Тема: Особенности проведения экспертиз промышленной безопасности на предприятиях горной промышленности

**Файл (1) 1. Ответственность по статье 9.1 КоАП РФ: отправная точка для разговора о качестве экспертиз**

Статья 9.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов; санкции дифференцированы для граждан, должностных и юридических лиц, включая штрафы, дисквалификацию и административное приостановление деятельности в случаях грубых нарушений. Судебная практика резюмировала, что с субъективной стороны правонарушения по ст. 9.1 КоАП РФ могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности (Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.09.2024 № 06АП-3868/2024 по делу № А73-5673/2024). Кроме того, в Постановлении Верховного Суда РФ от 02.09.2024 № 11-АД24-30-К6 обращено внимание, что объективная сторона данного состава начинается с момента начала проведения экспертиз с нарушением установленных федеральных норм и правил в области промышленной безопасности и заканчивается в момент оформления положительных заключений экспертиз и их выдачи заказчику. Это означает: формальные и методические ошибки при проведении экспертизы промышленной безопасности (ЭПБ) влекут риски ответственности с самого старта работ, а не только на стадии подписания заключения. Следовательно, корректность процедуры ЭПБ – **не формальность, а правовой барьер, защищающий как экспертную организацию, так и эксплуатирующую организацию.**

**Файл (2) 2. Нормативные основания ЭПБ: что, кем и как подлежит экспертизе**

В силу статьи 13 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» обязательной экспертизе промышленной безопасности подлежат, в числе прочего, проектная и иная документация на строительство, реконструкцию, консервацию/ликвидацию ОПО, здания и сооружения на ОПО (в предусмотренных случаях), технические устройства после истечения срока службы или при отсутствии документации, а также иные случаи, прямо указанные в законе. Экспертизу проводит организация, имеющая соответствующее разрешение (лицензию) и компетентных экспертов, за счет средств заказчика; результатом экспертизы является заключение, содержащее однозначные выводы о соответствии/несоответствии объекта требованиям промышленной безопасности. Процедура проведения и оформление результатов регламентируются федеральными нормами и правилами «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», утвержденными приказом Ростехнадзора от 20.10.2020 № 420; данные Правила применяются к объектам, предусмотренным пунктом 1 статьи 13 Закона № 116-ФЗ, и детально определяют требования к структуре, содержанию и подтверждающим материалам заключения (раздел IV).

**Файл (3) 3. Что обязательно должно быть в заключении ЭПБ (раздел IV Правил № 420)**

Раздел IV Правил № 420 устанавливает, что заключение ЭПБ должно быть оформлено как самостоятельный, полно доказательный документ с прослеживаемостью от исходных данных до выводов. В числе ключевых требований:

- титульные сведения (заказчик, экспертная организация, ОПО, предмет экспертизы, основания выполнения работ, договор/заявка);

- сведения о компетентности: реквизиты разрешительных документов, квалификация экспертов, состав экспертной группы, распределение ролей и ответственность, сведения о независимости и отсутствии конфликта интересов;

- перечень примененных нормативных правовых актов и федеральных норм и правил, стандарты организаций, методики оценок и расчётов (в т. ч. отраслевые ФНиП и стандарты);

- описание исходных данных и полноты их предоставления: проектные материалы, результаты обследований, лабораторных испытаний, неразрушающего контроля, мониторинга и геомеханических/газовых наблюдений;

- результаты идентификации опасностей, анализ соответствия документов и фактического состояния требованиям промышленной безопасности, расчетные обоснования (устойчивость откосов, газопылевой режим, крепление выработок, устойчивость пород, параметры вентиляции, дегазации, пылеподавления, безопасность взрывных работ, устойчивость гидротехнических сооружений хвостохранилищ и т. п.);

- аргументированные выводы о соответствии/несоответствии, перечень условий и компенсирующих мероприятий, необходимых для безопасной эксплуатации, сроки их исполнения;

- приложения: копии ключевых документов, протоколы испытаний, результаты контроля, фотофиксация, схемы и чертежи, расчётные модели и исходники, листы согласований, подписи экспертов и руководителя экспертизы.

**Практическое правило**: если какая-либо существенная предпосылка или исходное допущение не отражены в тексте или приложениях заключения, оно считается отсутствующим в доказательной базе. В условиях усиления правоприменения это критично, поскольку любые неотраженные дефекты и замечания могут повлиять на безопасность ОПО.

**Файл (4) 4. Специфика ЭПБ в горной промышленности: предмет и контекст риска**

Горная промышленность сочетает высокие динамические геомеханические и газодинамические риски, масштабную взрывную и транспортную деятельность, опасные производственные факторы хвостового и пылегазового хозяйства. Это означает, что экспертиза:

- охватывает как документацию (проект разработки месторождения, проекты вскрышных и добычных работ, проекты проветривания и дегазации, обоснования устойчивости откосов бортов карьеров и отвалов, схемы противоаварийной защиты, проекты взрывных работ и др.), так и фактическую подготовку и состояние зданий, сооружений, технических устройств на ОПО;

- должна учитывать различные режимы работы и сценарии: сезонность, водонасыщение, мерзлоту, тектонику и удароопасность, выбросоопасность, внезапные прорывы воды/газа, пожары в подземных выработках, пылевые взрывы, аварийные ситуации на хвостохранилищах и штабелях;

- опирается на расчетные модели с верификацией полевыми наблюдениями (геомеханический мониторинг, тензометрия/инклинометрия, газовый и пылевой контроль, аэрология, геофизика) и требовательна к качеству исходных данных.

**Файл (5) 5. Типовые нарушения при проведении ЭПБ и их правовые последствия**

По материалам надзорной практики можно выделить группы нарушений, повышающих риски привлечения к ответственности:

- Процедурные нарушения: проведение экспертизы при отсутствии у организации надлежащего разрешительного документа/лицензионного профиля; привлечение экспертов без подтвержденной компетенции по профилю работ; неполное оформление состава экспертной группы и распределения ответственности; отсутствие проверки на конфликт интересов.

- Методолого-доказательные недостатки: использование устаревших норм и методик; отсутствие или неполнота расчетов по ключевым опасностям (устойчивость откосов, газодинамика, проветривание и дегазация, пылевзрывоопасность, устойчивость крепи, надежность подъемных установок, устойчивость дамб хвостохранилищ); отсутствие верификации расчетов данными мониторинга; игнорирование «худших» сценариев и условий работы.

- Дефекты исходной информации: экспертиза по неполной или недостоверной исходной документации; отсутствие протоколов испытаний/обследований; несоответствие фактического состояния заявленным проектным решениям.

- Нарушения при оформлении заключения: отсутствие необходимых разделов, перечня нормативной базы, приложений, подписей и печатей; неидентифицированность объектов, неполные реквизиты ОПО/эксплуатирующей организации; отсутствует однозначность выводов и условий безопасной эксплуатации.

- Содержание положительных выводов при наличии неустраненных критических несоответствий, либо подмена компенсирующих мероприятий декларативными формулировками без верифицируемых планов/сроков.

С учетом позиции судов по ст. 9.1 КоАП РФ, риски ответственности возникают уже на стадии начала экспертизы с нарушениями, и завершаются на момент выдачи положительного заключения заказчику, поэтому процессный контроль качества ЭПБ обязателен на всем цикле работ.

**Файл (6) 6. Практические акценты для экспертиз в горной отрасли**

6.1. Исходные данные и мониторинг

- Необходимо формировать исчерпывающий пакет исходных данных трассируемостью: геология, гидрогеология, геомеханика, аэрология, техпроцессы, паспорта оборудования, регламенты, результаты обследований и НК, лабораторные протоколы, паспорта взрывчатых материалов, режимы проветривания и дегазации, схемы энерго- и пылегазозащиты.

- Необходимо обеспечить связь расчетов с мониторингом: для откосов – профили деформаций/поревая вода/инклинометрия; для выработок – конвергенция/нагрузки на крепь; для аэрологии – измеренные расходы/депрессии, концентрации метана, СО, пыли; для хвостов – пьезометры, осадки, фильтрационные потоки.

6.2. Методика и нормативная база

- Также необходимо актуализировать перечень ФНиП, включая общие Правила ЭПБ и отраслевые правила, применимые к горным работам; обеспечьте, чтобы ссылки в тексте соответствовали действующим редакциям на дату подписания заключения.

- Желательно применять верифицируемые методики и ПО (с описанием версий, валидации и исходных допущений) и приводите чувствительный анализ для критических параметров (углы откосов, коэффициенты устойчивости, газовыделение, скорость воздушной струи).

6.3. Объективность и независимость

- Нужно исключить конфликт интересов: экспертная организация и эксперты не должны быть вовлечены в разработку рассматриваемой документации или состоять в зависимых отношениях с заказчиком и зафиксировать это в заключении.

- Необходимо организовать внутренний контроль качества и рецензирование: протоколы внутренней проверки, чек-листы соответствия Разделу IV Правил № 420 и листы согласования замечаний.

6.4. Выводы и условия безопасной эксплуатации

- Нужно формулировать выводы «да/нет» о соответствии, а условия — в управляемых терминах: что, где, в какой срок, какими силами и каким критерием приемки подтверждается; разделяйте обязательные условия допуска к эксплуатации и рекомендации.

- Необходимо зафиксировать компенсирующие меры там, где риски нельзя устранить полностью: ограничения по высоте уступов и ширине берм, временные схемы проветривания, дополнительные дегазационные скважины, специализированные крепи и паспорта крепления, противофильтрационные мероприятия на дамбах.

**Файл (7) 7. Взаимосвязь ЭПБ и лицензирования/производственного контроля**

Экспертное заключение не подменяет производственный контроль эксплуатирующей организации, но является ключевым входом для безопасной эксплуатации и подтверждения соблюдения лицензионных требований. Наличие положительного заключения при методологических или процедурных нарушениях не освобождает от ответственности по ст. 9.1 КоАП РФ, а напротив — может усугубить риски, поскольку свидетельствует о нарушениях процесса экспертизы как таковой. Рекомендуется выстраивать «двойной контур» контроля: внутренний аудит (до ЭПБ) и независимая ЭПБ по Правилам № 420 с последующей верификацией внедрения условий и мероприятий.

**Файл (7) 8. Значение Правил безопасности при ведении горных работ (приказ Ростехнадзора от 08.12.2020 № 505)**

Для экспертов горной отрасли безукоснительное соблюдение требований приказа Ростехнадзора от 08.12.2020 № 505 «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» – это системная рамка, в которой формируются предмет экспертизы, критерии оценки и границы допустимого риска. Правила № 505 интегрируют требования по аэрологии, газодинамике, пылевзрывозащите, устойчивости выработок и откосов, безопасности взрывных работ, транспортных процессов, подъёмных установок и гидротехнических сооружений; они задают обязательные параметры эксплуатации и мер безопасности, которые эксперт обязан проверить и отразить в заключении. Игнорирование или неверная интерпретация требований Правил № 505 влечет не только технические риски, но и правовые последствия, поскольку приводит к некорректным выводам в заключении ЭПБ, потенциально образующим состав правонарушения по ст. 9.1 КоАП РФ. Для минимизации рисков экспертной организации необходимы: актуализация нормативной библиотеки, обучение экспертов требованиям Правил № 505, контроль применения этих требований в методиках и расчетах, а также проверка соответствия заключений чек-листам отраслевых правил.

**Файл (8) 9. Заключение**

- ЭПБ – ключевой инструмент управления рисками на ОПО горной отрасли и одновременно зона повышенной юридической ответственности. Нарушения при ее проведении квалифицируются по ст. 9.1 КоАП РФ с момента начала работ и до выдачи заключения, а вина возможна как умышленная, так и по неосторожности.

- Закон № 116-ФЗ (ст. 13) определяет объекты и случаи обязательной ЭПБ, а Правила № 420 – процедуру и требования к содержанию и оформлению заключения; результатом ЭПБ является доказательно обоснованное заключение о соответствии/несоответствии.

- В горной отрасли специфика опасностей требует углублённой доказательной базы: качественных исходных данных, расчетов, мониторинга и строгого соответствия отраслевым правилам, в т. ч. Правилам № 505.

- Рекомендации: укреплять внутренний контроль качества и независимость экспертиз, обеспечивать полноту доказательной базы и прослеживаемость выводов, системно применять требования Правил № 505 в оценках и выводах, а также использовать чек-листы раздела IV Правил № 420 как «рамку качества» заключений.