**Правоприменительная практика контрольно-надзорной деятельности отдела надзора за безопасностью ведения горных работ по Мурманской области Северо-Западного управления Ростехнадзора при осуществлении государственного надзора за безопасностью ведения горных работ за 2018 год и I квартал 2019 года.**

Настоящий доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности отдела по надзору за безопасностью ведения горных работ по Мурманской области Северо-Западного управления Ростехнадзора при осуществлении государственного надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при ведении горных работ на опасных производственных объектах, сформирован в рамках подготовки к проведению публичных мероприятий с подконтрольными субъектами во 2 квартале 2019 года во исполнение положений приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Цель нашего мероприятия – доведение до сведения подконтрольных Северо–Западному управлению Ростехнадзора организаций информации о недопустимых действиях при ведении горных работ на опасных производственных объектах и профилактики нарушений обязательных требований нормативно-правовых актов, регулирующих эту деятельность и относящихся к компетенции органов Ростехнадзора, а также санкциях, применяемых к нарушителям.

Реализация полномочий по государственному надзору за соблюдением требований промышленной безопасности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Настоящим Федеральным законом устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами государственного контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), при организации и проведении проверок;

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов.

Согласно части 2 статьи 9 Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, если иное не предусмотрено частями 9 и 9\_3 настоящей статьи.

Согласно части 9\_3 статьи 9 Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ Правительством Российской Федерации может быть установлена иная периодичность проведения плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8\_1 настоящего Федерального закона, в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

Правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов определяет Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Данным Федеральным законом установлены требования:

1. Лицензирования отдельных видов деятельности в области промышленной безопасности.

2. Эксплуатации технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, и формы оценки их соответствия обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

3. Разработки проектной документации.

4. Эксплуатации опасных производственных объектов.

5. По локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте.

6. По организации и осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, при эксплуатации опасных производственных объектов.

7. Разработки деклараций промышленной безопасности.

8. Страхования гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

9. Классификации опасных производственных объектов, в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества, в соответствии с критериями установленными данным законом.

10. К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, периодичности проведении плановых проверок исходя из установленного класса опасности.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.07.2014 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Под федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее - юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности (далее - обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности.

В соответствии с пунктом 5 статьи 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение периода, установленного [пунктом 5.1](http://ivo.garant.ru/#/document/11900785/entry/16501) настоящей статьи, начиная со дня:

а) принятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта опасного производственного объекта, в том числе используемых при эксплуатации опасного производственного объекта зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов;

б) регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре опасных производственных объектов;

в) окончания проведения последней плановой проверки.

Согласно пункта 5\_1 статьи 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты, осуществляется со следующей периодичностью:

а) в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности не чаще чем один раз в течение одного года;

б) в отношении опасных производственных объектов III класса опасности не чаще чем один раз в течение трех лет.

Ежегодный план проверок, утвержденный Управлением, направляется в органы Прокуратуры на согласование. После согласования с органами прокуратуры план проверок размешается на официальном сайте Северо-Западного управления Ростехнадзора в свободном доступе.

В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) [федерального органа](http://ivo.garant.ru/#/document/12136495/entry/100103) исполнительной власти в области промышленной безопасности о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения опасного производственного объекта, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

В соответствии с пунктом 7 статьи 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ основанием для проведения внеплановой проверки является:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного [федеральным органом](http://ivo.garant.ru/#/document/12136495/entry/100103) исполнительной власти в области промышленной безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований либо поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности уведомления об исполнении такого предписания;

б) поступление в [федеральный орган](http://ivo.garant.ru/#/document/12136495/entry/100103) исполнительной власти в области промышленной безопасности обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Согласно пункта 11 статьи 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ на опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями [Федерального закона](http://ivo.garant.ru/#/document/12164247/entry/0) от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".  [Порядок](http://ivo.garant.ru/#/document/70172926/entry/100) осуществления постоянного государственного надзора устанавливается Правительством Российской Федерации.

С целью реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности Ростехнадзора внесены изменения в Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых», утвержденные приказом Ростехнадзора от 11.12.2013 года № 599, которые вступили в силу17 марта 2019 года.

Остановимся на некоторых из них.

- п. 12 Руководители **объектов** (организаций), эксплуатирующих объекты ведения горных работ и переработки полезных ископаемых, обязаны **организовать разработку** мероприятий **по недопущению аварий на опасном производственном объекте** на основе оценки опасности на каждом рабочем месте и объекте в целом.

- п. 13 **Возобновление работ после ликвидации последствий аварии должно осуществляться на основании письменного разрешения руководителя объекта по согласованию с председателем комиссии по техническому расследованию аварии.**

**-** п. 22Для проверки новых и усовершенствования существующих систем разработки **месторождений полезных ископаемых** и их параметров (в том числе **при использовании безлюдной технологии) эксплуатирующей организацией должны проводиться** опытно-**промышленные испытания (далее - ОПИ) в соответствии с рабочей проектной документацией, разработанной с учетом проекта на разработку** месторождений полезных ископаемых**, и заключением специализированной** проектной **организации (института). ОПИ должны проводиться в соответствии с разработанным обоснованием безопасности опасного производственного объекта, программой проведения испытаний**, утвержденной **техническим руководителем организации, и планом развития горных работ. Лица, ответственные за проведение ОПИ, должны назначаться техническим руководителем организации.**

**- 22.1. Программа проведения ОПИ должна содержать:**

**мероприятия по осуществлению мер промышленной безопасности;**

**основание для проведения испытаний;**

**научно-техническую оценку специализированной организации (института) о предлагаемых испытаниях;**

**данные, характеризующие объект испытаний;**

**цель и задачи испытаний;**

**сведения об ответственных исполнителях и соисполнителях, участвовавших в испытаниях;**

**условия проведения испытаний;**

**порядок организации и проведения испытаний;**

**мероприятия по осуществлению контроля за проведением испытаний;**

**дату начала и сроки проведения ОПИ;**

**порядок обработки и представления информации о проведении испытаний.**

**Срок проведения ОПИ не должен превышать 1 год.**

**Результаты проведения ОПИ должны быть рассмотрены эксплуатирующей организацией и отражены в акте о проведении ОПИ, содержащем информацию о ходе испытаний, выявленных проблемах и выводы. Акт о проведении ОПИ подписывается лицами, ответственными за проведение ОПИ, и утверждается техническим руководителем организации. По итогам проведенных ОПИ эксплуатирующая организация должна** в установленном законодательством Российской Федерации порядке **внести соответствующие изменения в проектную документацию**.

- п. 25 Внесены дополнительные требования к порядку разработки и содержанию регламентов технологических производственных процессов в соответствии с требованиями.

- п. 30 Рабочие, выполняющие работы повышенной опасности, перечень которых **должен устанавливаться** руководителем организации, **в начале рабочего дня** (смены) должны проходить медицинский осмотр **(освидетельствование) на состояние алкогольного и наркотического опьянения. В конце рабочего дня (смены) медицинский осмотр (освидетельствование) проводится на основании решения руководителя объекта**.

- п. 42 **Допуск и пребывание на территории объекта ведения горных работ и переработки полезных ископаемых (производственные здания, сооружения, горные выработки) работников сторонних организаций и иных лиц, не состоящих в трудовых отношениях с эксплуатирующей организацией, должны быть организованы в соответствии с порядком, утвержденным руководителем организации.**

**Перед допуском на территорию объекта все посещающие его лица должны пройти инструктаж по применению средств индивидуальной защиты, соблюдению требований безопасности и расположению запасных выходов. Инструктаж проводится назначенным работником по программе, разработанной и утвержденной техническим руководителем организации (объекта).**

**Лица, не состоящие в трудовых отношениях с эксплуатирующей организацией (за исключением работников иных организаций, выполняющих работы на объекте в соответствии с договором), должны сопровождаться работниками, назначенными распорядительным документом руководителя объекта или руководителя структурного подразделения.**

**-** п. 57 Внесены дополнительные требования проведения испытаний технологического оборудования (технических устройств).

- п. 66 **В случае, если по итогам расчетов установлено, что время эвакуации работников при аварии на рабочих местах превышает время защитного действия самоспасателя, на шахтах должны оборудоваться места их группового хранения, обеспечивающие исправность и сохранность самоспасателей. Расположение мест группового хранения должно быть утверждено техническим руководителем объекта и указано в плане мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварии.** Количество **самоспасателей на шахте, находящихся в местах** группового хранения изолирующих самоспасателей на участках работ, должно превышать на 10% наибольшую численность работников участка в смене. Местагруппового хранения самоспасателей должны быть обозначены, освещены, известны всем лицам, занятым на подземных работах и, в случае необходимости, беспрепятственно открываться.

- п. 68 **В качестве мер защиты для людей, не имеющих возможности выйти на свежую струю воздуха за время защитного действия изолирующих самоспасателей, на шахтах должны быть предусмотрены камеры аварийного воздухоснабжения (далее - КАВС), предназначенные для переключения людей в новые изолирующие самоспасатели либо укрытия до окончания ликвидации аварии. Расположение, вместимость и количество КАВС должны устанавливаться проектной документацией. В КАВС должен быть проведен трубопровод сжатого воздуха, запитанный от общешахтной сети, и пожарно-оросительный трубопровод, выработка камеры перекрыта газонепроницаемой перемычкой с плотно закрывающейся дверью, выполненной из несгораемого материала.**

**КАВС должна быть оборудована телефонной связью с диспетчером шахты, укомплектована приборами, позволяющими обеспечить контроль за состоянием рудничной атмосферы, средствами индивидуальной, коллективной защиты, пожаротушения и оказания первой медицинской помощи, безопасной для потребления человеком питьевой бутилированной водой в объеме не менее 10 литров.**

**В горных выработках шахты должны устанавливаться указатели направления движения к КАВС, выполненные из светоотражающих материалов.**

**- п. 75** Шахты должны быть оборудованы системами позиционирования **и поиска** работников, позволяющими контролировать их местонахождение **и осуществлять поиск в действующих горных выработках, через завалы горных пород, в том числе при отсутствии электроэнергии. Система позиционирования и поиска работников должна обеспечивать обнаружение местонахождения человека во всех горных выработках** с **передачей** информации диспетчеру **и на командный пункт объекта в режиме реального времени. Информация о местонахождении людей в горных выработках должна храниться на шахте не менее одного месяца с даты ее получения. Ответственность за исправность системы позиционирования и сохранность полученной информации возлагается на руководителя объекта.**

**-** п.83 **При изменении горно-геологических условий на объектах добычи полезных ископаемых подземным способом, предусмотренных проектной документацией, форма поперечного сечения, тип и параметры крепи горных выработок и их сопряжений должны выбираться на основании фактической горно-геологической обстановки, классификации массива горных пород по нарушенности (устойчивости) с учетом разработанного эксплуатирующей организацией совместно со специализированными организациями (институтами) положения по креплению и поддержанию горных выработок, которое должно утверждаться техническим руководителем организации.**

**Допускается разработка и утверждение паспортов подрядными организациями, ведущими горные работы (крепление горных выработок) на территории объекта подземных горных работ, на основании оформленного акта-допуска по согласованию с** техническим руководителем **объекта.**

**- п. 169** Внесены дополнительные требованияк содержаниюСпециальных мероприятий по ведению горных работ в условиях "газового режима":

**1. меры противопожарной защиты;**

**2. порядок разгазирования и расследования причин загазирования горных выработок;**

**- п. 170 Лица технического надзора**, бригадиры, звеньевые, взрывники, машинисты самоходного оборудования, **а также рабочие, осуществляющие работы в горных выработках, в которых обнаружено или прогнозируется выделение горючих или ядовитых газов** (в условиях "газового режима"), должны быть **обеспечены и иметь при себе индивидуальные газоанализаторы, производящие в автоматическом режиме замер их** содержания**, с функцией оперативного оповещения звуковой и световой сигнализацией. Результаты замеров проб воздуха в горных выработках должны ежесменно фиксироваться в "Журнале записей результатов анализа проб рудничного воздуха", в котором должны быть предусмотрены следующие разделы для заполнения:**

**наименование организации, шахты;**

**даты отбора и поступления проб;**

**время окончания анализа;**

**номер наряда, сосуда;**

**результаты анализа, % по объему (CO2, O2, CO, H2, CH4, SO2, HS2, NO2);**

**температура воздуха;**

**подпись лаборанта, проводившего анализ;**

**кому, когда, кем передана информация по телефону**;

**кто принял информацию (должность, фамилия);**

**примечание."**.

- п. 177 **Объем воздуха, подаваемого в шахту главными вентиляторными установками, должен фиксироваться автоматической аппаратурой контроля, датчики которой должны быть установлены в воздухоподающих каналах. Результаты контроля должны дистанционно в режиме реального времени передаваться диспетчеру шахты.**

Горный надзор является основным видом надзора на территории Мурманской области. Это связано с тем, что здесь ведутся горные, взрывные работы, включая переработку минерального сырья, крупнейшими горнодобывающими предприятиями России и Европы. Это:

**АО «Кольская ГМК»**, добыча, обогащение, металлургический передел сульфидных медно-никелевых руд,

**АО «Олкон»**, добыча, обогащение железистых кварцитов,

**АО «Апатит»,** добыча, обогащение апатито-нефелиновой руды,

**АО «СЗФК»,** добыча, обогащение апатито-нефелиновой руды,

**АО «Ковдорский ГОК»,** добыча, обогащение железистых кварцитов, апатит-магнетитовых руд,

**ООО «Ловозерский ГОК»,** добыча, обогащение лопаритовой руды.

Государственный надзор осуществляется отделом надзора за безопасностью ведения горных работ по Мурманской области, штатная численность 10 человек, из них 8 государственных инспекторов: 1-ин осуществляет маркшейдерский надзор, 1-ин надзор за взрывными работами, 1-ин строительный надзор и 3-и надзор за ведением горных работ, 2 – вакансии.

Годовой объем добычи горной массы указанных предприятий составляет 98196,5 тыс. м. куб., в том числе подземным способом 11963,1 тыс. м. куб., открытым 86233,4 тыс. м. куб. Протяженность действующих подземных горных выработок рудников в настоящее время более 700 км.

В рамках государственного контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при ведении горных работ на территории Мурманской области инспекторами отдела было проведено:

- в 2018 году 201 проверка, из них: 7 плановых, 32 внеплановых (28 проверок ранее выданных предписаний, 3 проверки на основании приказа руководителя Ростехнадзора, 1 проверка по обращению гражданина согласованная с органами прокуратуры), 162 проверки проведенных в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора.

Всего в ходе проведения проверок выявлено 1472 нарушения, из которых 321 при плановых, 35 при внеплановых проверках и 1116 в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора.

По итогам проведения проверок горнодобывающих предприятий наложено 68 административных наказания в виде штрафов на сумму 4170,0 тыс. руб. из них по результатам плановых 19 на общую сумму 1930,0 тыс. руб., внеплановых 7 на общую сумму 1290 тыс. руб. и при постоянном надзоре 42 на общую сумму 950,0 тыс. руб.

По итогам расследований несчастных случаев наложено 10 административных наказаний в виде штрафа, на общую сумму 780,0 тыс. рублей.

Применено 2 административных наказания в виде административного приостановления деятельности, а также 1 предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований.

- в I квартале 2019 году 49 проверок, из них: 1 плановая, 4 внеплановых проверок ранее выданных предписаний, 44 проверки проведенных в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора.

Всего в ходе проведения проверок выявлено 323 нарушения, из которых 12 при плановых и 311 в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора.

По итогам проведения проверок горнодобывающих предприятий наложено 12 административных наказаний в виде штрафов на сумму 270,0 тыс. руб. из них по результатам плановых 1 на общую сумму 20 тыс. руб., и при постоянном надзоре 11 на общую сумму 250,0 тыс. руб.

По итогам расследований несчастных случаев наложено 1 административное наказание в виде штрафа, на общую сумму 500 тыс. рублей.

Применено 1 административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также 7 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований.

Типовые и массовые нарушения обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению:

Как показывает анализ результатов проверок основными характерными нарушениями, выявляемыми при проведении проверок, являются:

разработка технологических регламентов опасных производственных объектов без учета проектной документации, а также перечня параметров, определяющих опасность процессов и подлежащих дистанционному контролю;

не эффективны и не соответствуют требованиям законодательства системы управления промышленной безопасностью и производственного контроля;

несвоевременное проведение экспертизы промышленной безопасности технических устройств, а также их эксплуатация при отклонении регламентированных параметров при ведении технологических процессов;

неудовлетворительное ведение и оформление эксплуатационной документации;

неудовлетворительная организация и осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах;

нарушение требований федеральных норм и правил, в части осуществления крепления и проветривания горных выработок.

Основными проблемами на поднадзорных опасных производственных объектах являются:

- изношенность производственных фондов и несвоевременное их обслуживание, ремонт и обновление, эксплуатация транспорта и оборудования с истекшим нормативным сроком, многократно продлеваемым экспертизами промышленной безопасности, отсутствие реконструкции и модернизации производства;

- отсутствие российского горнопромышленного машиностроения и вызванная этим сильная зависимость от иностранных поставщиков по закупке оборудования, техники и запасных частей;

- формальный подход к созданию интегрированной системы управления промышленной безопасностью, неэффективный производственный контроль, его несоответствие фактическим условиям производственной деятельности;

- предприятия остро испытывают недостаток в квалифицированных кадрах, особенно инженерно-технических работников.