

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Жұмағали Рустам Батырқанұлы

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ НА ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТАХ
КОСТАНАЙСКОЙ ОБЛАСТИ**

Образовательная программа «Региональное развитие»

по направлению подготовки «7М041 – Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра регионального развития

Научный руководитель _____ к.ю.н., профессор Тлембаева Ж.У

Проект допущен к защите: «_____» _____ 2021г.

Директор Института: _____ к.э.н. Турчкенова Р.А.

Нур-Султан, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Нормативные ссылки.....	3
Обозначения и сокращения.....	5
Введение.....	6
Обзор литературы.....	9
Методы исследования.....	14
Анализ и результаты исследования.....	19
Заключение.....	40
Список использованных источников.....	41

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В представленном проекте использованы ссылки на следующие НПА:
Кодекс РК от 5 июля 2014 года № 235 «Об административных правонарушениях».

Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375.

Закон РК от 11 апреля 2014 года № 188 «О гражданской защите».

Указ Президента Республики Казахстан от 25 августа 2014 года № 898 «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 359 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации грузоподъемных механизмов».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 358 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации оборудования, работающего под давлением».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 344 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов по хранению и переработке растительного сырья».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 360 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации компрессорных станций».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 345 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов химической отрасли промышленности».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 354 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации магистральных трубопроводов».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 352 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов, ведущих горные и геологоразведочные работы».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 351 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов угольных шахт».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 349 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для хвостовых и шламовых хозяйств опасных

производственных объектов».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 348 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов, ведущих работы по переработке твердых полезных ископаемых».

Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 343 «Об утверждении Правил обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов, ведущих взрывные работы».

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

НПА	– Нормативно-правовой акт
ОПО	– Опасный производственный объект
МЧС РК	– Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан
МИИР РК	– Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан
РК	– Республика Казахстан
ВУЗ	– Высшее учебное заведение
РФ	– Российская Федерация
США	– Соединенные штаты Америки
СССР	– Союз Советских Социалистических Республик
СНК	– Совет народных комиссаров

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. Обеспечение высокого уровня промышленной безопасности на опасных производственных объектах играет важнейшую роль в росте крупного добывающего, перерабатывающего или металлургического производства. Международный анализ указывает на уменьшение количества аварий и инцидентов на опасных производственных объектах, однако, уровень тяжести последствий возрос. Из этого следует, что для обеспечения работоспособности системы обеспечения промышленной безопасности на производствах, которые относятся к опасным производственным объектам, необходимо проведение постоянного анализа, а также оценивание текущей обстановки, проведение анализа информации о произошедших инцидентах и, самое важное, развитие системы и улучшение обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах.

Главной задачей обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах является обеспечение безопасных для жизни человека условий труда. Именно поэтому на опасных производственных объектах разрабатываются и утверждаются внутренние стандарты (технологические регламенты). Исходя из этого, на опасных производственных объектах действует своя нормативно-техническая база, которая дает возможность создать высокий уровень промышленной безопасности, при этом учитывая деятельность конкретного предприятия. Действующая в Республике Казахстан система обеспечения промышленной безопасностью основывается объективных и субъективных критериях оценки степени рисков в области промышленной безопасности.

Задачи по уменьшению количества несчастных случаев, инцидентов и выбор сугубо высокоэффективных мер для их предупреждения являются наиболее актуальными как для производства, так и для самого государства. Это является следствием того, что расходы на эффективные мероприятия по предотвращению и недопущению опасных происшествий определенно ниже трат, которые расходуются на устранение последствий после аварий и инцидентов, проведение расследований, на возмещение ущерба пострадавшим, окружающей среде и т.д. Помимо всего этого, допущение аварий и инцидентов влечет за собой денежные затраты, а также нанесение ущерба имиджу для производства.

За последние несколько лет в нашей стране произошло очень большое количество несчастных случаев, которые возникли из – за несоблюдения требований промышленной безопасности. Поэтому эта тема становится все актуальнее и актуальнее.

Цель исследования – выявление проблем в действующей системе обеспечения промышленной безопасности, разработка рекомендаций по ее совершенствованию.

В соответствии с указанной целью основными **задачами** исследования являются:

- исследование действующей системы обеспечения промышленной безопасности;
- изучение опыта обеспечения промышленной безопасности при Госгортехнадзоре;
- изучение зарубежного опыта обеспечения промышленной безопасности;
- проведение анализа нормативно-правовой базы в области промышленной безопасности;
- выработка рекомендаций по совершенствованию системы обеспечения промышленной безопасности.

Объектом исследования является действующая система обеспечения промышленной безопасности в Республике Казахстан.

Предметом исследования являются компетенция действующих государственных инспекторов (государственных служащих) в области промышленной безопасности.

Методы исследования. Для решения поставленных задач были применены общие методы научного познания: эмпирического (наблюдение и сравнение) и теоритического (анализ и синтез). Кроме того, в работе использовалось анкетирование.

Нормативную базу в проекте составили Закон РК от 11 апреля 2014 года № 188 «О гражданской защите», Предпринимательский кодекс РК от 29 октября 2015 года № 375, а также отраслевые Правила обеспечения промышленной безопасности.

Основу исследования составили научные труды ученых и специалистов в области регулирования и обеспечения промышленной безопасности: Иванова Е.А, Алана В. Джонса, Карабанова Ю.Ф.

Эмпирической основой магистерского проекта являются официальные данные ежегодных докладов Департамента в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, отчеты о надзорной, контрольной и разрешительной деятельности Департамента, акты расследования аварий, а также материалы о возможных способах определения уровня промышленной безопасности и оценки надзорной деятельности.

Гипотеза и ожидаемые результаты. Гипотеза исследования предполагает, что предложенные рекомендации по совершенствованию системы обеспечения промышленной безопасности приведут к повышению квалификации государственных инспекторов, осуществляющих контроль и надзор в области промышленной безопасности на ОПО, а также к повышению уровня промышленной безопасности.

Практическая значимость. Рекомендации могут быть использованы в работе уполномоченного органа в области промышленной безопасности, а также его территориальных подразделений. Результаты и выводы, полученные

в процессе исследования, могут быть использованы при подготовке нормативно-правовых документов в области промышленной безопасности.

Основная идея. Совершенствование системы промышленной безопасности, создание условий для повышения уровня знаний, компетенций государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах.

Необходимость создания условий обуславливается тем, что в последнее время состояние промышленной безопасности оставляет желать лучшего, качество знаний и компетенций государственных инспекторов приходит в упадок, наблюдается сильное омоложение кадров.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В соответствии задачами проекта были исследованы теоретические подходы к содержанию основных понятий промышленной безопасности, изучен зарубежный и отечественный опыт системы обеспечения промышленной безопасности. Помимо этого, были изучены труды зарубежных и отечественных исследователей о системе обеспечения промышленной безопасности.

Для досконального понимания, проведен анализ исследования с истории системы обеспечения промышленной безопасности и зарубежного опыта.

Система обеспечения промышленной безопасности существует во странах, имеющих крупное промышленное производство и во многом имеет сходство. В частности, определенное сходство имеют виды правонарушений в области промышленной безопасности и санкции за их совершение. Но отличия заключаются в размере штрафов.

В древности ведущие мыслители уже осознавали, что возникает необходимость для уменьшения и исключения каких – либо тяжестей от ремесла. С развитием индустрии, увеличивались производственные травмы, несчастные и трагичные случаи. К XIX веку разрабатывается подход к охране здоровья и жизни работников, занятых на производстве. Со временем подход становится системным.

К примеру, в Великобритании первые документы в области охраны труда, издаваемые парламентом, датируются 1802 – 1803 годами. Состоял основной документ из 3 положений:

- охрана здоровья;
- регламент поведения фабричных мастеров;
- необходимость добровольческого надзора за исполнением правил.

В 30-х годах XIX столетия, появляются первые государственные инспекторы, задачей которых являлось контролировать рабочее время на производстве, а также соблюдение условий труда. В период с 1830 по 1840-е годы в Германии и Франции также начинают появляться первые законодательные акты по охране труда на производстве.

К концу XIX века была проведена глобальная работа в области охраны труда на производстве, где были приняты первые международные стандарты в системе обеспечения безопасности. Это произошло на конференции в Берлине, где участниками были 15 стран. Всеми было принято решение, об осуществлении надзора на производствах, специально обученными квалифицированными специалистами, которые должны были назначаться правительствами стран.

Основы промышленной безопасности начали развиваться в Царской России при Петре I. Во времена его царства, трудящимся на рудниках, заводах и фабриках приходилось очень тяжело. Большинство людей, которые уходили из своих поселений, для того чтобы принести хоть какое-то жалованье, зачастую

получали страшные травмы и погибали. Среди народа даже родилось высказывание: «За ремеслом ходить - землю сиротить» [1].

Очередным своим указом, Петр I, 10 декабря 1719 года поручил создание Берг-коллегии. Целью создания Берг-коллегии было обеспечение развития горного дела в России и обеспечение системы контроля за горнозаводской промышленностью. Отсюда берет свое начало образование горной администрации, у которой были свои местные органы, осуществляющие руководство муниципальными фабриками и заводами.

Готлиб Шобер, который являлся лейб-медиком самого Петра I, первым дал описание источникам нефти, находящимся в районе современного Грозного. Спустя почти 2 года активной работы Берг-коллегии, туда поступило обращение от разведчика полезных ископаемых Григория Черепанова. Он доложил о том, что на реке Ухте был обнаружен нефтяной ключ. О находке незамедлительно сказали Петру I. Затем он распорядился отправить образцы этой нефти во Францию и Голландию, для проведения анализа нефти. Таким образом начинается уже промышленная деятельность в России.

Начиная с 1861 года, продолжительное время просуществовала горная полиция. Сейчас, с уверенностью можно сказать о горной полиции, как об одном из первых названий специализированного органа контроля за обеспечением безопасности. Однако для контроля за обеспечением охраны труда отсутствовала какая – либо нормативно - правовая база, но, по правде говоря, стало понятным то, что все больше увеличивалась необходимость установления надзорных функций и развитие надзорного органа, ввиду научного промышленного прогресса.

После образования СССР, основанием контроля принято считать 17 мая 1918 года. Именно в то время был утвержден Декрет об учреждении инспекции труда, которая напрямую подчинялась народному комиссариату СССР. Данный Декрет был принят и утвержден СНК.

В обязанности учрежденной инспекции входили:

- принятие актов по охране труда
- принятие мер по обеспечению безопасности трудящихся
- осуществление контроля и надзора

Гражданская война, начавшаяся в 1917 г., привела в упадок промышленность страны. Для быстрого и оперативного восстановления промышленности, в первую очередь горной, 30 января 1922 года декретом Советских народных комиссаров было учреждено Центральное управление горного надзора, которое впоследствии и подчинялось Главному управлению горной промышленности, который в свою очередь, был подведомственен Высшему совету народного хозяйства.

Управление наделили функциями наблюдения за соблюдением горными производственными компаниями законодательства, а также прочих распоряжений советского правительства в сфере горного дела.

Также Управление обеспечивало контроль соблюдения требований безопасности ведения горных работ, осуществляло технический надзор, к тому же и паровых котлов, проведение освидетельствований технических устройств, вело учет и анализ несчастных случаев на производстве, принимало участие в расследовании аварий, производило контроль за маркшейдерскими работами, а также осуществляло шефство над испытательными станциями и горноспасательными предприятиями.

Не смотря на большую зону ответственности, прежде всего, для управления, на первом месте стоял вопрос контроля за безопасностью ведения работ на производствах.

В то же время, предприятия, эксплуатирующие опасные производственные объекты, не имели единых норм и стандартов по безопасному пользованию ОПО. Причиной послужила ведомственная неразбериха, вследствие которой затянулось развитие надзорных органов.

Послевоенный период можно считать расцветом Госгортехнадзора, который был создан 1 июля 1954 года, путем объединения нескольких органов:

- Управления горного надзора;
- Главная государственная инспекция котлонадзора;
- Государственная техническая инспекция.

Основными функциями Госгортехнадзора являлся надзор и контроль за соблюдением правил техники безопасности на горнодобывающих предприятиях.

Параллельно с Госгортехнадзором функционировали управления горных округов. В целях недопущения разногласий, разных трактовок и вопросов подчинения, управления были переданы в подчинение Госгортехнадзору. Соответствующее решение было принято Постановлением Совета министров СССР в 1954 году. В последующем к Госгортехнадзору также были присоединены горнотехнические инспекции.

Так, к 1955 году, Госгортехнадзор становится единственным в стране государственным учреждением, осуществляющим надзор за соблюдением требований безопасности на ОПО.

После распада Советского Союза, на территории независимого Казахстана, Госгортехнадзор Казахской ССР реорганизовали в Государственный Комитет Республики Казахстан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору.

В рамках магистерского проекта также был изучен зарубежный опыт системы обеспечения уровня промышленной безопасности в разных странах, а именно:

- Российская Федерация
- США
- Канада
- Великобритания

- Франция
- Страны ЕС

В настоящее время, после всех реорганизаций, уполномоченный орган называется Комитет промышленной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям.

В подчинении у Комитета промышленной безопасности МЧС РК, в каждой из областей Казахстана, функционируют территориальные подразделения уполномоченного органа в области промышленной безопасности, а именно Департаменты.

Основным нормативно правовым документом в области промышленной безопасности является Закон РК от 11 апреля 2014 года № 188 «О гражданской защите». Проверочные мероприятия, осуществляемые территориальными подразделениями непосредственно на опасных производственных объектах, связаны с отраслевыми Правилами.

Основные понятия

Промышленная безопасность – состояние защищенности физических и юридических лиц, окружающей среды от вредного воздействия опасных производственных факторов.

Производственный контроль – мероприятия на опасном производственном объекте, направленные на обеспечение соблюдения требований промышленной безопасности, осуществляемые должностными лицами службы производственного контроля.

Уполномоченный орган в области промышленной безопасности – центральный исполнительный орган, осуществляющий руководство и межотраслевую координацию, разработку и реализацию государственной политики в области промышленной безопасности.

Опасные технические устройства:

Технические устройства, работающие под давлением более 0,07 мегаПаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия, грузоподъемные механизмы, эскалаторы, фуникулеры, лифты, траволаторы, подъемники для лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), а также установки для бурения и ремонта скважин с глубиной бурения более двухсот метров, шахтные подъемные установки и подъемные машины, передвижные склады взрывчатых веществ и изделий на их основе, смесительно-зарядные и доставочно-зарядные машины, мобильные и стационарные установки для изготовления взрывчатых веществ и изделий на их основе, эксплуатируемые на опасных производственных объектах, государственный надзор за которыми осуществляется уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

Паровые и водогрейные котлы, работающие под давлением более 0,07 мегаПаскаля и (или) при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия

(организации теплоснабжения), сосуды, работающие под давлением более 0,07 мегаПаскаля, грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры, лифты, траволаторы, подъемники для лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) на объектах социальной инфраструктуры, государственный надзор за которыми осуществляется местными исполнительными органами [2].

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В рамках магистерского проекта для выявления наиболее острых проблем в существующей системе обеспечения промышленной безопасности было использовано анкетирование

Также были применены эмпирический (сравнение и наблюдение) и теоретический (анализ) методы исследования.

Проработав в области обеспечения промышленной безопасности более трех лет, я выявил основную прогрессирующую проблему - снижение уровня знаний кадров государственных органов в данной области. По моему мнению, это является следствием ряда причин: омоложения кадрового состава, ухода опытных сотрудников с государственной службы, в том числе, увольнение по достижению пенсионного возраста.

Знания, полученные в ВУЗах, практически применяются только лишь на 15-20%. В этих условиях подготовка и переподготовка кадров в областных филиалах Академии дает возможность совершенствовать необходимые базовые навыки.

За последние 5 лет, инспекторский состав Департамента омолодился почти на 10 лет. Это также связано с приходом на государственную службу молодых людей сразу после окончания ВУЗов. На Рис. 1 наглядно демонстрируется уменьшение среднего возраста Департамента.



Рис. 1 – График изменения среднего возраста

Возможно, на данный момент, данная ситуация не вызывает беспокойства. Но это является, своего рода, бомбой замедленного действия.

Дело в том, что инспекторам, пришедшим сразу после ВУЗа, порой требуется очень много времени для понимания сути работы, ввиду ее специфичности.

До начала 2000-х годов, опыт на производстве был обязательным условием принятия на работу в уполномоченные органы в области промышленной безопасности. Сейчас же, на должность государственного инспектора может претендовать любой человек, окончивший ВУЗ по специальной профессии. Однако, после приема его на работу, все обучение закончится на наставничестве и периодических курсах повышения квалификации. Познать область промышленной безопасности «с нуля» очень сложно, учитывая ее специфичность.

На данный момент, последние курсы (непосредственно по промышленной безопасности), которые застали некоторые инспекторы Департамента КПБ МЧС РК по Костанайской области датируются 2014 годом. Еще ранее, более опытные коллеги, проходили обучающие курсы в соседних странах СНГ (Украина, Беларусь).

В рамках настоящего исследования было проведено анкетирование среди инспекторского состава Департамента в количестве 13 человек. Ниже приведены данные по основным вопросам анкетирования.

На Рис. 2 приведено соотношение сотрудников, обучившихся и не обучившихся в Филиалах Академии Государственного Управления.



Рис. 2 – Соотношение обученных и не обученных сотрудников в Филиалах Академии

На Рис. 2 наглядно демонстрируется, что подавляющее большинство сотрудников прошли обучение в Филиалах Академии.

Помимо курсов Филиалов Академии, государственные инспектора также проходят курсы, непосредственно, по промышленной безопасности. Данные курсы проводятся на базе учебных заведений либо на базе учебных центров крупных предприятий. Длительность обучения составляет не менее 2 недель. Обучение проходят инспектора с разных регионов РК. Существует возможность обмена опытом, обсуждения спорных вопросов.

На Рис. 3 отражено количество обученных и не обученных государственных инспекторов по программам промышленной безопасности.

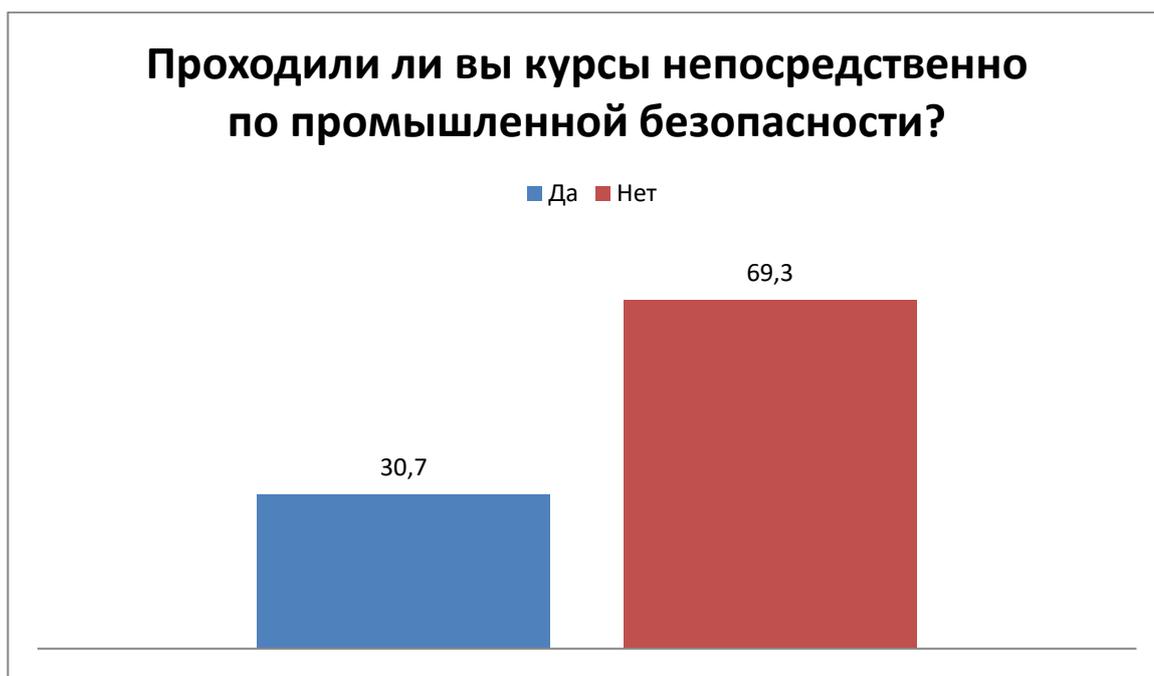


Рис. 3 – График прохождения обучения по промышленной безопасности

Из 13 опрошенных только 4 госинспектора проходили курсы по промышленной безопасности продолжительностью не менее двух недель. Данные курсы были организованы для госинспекторов из всех регионов РК, а в некоторых случаях и для госинспекторов соседних государств, для обмена опытом. В настоящее время, госинспекторы, прошедшие указанные курсы, являются передовым составом Департамента и наставниками для молодых сотрудников.



Рис. 4 – График эффективности курсов промышленной безопасности

Всем опрошенным респондентам предлагается на выбор самый оптимальный вид обучения по промышленной безопасности. Ответы отражены на Рис. 5.



Рис. 5 – Выбор эффективного обучения

Проанализировав результаты анкетирования, становится очевидным, что половина инспекторского состава вообще не проходила никаких курсов и обучения, направленные на специфику их профессии. Все они обучены только теорией, а необходимые практические навыки могли приобрести непосредственно при выполнении проверочных мероприятий. Для сравнения

можно привести порядок принятия на работу государственных инспекторов, который существовал в Казахстане в конце 1990-х - начале 2000-х годов. К кандидатам предъявлялись серьезные требования. Одним из наиболее важных требований являлось наличие трудового стажа на производственном объекте.

Сложившаяся ситуация считается категорически неприемлемой. Считается, что инспектор должен выполнять проверочные мероприятия с уже необходимым «багажом» знаний и практических навыков. Ведь некомпетентность государственного инспектора может оказать пагубное влияние на жизни людей, подконтрольные объекты, а также очень сильно подорвать имидж и репутацию надзорного органа.

АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Согласно действующему законодательству РК, уполномоченным органом в области промышленной безопасности является Комитет промышленной безопасности МЧС РК (с 2014 по 2020 гг. Департамент являлся ведомством МИИР РК), который формирует и реализовывает государственную политику в области промышленной безопасности на территории РК.

Согласно статье 12-2 Закона РК «О гражданской защите», уполномоченный орган в области промышленной безопасности осуществляет следующие полномочия:

1) осуществляет международное сотрудничество в сфере гражданской защиты в части обеспечения промышленной безопасности;

2) осуществляет государственный надзор в области промышленной безопасности;

3) разрабатывает, утверждает и согласовывает проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, нормативных актов и нормативных технических документов в сфере гражданской защиты в пределах своей компетенции;

4) исключен Законом РК от 29.12.2014 № 269-V (вводится в действие с 01.01.2015);

5) организует и проводит расследование аварий совместно с заинтересованными государственными органами в пределах своей компетенции;

5-1) организует и проводит техническое расследование случаев утрат взрывчатых веществ и изделий на их основе совместно с заинтересованными государственными органами в пределах своей компетенции;

6) проводит аттестацию юридических лиц на право проведения работ в области промышленной безопасности;

6-1) проводит аттестацию профессиональных аварийно-спасательных служб в области промышленной безопасности;

7) выдает разрешение на применение технологий, применяемых на опасных производственных объектах, опасных технических устройств;

8) выдает разрешение на постоянное применение взрывчатых веществ и изделий на их основе, производство взрывных работ;

8-1) выдает лицензию на осуществление деятельности по разработке, производству, приобретению, реализации, хранению взрывчатых и пиротехнических (за исключением гражданских) веществ и изделий с их применением;

8-2) проводит анализ применения и учета взрывчатых веществ и изделий на их основе, применяемых при производстве взрывных работ на опасных производственных объектах;

9) разрабатывает и обеспечивает реализацию основных направлений государственной политики в области промышленной безопасности;

10) исключен Законом РК от 01.04.2021 № 26-VII (вводится в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального опубликования);

11) утверждает формы актов государственных инспекторов;

12) согласовывает проектную документацию на строительство, расширение, реконструкцию, модернизацию, консервацию и ликвидацию опасных производственных объектов в порядке, установленном настоящим Законом и законодательством Республики Казахстан об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;

13) утверждает правила обслуживания организаций, владеющих и (или) эксплуатирующих опасные производственные объекты, профессиональными аварийно-спасательными службами в области промышленной безопасности;

13-1) разрабатывает и утверждает типовые программы подготовки спасателей профессиональных аварийно-спасательных служб в области промышленной безопасности;

Примечание ИЗПИ!

Статью 12-2 предусмотрено дополнить подпунктом 13-2) в соответствии с Законом РК от 01.04.2021 № 26-VII (вводится в действие с 01.07.2021).

13-3) разрабатывает и утверждает правила аттестации профессиональных аварийно-спасательных служб в области промышленной безопасности;

14) утверждает правила обеспечения промышленной безопасности для опасных производственных объектов отраслей промышленности, а также для видов деятельности, связанных с использованием атомной энергии, эксплуатацией магистральных трубопроводов и опасных технических устройств, устанавливающих требования промышленной безопасности к ним;

14-1) разрабатывает и утверждает правила проведения расследования и учета аварий и инцидентов на опасных производственных объектах,

технического расследования случаев утрат взрывчатых веществ и изделий на их основе;

14-2) разрабатывает и утверждает правила устройства и безопасной эксплуатации наклонных рельсово-канатных подъемников (фуникулеров);

14-3) разрабатывает и утверждает правила постановки на учет и снятия с учета опасных производственных объектов и опасных технических устройств;

14-4) разрабатывает и утверждает правила устройства и безопасной эксплуатации пассажирских подвесных канатных дорог;

14-5) разрабатывает и утверждает правила устройства и безопасной эксплуатации грузовых подвесных канатных дорог;

14-6) разрабатывает и утверждает правила устройства и безопасной эксплуатации эскалаторов;

14-7) разрабатывает и утверждает правила безопасной эксплуатации подъемников для лиц с ограниченными возможностями (инвалидов);

14-8) разрабатывает и утверждает правила аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства;

14-9) разрабатывает и утверждает инструкцию по организации и осуществлению производственного контроля на опасном производственном объекте;

14-10) разрабатывает и утверждает правила подготовки, переподготовки и проверки знаний специалистов, работников в области промышленной безопасности;

14-11) разрабатывает и утверждает правила согласования проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, модернизацию, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта организациями, эксплуатирующими опасный производственный объект;

14-12) разрабатывает и утверждает инструкцию об организации и порядке проведения обследования технического состояния грузоподъемных машин, отработавших нормативный срок службы, с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-13) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния стреловых самоходных кранов общего назначения с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-14) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению технического освидетельствования сосудов, цистерн, бочек и баллонов, работающих под давлением;

14-15) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования и технического освидетельствования трубопроводов пара и горячей воды;

14-16) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния башенных кранов с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-17) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния монтажных кранов с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-18) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния кранов мостового типа с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-19) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния подъемников (вышек) с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-20) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования сосудов, работающих под давлением, с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-21) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению обследования технического состояния лифтов, а также подъемников для лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-22) разрабатывает и утверждает правила обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации и ремонте резервуаров для нефти и нефтепродуктов;

14-23) разрабатывает и утверждает инструкцию по проведению технического диагностирования установок для бурения и ремонта нефтяных и газовых скважин с истекшим сроком службы с целью определения возможности их дальнейшей эксплуатации;

14-24) разрабатывает и утверждает инструкцию по безопасной эксплуатации оборудования для добычи высоковязкой, сернистой нефти;

14-25) разрабатывает и утверждает правила по обеспечению промышленной безопасности при строительстве подземных сооружений и метрополитенов;

14-26) разрабатывает и утверждает инструкцию по безопасности в газовом хозяйстве предприятий черной металлургии;

14-27) разрабатывает и утверждает инструкцию по безопасности при эксплуатации технологических трубопроводов;

14-28) разрабатывает и утверждает инструкцию по безопасности при производстве и потреблении продуктов разделения воздуха;

14-29) разрабатывает и утверждает инструкцию по разработке плана ликвидации аварий и проведению учебных тревог и противоаварийных тренировок на опасных производственных объектах;

15) утверждает правила определения общего уровня опасности опасного производственного объекта;

16) утверждает требования, предъявляемые к юридическим лицам, аттестуемым на проведение работ в области промышленной безопасности;

17) утверждает правила выдачи разрешения на производство взрывных работ;

17-1) разрабатывает и утверждает квалификационные требования для осуществления деятельности по разработке, производству, приобретению, реализации, хранению взрывчатых и пиротехнических (за исключением гражданских) веществ и изделий с их применением и перечня документов, подтверждающих соответствие им;

18) утверждает правила идентификации опасных производственных объектов;

19) утверждает правила, определяющие критерии отнесения опасных производственных объектов к декларируемым, и правила разработки декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта;

20) устанавливает образцы служебного удостоверения, нагрудного знака, номерного штампа и пломбира государственного инспектора по государственному надзору в области промышленной безопасности;

21) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан [3].

В каждом из регионов РК находятся территориальные подразделения Комитета промышленной безопасности МЧС РК – Департаменты. Основной задачей Департаментов является предупреждение вредного воздействия опасных производственных факторов, возникающих при авариях, инцидентах на опасных производственных объектах, обеспечение государственного надзора в области промышленной безопасности путем проведения проверочных мероприятий согласно Предпринимательскому Кодексу РК.

Департамент Комитета промышленной безопасности МЧС РК по Костанайской области осуществляет реализационные и контрольно-надзорные функции на ОПО на всей территории Костанайской области, оказывает государственные услуги, организывает и проводит расследования аварий и несчастных случаев, участвует в приемочных испытаниях, технических освидетельствованиях опасного производственного объекта при вводе его в эксплуатацию и выполняет другие функции, которые отражены в положении.

Департамент Комитета промышленной безопасности МЧС РК по Костанайской области обеспечивает государственный надзор в области промышленной безопасности в 10 разных отраслях промышленности, а именно:

- Металлургическая
- Горнорудная
- Взрывные работы
- Химическая
- Нефтехимия и нефтепереработка
- Магистральные трубопроводы
- Котельное хозяйство

- Газовое хозяйство
- Подъемные сооружения
- Переработка растительного сырья

Штрафные санкции к нарушителям применяются в соответствии со статьей 298 Кодекса РК от 5 июля 2014 года № 235 «Об административных правонарушениях».

Нарушение установленных требований по безопасному ведению работ в отраслях промышленности, горных и строительных работ либо на объектах, поднадзорных уполномоченному органу в области промышленной безопасности и другим государственным органам контроля и надзора, если это не повлекло по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, влечет штраф:

- на физических лиц в размере десяти МРП
- на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере тридцати МРП
- на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятидесяти МРП
- на субъектов крупного предпринимательства – в размере ста месячных расчетных показателей [4].

За период с начала 2018 года по конец 2020 года Департаментом обследовано 9900 объектов на опасных производствах Костанайской области, где было выявлено 5254 нарушения требований промышленной безопасности. Также был приостановлен 331 объект и 1 предприятие. Итоги отражены на Рис. 6.

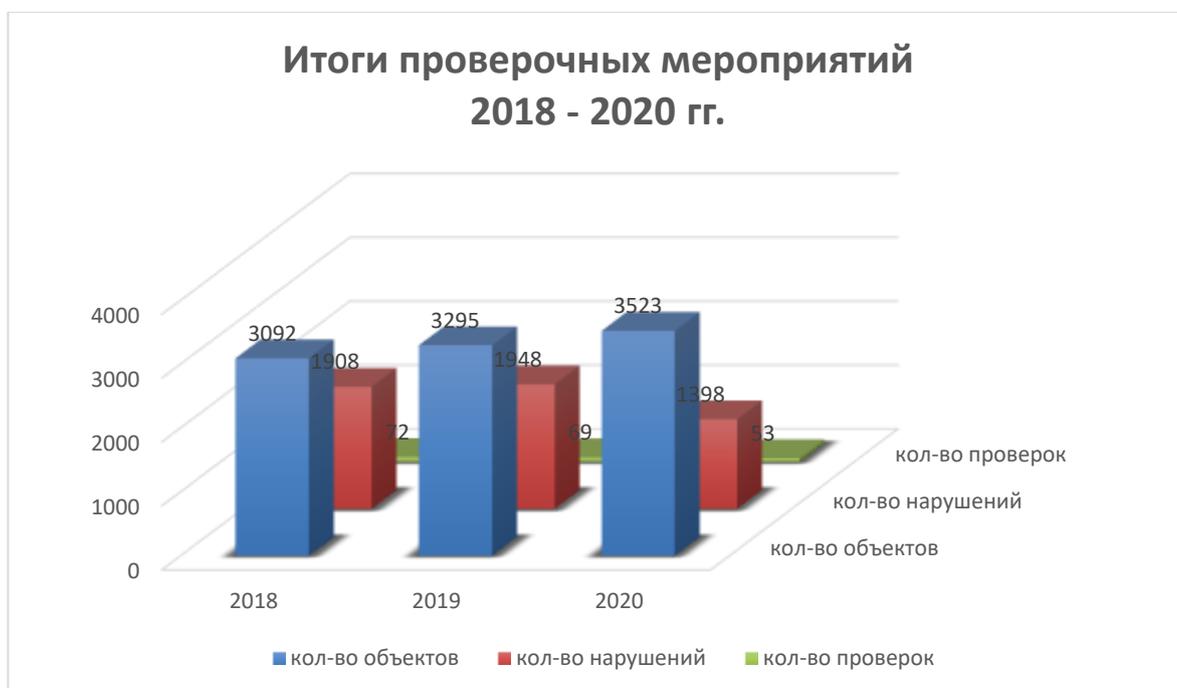


Рис. 6 – Итоги проверочных мероприятий 2018 – 2020 гг.

Одним из распространенных и систематических нарушений является отсутствие результатов экспертизы на предмет продления срока эксплуатации опасного технического устройства. Следствием становится применение статьи 39 Закона РК «О гражданской защите» и приостановка опасного технического устройства до выполнения экспертизы. Количество приостановленных объектов за 2018 – 2020 гг. отражено на Рис. 7.



Рис. 7 – Количество приостановленных объектов

В соответствии с действующим законодательством РК, нарушение требований промышленной безопасности влекут за собой уголовную, административную и дисциплинарную ответственность.

Уголовная ответственность наступает при случаях, повлекших тяжкий или вред здоровью или жизни. Государственными инспекторами выявляются нарушения требований промышленной безопасности и направляются компетентным органам.

Дисциплинарная ответственность наступает после объявления итогов проведенной проверки. Руководство само вправе принимать решения касательно наказания ответственных лиц.

Административная ответственность предусматривает административный штраф в виде денежного взыскания, которые выписываются:

- Уполномоченным органом в области ПБ
- Территориальным подразделением уполномоченного органа в области ПБ
- Государственным инспектором в области ПБ
- Судами РК

Размеры штрафа предусмотрены Кодексом РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года. Общая сумма штрафов за 2018 – 2020 гг. отражена на Рис. 8.



Рис. 8 – Общая сумму штрафов за 2018 – 2020 гг.

Тезисно. Уровень промышленной безопасности обеспечивается соблюдением требований законодательства РК со стороны владельцев ОПО, а также проведением всех проверочных мероприятий, указанных в Предпринимательском кодексе РК.

Обеспечение промышленной безопасности при Госгортехнадзоре

Действующая система обеспечения промышленной безопасности претерпела очень много изменений. Промышленная безопасность была и в ведомстве МЧС РК, и в ведомстве МИИР РК. С самого своего основания в независимом Казахстане, Госгортехнадзор РК имел прямое подчинение правительству РК. Основное отличие с действующей системой заключается в том, что не существовали обязательные территориальные подразделения в каждой области. Госгортехнадзор РК вправе был округа и инспекции на стратегически необходимой территории. При Госгортехнадзоре РК обязательно действовали специализированный научно-исследовательский институт по безопасности в горной промышленности, а также отраслевые научно-технические центры. При необходимости создавались организации, предприятия, лаборатории и центры, в которых проводили работы по сертификации либо экспертизе проектно-технической документации на соответствие требованиям и нормам по безопасности труда.

Со временем полномочия Госгортехнадзора РК сокращались и сокращались. Часть выполняемой работы отошла в частный сектор.

Положительной стороной было выделение достаточного количества времени для проведения обследования ОПО. Поднадзорные предприятия были обязаны обеспечивать государственных инспекторов Госгортехнадзора служебными помещениями, средствами связи, спецодеждой и средствами индивидуальной защиты во время проведения проверочных мероприятий.

Стимулом к саморазвитию и повышению своих компетенций и квалификации было наличие классных чинов среди инспекторского состава Госгортехнадзора РК.

Зарубежный опыт

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности в Российской Федерации

По действующему законодательству РФ государственное регулирование в области промышленной безопасности осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая находится в прямом подчинении правительству РФ.

Сотрудники Ростехнадзора обеспечены единой форменной одеждой с погонами и знаками отличия, а также имеют классные чины, которые соответствуют воинским званиям.

Основной целью надзорной деятельности является выявление и пресечение нарушений требований промышленной безопасности в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Территориальные органы Ростехнадзора создаются при учетывании нахождения опасных производственных объектов, а также различных особенностей местности регионов, где расположены эти объекты.

Во время проверки, основной задачей государственного инспектора является не выявление как можно большего количества нарушений, а именно установление причины появления нарушений. Все нарушения отражаются в предписании об устранении нарушений.

В случаях, если при нарушениях отсутствует возможность работоспособности объекта, то государственным инспектором выдается акт на приостановку работ (объекта) и накладывается пломба.

Говоря об оценке законодательно-правовой деятельности в области промышленной безопасности, нельзя не согласиться с мнением ведущих российских ученых о том, что «сегодняшнее» законодательство России и других стран СНГ в области промышленной безопасности продолжает базироваться на концепции «абсолютной безопасности». Отдельные нормативные документы устанавливают взаимоисключающие, дублирующие

или избыточные требования в области обеспечения промышленной безопасности [5].

На протяжении всех последних лет в России происходило физическое и моральное старение оборудования, ухудшалось материально-финансовое положение большинства предприятий. Всё это способствовало значительному росту числа крупных аварий с тяжелыми социальными и экономическими последствиями. Из-за роста аварийности на промышленных объектах, пришло осознание, что надежность технической системы не гарантирует её безопасность, что привело к новому подходу в оценке уровня опасности технических систем [6].

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности в США

В США уполномоченные госорганы разделены. Государственное регулирование в области обеспечения промышленной безопасности в горнодобывающей промышленности осуществляет Управление по безопасности и здравоохранению в горном деле – MSHA (Mining Safety Health Administration), а в области обеспечения промышленной безопасности и охраны труда в других областях - Управление по профессиональной безопасности и здравоохранению – OSHA (Occupational Safety Health Administration), подотчетные Министерству труда США.

Основная задача **Управления по безопасности и здравоохранению в горном деле** – уменьшение количества несчастных случаев, аварий и случаев профессиональных заболеваний в горнодобывающей отрасли промышленности Соединенных Штатов Америки. Управление проводит проверки, участвует в расследованиях, накладывают штрафы.

По каждому выявленному нарушению инспектор обязан сделать предписание, в котором отражает не только факт нарушения требований в области промышленной безопасности и здравоохранения, но и действия руководителей предприятия по предупреждению и устранению этого нарушения. Если в ходе инспекционной проверки было установлено, что обнаруженное ранее нарушение не было устранено, инспектор имеет право закрыть обследуемое предприятие (объект) до устранения обнаруженного нарушения.

Каждое предписание, поступившее в региональное управление МБНА, рассматривается на предмет наложения штрафа Отделом санкций, который определяет его размер. Также в ходе этой работы определяется компетентность и квалификация инспектора, проводившего проверку. Все штрафы удерживаются через суд [7].

Законодательство США предусматривает высокую ответственность администрации предприятия за нарушение норм безопасности. В связи с этим штрафы очень высокие.

Законодательством США предусмотрена и ответственность инспектора. В случае предупреждения инспектором представителей предприятия о планируемой проверке, он будет оштрафован на одну тысячу долларов США и лишен свободы на 6 месяцев. При фальсификации инспектором результатов обследования, он может быть оштрафован на сумму до 250 000 долларов США и (или) лишение свободы на срок до 5 лет.

Основная задача Управления по профессиональной безопасности и здравоохранению – сделать рабочие места США предельно безопасными. Деятельность Управления по профессиональной безопасности и здравоохранению распространяется только на государственные предприятия.

Что касается остановки производства, то в отличие от инспекторов MSHA, инспектор OSHA не может самостоятельно выдать предписание о приостановке работ. Инспектор OSHA, при обнаружении опасных для здоровья работников нарушений, обязан немедленно обратиться в суд, который и выносит решение об остановке производства.

Федеральное законодательство, а также законодательство штатов в Америке обеспечивают регулятивные функции в области применения опасных веществ и их обращения.

Для эксплуатации пунктов сбора нефти, резервуаров природного газа, подземных резервуаров нефтепродуктов и опасных веществ, наземных резервуаров необходимо наличие разрешения на вид производства и осуществление операций. Даже функционирование химчисток требует наличие разрешения. Разрешение выдается департаментами природных ресурсов и окружающей среды.

Разрешения выдаются на следующие типы работ:

- Вторичная переработка и хранение углеводородов
- Газовое и нефтяное бурение
- Углубление нефтяных и газовых скважин
- Запуск и остановка нефтяных и газовых скважин
- Размещение вредных отходов

Для персонала производственных объектов предусматривается обязательная сертификация операторов подземных хранилищ опасных веществ, а также персонала производств, наносящих вред окружающей среде [8].

В США функционирует Академия Безопасности, где обучение проходят не только государственные инспектора, но и работники опасных производственных объектов.

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности в Канаде

Единой государственной организации, занимающейся надзорной деятельностью в области промышленной безопасности, в Канаде нет.

Регулирование деятельности, имеющей общеканадское значение, а также деятельности, выполняемой с пересечением государственных границ и границ соседних провинций, осуществляется правительственными органами Канады. Регулирование деятельности внутри провинции осуществляется органами правительств провинций.

Функции министерств в области промышленной безопасности в основном включают в себя законотворческую деятельность, а также выдачу лицензий на некоторые виды деятельности (например, на пользование недрами).

Правила безопасности, а также инструкции по безопасному ведению работ, разрабатываются и утверждаются самостоятельно в каждой из провинций. Также в провинциях действуют свои законы в области промышленной безопасности.

Инспекционные проверки состояния промышленной безопасности на предприятиях, как правило, осуществляются группой инспекторов различных специальностей.

В случае обнаружения нарушений требований в области промышленной безопасности, в зависимости от тяжести нарушений, инспектора имеют право:

- выдавать предписания об устранении нарушений,
- приостанавливать работу поднадзорных предприятий и объектов,
- накладывать штрафы,
- инициировать возбуждение уголовного дела по факту нарушения,
- приостанавливать действие лицензий.

Штрафы за повторные нарушения или невыполнение предписаний могут достигать 300 000 \$. По решению суда виновные в нарушениях могут быть подвергнуты тюремному заключению на срок до 1 года [9].

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности в Великобритании

Основополагающим законом в области промышленной безопасности и здравоохранения в Великобритании является Закон «Об охране здоровья и безопасности на рабочем месте». Он устанавливает основные принципы, права и обязанности в области обеспечения безопасных и здоровых условий труда на производстве. Этот Закон возлагает ответственность за обеспечение безопасности жизни и здоровья рабочих на руководителя предприятия, который обязан создать на производстве систему управления безопасностью с целью снижения риска травмирования работников или нанесения вреда их здоровью. Согласно данному Закону владелец предприятия, если он напрямую не участвует в управлении производством, обязан обеспечить выделение необходимых финансовых средств на создание безопасных и здоровых условий труда. Помимо вопросов обеспечения промышленной безопасности и здравоохранения данный Закон затрагивает вопросы контроля за безопасным

обращением взрывоопасных, легковоспламеняющихся и прочих опасных веществ, устанавливает требования безопасности при пуске в эксплуатацию, ликвидации, модернизации, консервации и расконсервации опасных объектов.

На базе Закона «Об охране здоровья и безопасности на рабочем месте» были созданы Комиссия по охране здоровья и безопасности (Health and Safety Commission (HSC)) и Инспекция по охране здоровья и безопасности (Health and Safety Executive (HSE)), осуществляющие государственное регулирование и надзор за безопасностью работ во многих отраслях промышленности от ядерной энергетики и горных производств до сельского хозяйства.

Комиссия по охране здоровья и безопасности подотчетна Министерству труда Великобритании, а также другим Министерствам, попадающим под действие Закона «Об охране здоровья и безопасности на рабочем месте» [10].

На Рис. 9 представлена схема подчинения государственных органов Великобритании, которые несут ответственность за контроль уровня промышленной безопасности.



Рис. 9 – Схема подчинения государственных органов Великобритании

Комиссия по охране здоровья и безопасности осуществляет общий надзор за деятельностью Инспекции по охране здоровья и безопасности. В состав комиссии входят девять человек, возглавляемых Председателем.

Инспекцию по охране здоровья и безопасности возглавляет генеральный директор, количество работников - около четырех с половиной тысяч человек, из которых около 1500 инспекторов.

Требования законодательных актов и правил безопасности являются обязательными для исполнения на предприятиях и объектах. Работа инспекторов направлена главным образом на контроль выполнения требований этих документов.

В том случае, когда инспектором выявлено единичное, относительно несерьезное нарушение законодательства, работодатель получает устные рекомендации по улучшению состояния промышленной безопасности и здравоохранения на предприятии.

При обнаружении более серьезного нарушения инспектор выдает письменное предписание, обязывающее должностное лицо принять меры по соблюдению требований безопасности. В предписании указываются конкретные меры, которые должны быть приняты предпринимателем, и срок, к которому обнаруженное нарушение должно быть устранено.

В том случае, когда осуществление деятельности предприятия или одного из его участков связано или будет связано с риском для жизни и здоровья работников, инспектор может выдать предписание о закрытии всего предприятия или одного из его участков до устранения выявленной опасности [11].

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности в Европейском Союзе

В Европейском Союзе нет организации, занимающейся вопросами промышленной безопасности. Смежными с промышленной безопасностью областями занимаются Европейские агентства по окружающей среде и по безопасности и охране здоровья на рабочем месте, являющиеся консультативными органами Европейской Комиссии.

В Европейском Союзе законодательным актом (директивой) регламентирующим промышленную безопасность является Директива № 96/82/ЕЭС от 9 января 1996 года «О контроле за крупными промышленными авариями на объектах с опасными веществами» (Директива Севезо II).

В каждой из стран Европейского союза есть органы, ответственные за соблюдение требований данной директивы (в большинстве случаев это подразделения федеральных министерств). Такими органами в Германии является Министерство по охране окружающей среды и безопасности реакторов, во Франции - Министерство экологии и т.д. [12].

Цель данной директивы - предотвращение крупных промышленных аварий и ограничение последствий этих аварий на окружающую среду и население стран-членов Европейского Союза.

Сфера действия данной директивы распространяется на предприятия, на которых используются, хранятся, производятся опасные вещества, перечень которых, а также количественные пороги указаны в директиве. Под действие директивы не попадают: транспортировка опасных веществ, включая их транспортировку трубопроводным транспортом, военные объекты, а также объекты добывающих отраслей промышленности.

Основная ответственность за соблюдение на предприятиях требований в области промышленной безопасности накладывается на оператора,

эксплуатирующего опасный производственный объект. Так, директива обязывает оператора создать на предприятии систему управления безопасностью, являющуюся частью общей системы управления предприятием, разработать декларацию промышленной безопасности и чрезвычайные планы на случай возникновения крупной аварии.

Согласно положениям данной директивы государства, входящие в состав Европейского Союза, должны создать компетентный орган по вопросам промышленной безопасности, в обязанности которого входит организация системы инспекционных проверок или других мер контроля на предприятиях, попадающих под действие директивы. Причем компетентный орган по вопросам промышленной безопасности в случае, когда на предприятии, попадающем под действие данной директивы, не выполняются все необходимые меры для предотвращения возникновения крупной промышленной аварии, может приостановить эксплуатацию предприятия.

В европейских странах в 1982 году введена Европейская директива по опасности возникновения крупных аварий в некоторых отраслях промышленности. На основе проведенного анализа сложившейся ситуации в мировой промышленности в 1992 году была принята Конвенция ООН «О трансграничном воздействии промышленных аварий» устанавливающая требования по разработке и принятию юридических, технико-экономических и организационных мер, направленных на снижение риска возникновения аварий при проектировании и эксплуатации опасного производственного объекта.

Организация и осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности во Франции

Основным законом в области промышленной безопасности во Франции является Закон «Об установках, могущих нанести вред окружающей среде». Действие данного закона распространяется на объекты (заводы, предприятия, шахты и др.), представляющие опасность или могущие нанести вред здоровью людей, их безопасности, окружающей среде и т.д.

Во Франции государственное регулирование в области промышленной безопасности осуществляет Министерство промышленности Франции. На региональном уровне вопросами в области осуществления производственной безопасности занимается Директорат промышленности, науки и экологии (ДПНЭ), подотчетный в области промышленной безопасности Министерству промышленности Франции. Следует отметить, что в сферу деятельности ДПНЭ также попадает экологическая и радиационная безопасность, однако в этих областях Директорат подотчетен Министерству экологии Франции [13].

В большинстве случаев к каждому предприятию, подконтрольному ДПНЭ, прикрепляется инспектор. Частота инспекционных обследований предприятий зависит от потенциальной опасности поднадзорного предприятия (объекта).

В случае обнаружения нарушений требований законодательства в области промышленной безопасности инспектора, в зависимости от тяжести нарушений, имеют право передавать дела в органы исполнительной и судебной власти на рассмотрение с целью привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности. Штрафы за нарушения до введения Евро могли достигать 1 млн. франков, нарушители также могут быть подвержены тюремному заключению на срок до 2-х лет [14].

В Таблице 1 приведены основные данные по осуществлению надзорной деятельности в разных странах.

Таблица 1. Сведения по организации и осуществлению надзорной деятельности

	Казахстан	Россия	США		Канада	Великобритания
Надзорный орган	Комитет промышленной безопасности МЧС РК	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Управление по безопасности и здравоохранению в горном деле	Управление по профессиональной безопасности и здравоохранению	Министерства и департаменты провинций	Комиссия по охране здоровья и безопасности. Инспекция по охране здоровья и безопасности
Подотчетность	МЧС РК	Правительство РФ	Министерство труда США		Министерства провинций	Министерство труда Великобритании
Количество сотрудников	около 300	около 15000	Около 4000	Около 3000	Около 5000	Около 4 500
Наказание	Штрафы до 100 МРП. При повторности до 500 МРП	В области промышленной безопасности до 50 000 рублей. Тюремное заключение по решению суда	Штрафы до 2,5 млн \$ (по решению суда). Тюремное заключение до 5-х лет	Штрафы до 70 000 \$ (по решению суда). Тюремное заключение до 6-ти	Штрафы до 300 000 \$. Тюремное заключение до 1 года.	Штрафы — не ограничены (по решению суда). Тюремное заключение до 2-х лет.

				месяцев		
Действия инспекторов при обнаружении нарушений	Выдача предписаний об устранении нарушений . Приостановление работ. Наложение штрафов. Инициация уголовных дел.	Выдача предписаний об устранении нарушений. Приостановление работ. Наложение штрафов. Инициация уголовных дел.	Выдача предписаний об устранении нарушений. Приостановление работ. Наложение штрафов. Инициация уголовных дел.	Выдача предписаний об устранении нарушений. Приостановление работ. Наложение штрафов. Инициация уголовных дел.	Выдача предписаний об устранении нарушений. Приостановление работ. Наложение штрафов. Лишение разрешений, лицензий.	Выдача предписаний об устранении нарушений. Приостановление работ. Наложение штрафов. Инициация уголовных дел.

Анализ организации и осуществления государственного регулирования в области промышленной безопасности в РК и за рубежом

Как видно из представленных материалов при осуществлении государственного регулирования в области промышленной безопасности в рассмотренных странах имеются как сходства, так и различия.

Таким образом, за рубежом надзор за большинством потенциально опасных для человека и окружающей среды предприятий и объектов осуществляется одним государственным органом.

В и Канаде (в каждой провинции) государственное регулирование в области промышленной безопасности осуществляется на уровне субъектов государственного устройства, где правительство субъекта может по своему усмотрению, в зависимости от производственных и экономических особенностей района осуществлять надзорную деятельность. В этом есть как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны правительство субъекта может более полно оценить существующие опасности, больше концентрируя внимание на потенциально опасных предприятиях и объектах, с другой децентрализация затрудняет обмен передовым опытом осуществления надзорной деятельности.

Следует также отметить, что поднадзорные области у большинства надзорных органов имеют большую степень пересечения. И хотя, например, Управление по профессиональной безопасности и здравоохранению США и Инспекция по охране здоровья и безопасности Великобритании осуществляют надзор за большинством профессиональных рабочих мест, основное внимание

и средства направляются на обеспечение безопасности при эксплуатации опасных производств и объектов (ядерная, химическая, металлургическая и другие виды промышленности).

Основные функции почти всех надзорных органов во всех рассмотренных странах идентичны и включают нормативное регулирование, разрешительную и надзорную деятельность. Исключением является OSHA, в функции которого не входит разрешительная деятельность. Схожи и действия инспекторов в случае обнаружения нарушений на поднадзорных предприятиях и объектах, которые включают: выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений, приостановление работы производств и объектов, наложение штрафов как на предприятие в целом, так и на отдельных работников, инициацию возбуждения уголовных дел.

Нельзя обойти стороной тот факт, что только в России надзорный орган находится в ведении Правительства Российской Федерации, в то время как надзорные органы в других странах подотчетны различным министерствам как федеральным, так и региональным.

Из анализа правовой основы деятельности надзорных органов видно, что во всех рассмотренных странах промышленная безопасность регулируется национальным (федеральным и иным) законодательством, за исключением Канады, где эта область регламентируется региональными правовыми актами.

Из особенностей также следует отметить осуществление государственного регулирования в области промышленной безопасности и здравоохранении в горнодобывающей промышленности отдельным надзорным органом в США.

Основной вывод по итогам анализа государственного регулирования в области промышленной безопасности в Казахстане и за рубежом - в практике осуществления надзорной деятельности как в Казахстане, так и за рубежом практически не используются методики оценки уровня безопасности поднадзорных предприятий и объектов и методики оценки надзорной деятельности. Исключение составляет Великобритания, где для определения эффективности надзорной деятельности инспекторов предложено использовать экспертные оценки.

В рамках проекта предлагается создание учебных комбинатов для обучения государственных инспекторов теоретическим и практическим навыкам. Заинтересованным стейкхолдером должно являться Министерство по чрезвычайным ситуациям РК. Преподавательский состав можно набирать из числа опытных работников сферы промышленной безопасности. Обязательно наличие открытых площадок, спецтехники, опасных технических устройств и т.д. Именно такое доскональное обучение поможет повысить навыки сегодняшних и завтрашних инспекторов и повлияет на их эффективность в работе.

Также в рамках данного обучения предлагается внедрение ряда требований к обучающимся:

- Гражданин РК

- Стаж от 2 лет и более на должности государственного инспектора в области промышленной безопасности.
- Последующая отработка в системе промышленной безопасности на государственной службе (не менее 3 лет после завершения обучения)
- Возраст обучающихся от 25 до 55 лет
- Успешное прохождение входного среза знаний

В таблице 2 предлагается демонстрация матрицы заинтересованных сторон. Определение главных стейкхолдеров и определение их групп.

Таблица 2. Матрица анализа заинтересованных сторон

№	Стейкхолдер	Интерес / от -100 до +100	Власть (влияние) от 0 до +100	Ожидания стейкхолдеров	Стратегия управления
1	2	3	4	5	6
1	МЧС РК	+90	85	Получение высококвалифицированных специалистов, компетентных государственных инспекторов	Группа активного вовлечения
2	Преподаватели	+70	25	Финансовый интерес Получение нового постоянного рабочего места	Группа информирования
3	Проверяемые субъекты (предприниматели)	-80	60	Выявление большего количества нарушений требований законодательства, ввиду проведения проверочных мероприятий компетентными инспекторами	Группа обороны
4	Наемные работники проверяемых субъектов	-70	25	Ожидание различных выговоров	Группа дезинформирования

5	Правительство	+35	95	Ожидание высоких бюджетных трат	Группа удовлетворения
6	Остальное население	0	30	Безразличие	Наблюдатели

Для оценки эффективности предложения по созданию учебных комбинатов для обучения государственных инспекторов предлагается в пилотном режиме обучить 100 государственных инспекторов к 01.07.2022 году.

Данная цель считается полностью смартированной (Таблица 3), так как она:

- конкретна
- измерима
- достижима
- актуальна
- ограничена во времени

Таблица 3. Определение SMARTированности цели

Цель	Конкретность		Измеримость		Достижимость		Актуальность		Ограниченность во времени	
	да	нет	да	нет	да	нет	да	нет	да	нет
Обучение 100 государственных инспекторов в области промышленной безопасности к 01.07.2022 году	+		+		+		+		+	

Анализ НПА

В рамках магистерского проекта были изучены основные применяемые нормативно – правовые акты в области промышленной безопасности, применяемые в РК.

В ходе изучения, были замечены недостатки в разрезе постановки опасных технических устройств на учет в территориальное подразделение территориального органа.

В данный момент «Постановка и снятие с учета опасного технического устройства» является государственной услугой. Услугодателем являются территориальные подразделения территориального органа, услугополучателями – юридические и физические лица.

В настоящее время услуга оказывается онлайн, согласно Стандарту государственной услуги, однако алгоритм постановки и снятия с учета прописан в нескольких НПА:

- Закон РК от 11 апреля 2014 года № 188 «О гражданской защите».
- Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 359 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации грузоподъемных механизмов».
- Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2014 года № 358 «Об утверждении правил обеспечения промышленной безопасности при эксплуатации оборудования, работающего под давлением».
- Приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 24 апреля 2020 года № 229 «Об утверждении Правил оказания государственной услуги «Постановка на учет и снятие с учета опасных технических устройств».

Во всех вышеуказанных НПА описан совершенно разный порядок постановки и снятия с учета опасных технических устройств, наблюдается неоднородность обязательных прикрепляемых документов.

В рамках проекта предлагается оказание услуги согласно Приказа Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан «Об утверждении Правил оказания государственной услуги «Постановка на учет и снятие с учета опасных технических устройств» от 24 апреля 2020 года № 229, а также отражение ссылок на вышеуказанный Приказ в Законе и отраслевых Правилах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение уровня промышленной безопасности ОПО, важно не только предприятиям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, но и государственным инспекторам для планирования и реализации проверочных мероприятий в области промышленной безопасности. Безусловно, уровень промышленной безопасности на подконтрольных организациях и объектах, представляет собой отражение качества проводимой надзорной деятельности в области промышленной безопасности, которую также было бы удобно оценивать при помощи количественного критерия.

От качества проведения надзорной деятельности инспекторским составом напрямую зависит эффективность деятельности всей системы промышленной безопасности.

В рамках магистерского проекта выявлены недостатки действующей системы обеспечения промышленной безопасности, а также было предложено решение данной проблемы. Был проведен анализ нормативно-правовых актов и предложены рекомендации по совершенствованию оказания госуслуги «Постановка на учет и снятие с учета опасных технических устройств».

Предложенные рекомендации по обучению государственных инспекторов, непосредственно их специфике работы, приведут к повышению квалификации государственных инспекторов, обеспечивающих промышленную безопасность в РК.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Прокина Д.Н., Федосов А.В., Штур В.Б. Применение информационных систем для оценки риска опасных производственных объектов // Электротехнические и информационные комплексы и системы. 2014. Т. 10. № 2. С. 73-79.
2. Статья 1 Закона РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188/> (дата обращения: 29.03.2021).
3. Статья 12-2 Закона РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188/> (дата обращения: 14.04.2021).
4. Статья 298 Кодекса РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235/> (дата обращения: 29.03.2021).
5. А.В. Загибалов. Горное право. Издательство Иркутского государственного технического университета. Иркутск 2004 г.
6. Горгома О.Л., «Промбезопасность: время перемен»./ Вестник промышленности, бизнеса и финансов. 2014. - №1 (19).
7. Буйко К.В., Карабанов Ю.Ф., Ткаченко В.А. Методы оценки эффективности деятельности ведомства по безопасности и охране здоровья в горном деле США. // Безопасность труда в промышленности». 2004. №11.
8. Аналитическая записка к вопросу о состоянии дел по законодательному и нормативно-правовому регулированию обеспечения промышленной безопасности: «Промышленная безопасность», <http://www.safety.ru/>.
9. К.В. Буйко, А.А. Володина, Ю.Ф. Карабанов. Организация надзорной деятельности в области производственной безопасности в странах «группы восьми». Журнал «Безопасность труда в промышленности», №8, 2006 г.
10. Буйко К.В., Карабанов Ю.Ф., Красных Б.А., Ткаченко В.А., Организация государственного регулирования в области промышленной безопасности в Великобритании. // Безопасность труда в промышленности. № 2, 2002 г.
11. Д.Е. Дымов, С.Г. Харченко. Европейское законодательство в области обеспечения промышленной безопасности // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2000 г. - Вып. 1.
12. В.П. Гавриков, К.В. Буйко, Ю.Ф. Карабанов, В.А. Ткаченко. Организация государственного регулирования в области промышленной безопасности в Европейском Союзе. Безопасность труда в промышленности. 2002 №43.
13. Алан В. Джонс. Регулирование деятельности опасных производств во Франции, Германии, Финляндии и Нидерландах, HSE Books. 1997.

14. С. Кемпбелл. Инспектирование условий труда в Европейском Сообществе, 1986. Исполнительная организация по технике безопасности и охране труда.

Аналитическая записка

Идея проекта	Контроль и надзор в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах Костанайской области
Проблемная ситуация (кейс)	Снижение знаний государственных инспекторов в области промышленной безопасности
Имеющиеся решения данной проблемы	<p>Классификация существующих подходов</p> <p>1. Онлайн лекции по промышленной безопасности.</p> <p>Преимущества:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Быстрый и мобильный доступ 2. Отсутствие каких – либо серьезных затрат <p>Недостатки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Получение только теоретических знаний 2. Некачественные программы обучения 3. Отсутствие высококлассных преподавателей <p>2. Совместные комплексные межрегиональные проверки</p> <p>Преимущества:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Обмен опытом 2. Получение дополнительных навыков и знаний <p>Недостатки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Редкость данных проверок (в последний раз специалист из Костанайской области был направлен на комплексную проверку в 2019 году) <p>3. Наставничество</p> <p>Преимущества:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Получение неплохих теоретических и практических знаний 2. Легкодоступность <p>Недостатки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Уменьшение количества эффективных наставников, ввиду ухода опытных сотрудников на пенсию и в частную сферу
Предлагаемое решение данной проблемы	<p>Описание альтернативного подхода, порядок его осуществления</p> <p>Создание учебных комбинатов для обучения государственных инспекторов</p> <p>Возможности</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Получение высококвалифицированных специалистов в области промышленной безопасности 2. Повышение уровня промышленной

	<p>безопасности как в регионах, так и по стране, в целом</p> <p>3. Снижение уровня травматизма и несчастных случаев</p> <p>Риски</p> <p>1. Возможен подбор неквалифицированных преподавателей</p> <p>2. Возможна разработка некачественной программы обучения</p>
Ожидаемый результат	<p>Способы измерения эффективности альтернативного подхода, оценки его реализации</p> <p>1. Выходной срез знаний</p> <p>2. Практическое собеседование</p>
Литература	<p>1. К.В. Буйко, А.А. Володина, Ю.Ф. Карabanов. Организация надзорной деятельности в области производственной безопасности в странах «группы восьми». Журнал «Безопасность труда в промышленности», №8, 2006 г.</p> <p>2. Аналитическая записка к вопросу о состоянии дел по законодательному и нормативно-правовому регулированию обеспечения промышленной безопасности: «Промышленная безопасность», http://www.safety.ru/.</p> <p>3. Горгома О.Л., «Промбезопасность: время перемен»./ Вестник промышленности, бизнеса и финансов. 2014. - №1 (19).</p>