при необходимости). Задача инспектора - выборочный контроль за реализацией намеченных мероприятий в установленные сроки. По полученным результатам оценивается также работа инспектора.

(К) Оформление результатов обследований

По результатам обследований первому руководителю предприятия вручается предписание установленной формы (приложение 2).

В констатирующей части предписания дается краткая оценка состояния промышленной безопасности на предприятии, эффективности действующей системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля) и излагаются соответствующие выводы.

В предписывающую часть предписания входят предложения по устранению причин вскрытых в ходе обследования отдельных нарушений, существенно влияющих на безопасную эксплуатацию опасного производственного объекта, и имеющихся недостатков в организации и функционировании системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля).

Конкретные нарушения требований правил безопасности, выявленные при проверке, оформляются в виде перечня и подписываются руководителем комиссии по обследованию и техническим директором (главным инженером) предприятия и прилагаются к предписанию.

Программа мер по устранению выявленных недостатков и нарушений должна утверждаться руководителем предприятия по согласованию с управлением округа.

По результатам обследования внимание руководства предприятия должно акцентироваться на задаче организации эффективной системы управления безопасностью, так как выявленные нарушения должны рассматриваться как подтверждение выводов комиссии, проводившей комплексное или целевое обследование, о недостатках в этой работе.

Вскрытые при целевых проверках нарушения отражаются в предписании. В констатирующей части предписания должны излагаться причины вскрытых нарушений и эффективность производственного контроля.

В предписаниях оперативных обследований при необходимости также дается оценка причин вскрытых недостатков.

В предписаниях по результатам комплексных и целевых обследований должны быть отражены принятые в процессе их проведения меры, в том числе наложение административных санкций - отстранение от работы, лишение должностных лиц права технического руководства, приостановка работ, изъятие ранее выданных лицензий.

Проверка работы инспекторов

Проверка проводится систематически в течение года при посещении руководителями надзора (начальником отдела, заместителем начальника управления округа, начальником управления округа) закрепленных за инспектором объектов.

С учетом состояния промышленной безопасности на объекте, организации и эффективности системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля), постановки проблемных вопросов и принципиальности при их решении, качества ведения рабочей документации и других вопросов ведения надзорной деятельности проверяющим в специальном журнале делаются соответствующие записи с указанием вскрытых недостатков и предложениями по их устранению.

Оценка работы инспектора дается руководителями надзора и по качеству ежегодно составляемых им аналитических отчетов, которая учитывается при периодически проводимых аттестациях.

4. (К) Анализ результатов надзорной, контрольной и разрешительной деятельности

Аналитическая деятельность государственных инспекторов и отделов химического профиля предусматривается для учета проведенной работы, подготовки отчета о состоянии промышленной безопасности на закрепленных опасных производственных объектах и о выполнении требований технической безопасности организациями, осуществляющими работы в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Аналитический отчет отдела химнадзора по итогам работы за отчетный год включает обобщенные сведения по всем поднадзорным предприятиям химического комплекса:

- показатели аварийности и травматизма в сравнении с предыдущим годом;
- результаты проводимого организациями производственного контроля;
- состояние технологической дисциплины;
- состояние технических устройств;
- выполнение требований НТД по качеству ремонтных работ;
- состояние подготовки кадров;
- состояние подготовленности персонала к действиям по ПЛАС;
- эффективность профилактической работы;
- анализ состояния промышленной безопасности руководством организации, службой производственного контроля, другими структурными подразделениями;
- выполнение программ строительства, реконструкции, технического перевооружения опасных производственных объектов, замены технических устройств, графиков диагностирования оборудования и трубопроводов;
- анализ причин повторения нарушений требований промышленной безопасности;
- рассмотрение на Совете управления вопросов, связанных с повышением уровня промышленной безопасности.

Аналитическая деятельность предусматривает оформление справок, отчетов, информации для направления их в отраслевое Управление, другие подразделения Госгортехнадзора России, в различные организации, в т.ч. информирование федеральных органов исполнительной власти о состоянии промышленной безопасности на опасных производственных объектах, а также работников подконтрольных организаций.

В аналитических отчетах отражается взаимодействие с надзорными и контрольными органами, органами исполнительной власти на местах.

Приложение 1

Перечень объектов в области надзора за химическими, нефтехимическими, нефтеперерабатывающими и другими взрывопожароопасными и вредными производствами

Опасные производственные объекты определены по следующим признакам:

1. Технологические объекты по получению:

- неорганических веществ и продуктов на их основе;
- продуктов переработки нефти, углеводородных газов и сланцев;

- аммиака, минеральных удобрений и средств защиты растений;
- галогенов и их производных;
- продуктов органического синтеза и элементоорганического синтеза;
- продуктов микробиологического синтеза;
- синтетических каучуков, полимерных материалов, других высокомолекулярных соединений и изделий из них;
- резино- и асботехнических изделий;
- продуктов лесохимии, синтетических и готовых лекарственных средств;
- других продуктов, получаемых с использованием химических технологий, взрывопожароопасных и химически опасных веществ.

2. Технологические объекты, в которых обращаются, хранятся и утилизируются вредные химические вещества, взрыво- и пожароопасные вещества, вещества, способные образовывать пылевоздушные и парогазовые взрывоопасные смеси, а также вещества, способные разлагаться, полимеризоваться с выделением энергии, гореть или реагировать с водой и кислородом воздуха с выделением взрывоопасных и вредных веществ.

3. Объекты по получению и хранению продуктов разделения воздуха, аммиачные холодильные установки, установки по обработке воды и стоков с применением хлора.

4. Объекты по перемещению, сливу, наливу и хранению нефти и нефтепродуктов, сжиженных газов, вредных и агрессивных жидкостей; хранению и перемещению взрывопожароопасных твердых и сыпучих продуктов.

5. Гидротехнические сооружения накопителей отходов и шламов.

Надзор распространяется на следующие виды деятельности, связанные с функционированием указанных опасных производственных объектов:

- проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация, ликвидация опасных производственных объектов;
- конструирование, изготовление, испытания, монтаж, ремонт технических устройств;
- экспертиза промышленной безопасности;
- подготовка персонала.

Перечень конкретных объектов утверждается территориальными органами Госгортехнадзора России.

Приложение 2

Форма бланка предписания

ГОСГОРТЕХНАДЗОР РОССИИ
Управление (название) округа

ПРЕДПИСАНИЕ

от _____ N _____

(руководителю предприятия)

(фамилия, имя, отчество)

Нами (мною) _____

(должности, наименование управления округа, фамилии, инициалы)

с участием _____

(должности, наименование организации, фамилии, инициалы лиц, принимавших участие
в обследовании)

в присутствии _____

(должности работников предприятия, фамилии, инициалы)

в период с _____ по _____ 200_ г. проведено _____

(комплексное, целевое)

обследование состояния _____

(проверяемый вопрос, названия проверенных объектов)

Текстовая часть

В результате проведенного обследования установлено:

Предписывающая часть оформляется по форме

**ПЕРЕЧЕНЬ
отступлений от требований промышленной безопасности,
выявленных в процессе _____ обследования**

проведенного в период с _____ по _____ 200 ____ г.

на _____

(наименование предприятия)

работниками химнадзора _____

(наименование управления округа)

NN пп	Проверяемый цех, объект	Характер выявленных отступлений от требований промышленной безопасности и нарушений действующих правовых и нормативно-технических документов (НТД)	Наименование (шифр) правовых и НТД с указанием нарушенных статей и пп.
1	2	3	4

Перечень составили:

(Ф.И.О. инспекторов и др.
членов комиссии)

(подписи)

С перечнем ознакомлены:

(технический руководитель
предприятия)

(подписи)

Предлагается устранить выявленные нарушения требований правил и норм промышленной безопасности в сроки, согласованные с надзорным органом.

Примечания:

1. (К) При оформлении предписания по комплексному обследованию последовательно в обобщенном виде кратко излагаются выявленные недостатки и нарушения; даются оценка состояния промышленной безопасности на предприятии, эффективности действующей системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля) и предложения по устранению причин имеющихся недостатков в организации и функционировании системы управления промышленной безопасностью (производственного контроля). Должны быть отражены принятые в процессе проведения обследования меры, в том числе наложение административных санкций - отстранение от работы, лишение должностных лиц права технического руководства, приостановка работ, изъятие ранее выданных лицензий.

В предписывающую часть предписания включаются предложения по устранению вскрытых в ходе обследования отдельных нарушений, существенно влияющих на безопасную эксплуатацию опасного производственного объекта.

Остальные нарушения требований правил безопасности оформляются в виде перечня и подписываются руководителем комиссии и техническим директором (главным инженером) предприятия и прилагаются к предписанию.

Руководителю предприятия предписывается согласовать с управлением округа сроки устранения нарушений, изложенных в перечне.

2. (К) При оформлении предписания по целевому обследованию в нем отражаются причины вскрытых нарушений и эффективность производственного контроля.

Должны быть также отражены принятые в процессе проведения обследования меры, в том числе наложение административных санкций, - отстранение от работы, лишение должностных лиц права технического руководства, приостановка работ, изъятие ранее выданных лицензий.

3. В предписаниях оперативных обследований при необходимости также дается оценка причин вскрытых недостатков.