

## ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТИЗЫ В СИСТЕМЕ ГОСГОРТЕХНАДЗОРА РОССИИ\*

С.Н. Богдан  
(НТЦ ЯРБ Госатомнадзора России)

### Введение

Вопросы организации и проведения экспертизы составляют значительную долю в пакете задач федеральных надзорных органов. Для Госатомнадзора России правовой основой государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности служит [1]. Вместе с тем до настоящего времени отсутствуют законодательные акты федерального уровня, которые напрямую регламентировали бы эту сферу деятельности.

В большинстве случаев упомянутые вопросы регулируются внутриведомственными положениями и руководящими документами, имеющими специфическую направленность, определяемую характерным для отрасли или ведомства пониманием сущности, роли и ответственности экспертизы, а также тесно связанных с ней организационных и обеспечивающих процессов.

Для руководителей различного уровня, координирующих экспертную деятельность в системе Госатомнадзора России или имеющих отношение к ней, очевидный интерес представляет организация такой деятельности в "родственных" ведомствах, к которым в первую очередь можно отнести Госгортехнадзор России.

### Базовые сведения о системе Госгортехнадзора России

Действующая редакция [2] утверждена 3 декабря 2001 г. Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (1997 г.) служит правовой основой государственного регулирования промышленной безопасности по следующим направлениям:

- формирование и ведение государственного реестра опасных объектов;
- аттестация работников организаций, эксплуатирующих опасные объекты;
- развитие обязательной сертификации и разрешительной деятельности на изготовление и применение технических устройств на опасных объектах;
- декларирование промышленной безопасности опасных производственных объектов;
- развитие системы экспертизы промышленной безопасности;
- внедрение обязательного страхования ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии.

С введением Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" (2001 г.) был существенно оптимизирован и со-

кращен перечень видов деятельности, лицензируемых Госгортехнадзором России (с 68 до 12). К ним отнесены следующие:

- эксплуатация взрывоопасных производственных объектов;
- эксплуатация химически опасных производственных объектов;
- эксплуатация магистрального трубопроводного транспорта;
- эксплуатация нефтегазодобывающих производств;
- деятельность по эксплуатации газовых сетей;
- производство маркшейдерских работ;
- проведение экспертизы промышленной безопасности;
- эксплуатация пожароопасных производственных объектов (совместно с МЧС России);
- производство, хранение, применение и распространение взрывчатых материалов промышленного назначения (совместно с Росбонприпасы).

Постановлениями Правительства России в 2002 г. утверждены положения о лицензировании видов деятельности, находящихся в компетенции Госгортехнадзора России, в частности:

- в области промышленной безопасности опасных производственных объектов и производства маркшейдерских работ;
- в области взрывчатых материалов промышленного назначения;
- по эксплуатации пожароопасных производственных объектов.

Что же касается Госатомнадзора России, то в 1997 г. постановлением Правительства России утверждено [3], в котором приведен Перечень видов деятельности в области использования атомной энергии, лицензии на осуществление которых выдаются Госатомнадзором России.

Согласно [4], в настоящее время реализуется программа разработки и пересмотра нормативных технических и нормативных организационных документов Госгортехнадзора России. Основные цели этой программы – учет концептуальных положений и норм, предусмотренных Федеральным законом "О техническом регулировании", и обеспечение гармонизации с международно-признанными стандартами.

В 2002 г. организованы дополнительные исследования международной практики с анализом нормативно-правовой базы стран Евросоюза. По оценкам Госгортехнадзора России, по предметам его ведения потребуются разработать около 30 технических регламентов на единой методологической основе для образования целостных систем технических норм. Предварительные предложения к перечню технических регламентов, под-

\* Статья была написана до указа Президента России от 20 мая 2004 г.

лежащих разработке в 2005–2010 гг., направлены в Госстандарт России.

### **Характеристика Системы экспертизы Госгортехнадзора России**

Основным документом Системы экспертизы Госгортехнадзора России являются [5], определяющие требования к порядку проведения, оформлению и утверждению заключения экспертизы.

Наряду с [5] в Системе экспертизы Госгортехнадзора России есть другие правила, в которых установлены требования технического или процедурного характера [6, 7], более детально учитывающие специфику того или иного вида экспертизы.

Правила [5] обязательны при проведении экспертизы:

- проектной документации (на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта);
- зданий и сооружений на опасном производственном объекте;
- технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;
- деклараций промышленной безопасности и иных документов по эксплуатации опасного производственного объекта.

Согласно [5], под Системой экспертизы понимается совокупность участников экспертизы, норм, правил, методик, условий, критериев и процедур, в рамках которых организуется и осуществляется экспертная деятельность. Принципиальная схема Системы экспертизы представлена в приложении. В Систему экспертизы входят:

- Наблюдательный совет (осуществляет контроль деятельности Системы экспертизы);
- отраслевые комиссии (образованы при Наблюдательном совете);
- Консультативный совет (его состав утверждается Наблюдательным советом);
- Координирующий орган (его функции выполняет Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России, который анализирует и обобщает информацию о деятельности экспертных организаций и состоянии нормативно-методической базы Системы экспертизы).

Функционирование названных органов Системы экспертизы определяется требованиями соответствующих положений об этих органах [8, 9, 10, 11].

Правилами [5] установлено, что экспертиза проводится на основании заявки заказчика, подаваемой в экспертную организацию, после чего стороны согласовывают сроки и иные условия проведения экспертизы, в том числе вопрос оплаты заказчиком расходов экспертной организации на осуществление экспертизы (независимо от ее результата). Срок проведения экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать 3 мес. с момента получения комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме. В заключительной части процедуры экспертизы экспертная организация согласовывает с заказчиком мероприятия, необходимые

для завершения экспертизы, а также условия и сроки проведения этих мероприятий. Экспертная организация может провести экспертизу с выездом на место (к заказчику).

Правилами [5] определены также требования к оформлению заключения. В случае отрицательного заключения заказчику должны быть представлены обоснованные выводы:

- о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении;
- о недопустимости эксплуатации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований промышленной безопасности.

Проект заключения пересылается заказчику, который в письменной форме не позднее чем в двухнедельный срок направляет экспертной организации претензии к проекту заключения. Итоговое заключение подписывается руководителем экспертной организации, заверяется печатью экспертной организации, прошивается с указанием количества сшитых страниц и передается заказчику.

Согласно [12], заказчик передает заключение в центральный аппарат или территориальные органы Госгортехнадзора России для рассмотрения и утверждения. Срок утверждения заключения (или принятия решения об отказе в его утверждении) не должен превышать 30 дней со дня поступления заключения. В Госгортехнадзоре России заключение рассматривается на предмет:

- соответствия требованиям к оформлению;
- участия в проведении экспертизы экспертов, прошедших аттестацию в установленном порядке;
- соответствия проведения экспертизы условиям лицензии;
- соблюдения требований, предъявляемых к проведению экспертизы;
- использования при проведении экспертизы утвержденных или согласованных нормативных документов, методик и других документов;
- применения необходимых и допущенных для проведения экспертизы контрольного, испытательного и диагностического оборудования и средств измерений.

В ходе рассмотрения заключения Госгортехнадзор России может запрашивать дополнительную информацию о сути проведенной экспертизы как от заказчика, так и от экспертной организации, подготовившей заключение. Письмо с решением об утверждении заключения (или об отказе в его утверждении) направляется в организацию, представившую заключение. Копия письма направляется в экспертную организацию.

Наряду с Системой экспертизы, в Госгортехнадзоре России создана Система добровольной аккредитации (СДА) (см. приложение). Перечень организационных документов СДА включает [9 - 22]. В [13] указывается, что добровольная аккредитация экспертных организаций проводится по инициативе экспертных организаций и заказчиков экспертных работ и преследует следующие цели:

- признание и подтверждение компетенции экспертных организаций;
- повышение уровня деятельности экспертных организаций;
- содействие заказчикам в компетентном выборе экспертных организаций;
- установление атмосферы доверия на рынке экспертных услуг в Системе экспертизы.

Для функционирования СДА в Госгортехнадзоре России образованы:

- территориальные уполномоченные органы (их деятельность определяется документами Координирующего органа Системы экспертизы, в соответствии с которыми он передает им часть своих полномочий по проведению оценки и проверки экспертных организаций);
- Комиссия по аккредитации (принимает решения о возможности аккредитации, приостановке, отмене или отказе в аккредитации) при участии отраслевых комиссий Системы экспертизы;
- Комиссия по правилам (разрабатывает и пересматривает организационные правила процедур аккредитации, аттестации экспертов и др.);
- Комиссия по обеспечению соответствия (планирует и проводит мероприятия, подтверждающие, что деятельность участников Системы экспертизы в области аккредитации отвечает требованиям регламентирующих ее документов);
- Комиссия по апелляциям (занимается рассмотрением жалоб экспертных организаций относительно решений по подтверждению, отказу, приостановке и отмене аккредитаций, а также жалоб заказчиков на деятельность экспертных организаций и др.).

В [19] сформулированы требования к экспертной организации, касающиеся:

- юридического статуса и независимости;
- технической компетентности, в том числе:
  - структуры управления и организации;
  - персонала;
  - помещений и оборудования;
  - документации по проведению экспертизы;
  - внутренней системы качества;
  - внутренних проверок;
  - отчетов, протоколов, регистрационных записей;
- системы регистрации документации;
- соблюдения конфиденциальности;
- рассмотрения апелляций;
- организации подрядных работ;
- взаимодействия с органом, проводящим проверку и оценку экспертной организации.

Согласно [20, 22], в Системе экспертизы Госгортехнадзора России предусмотрена обязательная аттестация экспертов на право проведения экспертизы различных объектов по отраслям надзора. Аттестация экспертов может проводиться по нескольким квалификационным уровням, которые устанавливаются отраслевыми комиссиями Системы экспертизы. Оценка уровня квалификации и компетенции эксперта выполняется путем квалификационного экзамена, проводимого независимыми органами по аттестации, также получа-

ющими аккредитацию в Системе экспертизы. Требования к независимым органам по аттестации экспертов изложены в [20]. При аттестации кандидата в эксперты оцениваются его подготовка, профессиональные знания, мастерство, опыт, техническая компетентность по конкретной специализации, личные качества, знания правил Системы экспертизы, способность осуществлять экспертную деятельность по состоянию здоровья. При успешной сдаче экзамена эксперту выдается квалификационное удостоверение, подтверждающее его компетентность в осуществлении определенной деятельности. Срок действия квалификационного удостоверения устанавливается не более трех лет. По истечении их эксперт должен пройти повторную проверку знаний (переаттестацию).

В соответствии с [4] Система экспертизы действует практически во всех регионах России. По состоянию на конец 2002 г. в этой Системе функционируют 44 территориальных уполномоченных органа, аккредитовано 17 независимых органов по аттестации экспертов и аккредитовано 1049 экспертных организаций, аттестовано более 1000 экспертов.

#### **Совершенствование Системы экспертизы Госгортехнадзора России**

В 2002 г. Госгортехнадзором России разработано [23] (зарегистрировано в Минюсте России).

Согласно [4], к перспективным направлениям работ, связанным с совершенствованием Системы экспертизы, относятся:

- решение организационных и технических вопросов внедрения принятого порядка продления сроков эксплуатации в соответствии с [23];
- разработка документированных процедур и решение организационных вопросов аттестации методических документов и средств в области неразрушающего контроля;
- разработка методических документов по неразрушающему контролю, техническому диагностированию, расчету остаточного ресурса и продлению срока эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений.

#### **Комментарии и выводы**

Разрешительная деятельность Госгортехнадзора России (регулирование видов деятельности) по изготовлению и применению технических устройств на опасных производственных объектах с правовой точки зрения отвечает требованиям Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности". С введением в действие Федерального закона "О техническом регулировании" укрепились правовая основа деятельности Госгортехнадзора России в области декларирования безопасности опасных производственных объектов.

Госгортехнадзором России в 2002 г. организовано дополнительное исследование международной практики с анализом нормативно-правовой базы стран Евросоюза с целью обеспечения гармонизации отечественной нормативно-правовой базы с международно-признанными стандартами.

Действующие в Системе экспертизы Госгортехнадзора России требования к порядку проведения, оформления и утверждения заключения экспертизы по своему содержанию аналогичны требованиям, установленным в системе Госатомнадзора России [2]). Следует подчеркнуть, что в Системе экспертизы Госгортехнадзора России определены специальные органы, осуществляющие контроль деятельности Системы экспертизы, анализ и обобщение информации о деятельности экспертных организаций, а также анализ состояния нормативно-методической базы Системы экспертизы. Содержание [13] не соответствует его названию: в нем перечислены советы, комиссии, органы Системы экспертизы, но ничего не сказано об обеспечении качества экспертизы.

В Системе экспертизы Госгортехнадзора России предусмотрена иная процедура организации экспертизы, чем в системе Госатомнадзора России. Основные отличия заключаются в следующем:

- экспертиза проводится на основании заявки заказчика, подаваемой в экспертную организацию;
- срок проведения экспертизы зависит от сложности, но не должен превышать 3 мес. с момента получения комплекта необходимых документов в полном объеме;
- экспертная организация может провести экспертизу с выездом на место (к заказчику);
- итоговое заключение экспертизы передается заказчику;
- заказчик передает заключение в Госгортехнадзор России для утверждения;
- письмо с решением об утверждении заключения направляется заказчику, копия письма - в экспертную организацию.

Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России, занимаясь анализом и обобщением информации о деятельности экспертных организаций и состоянии нормативно-методической базы Системы экспертизы, фактически не выполняет работы по организации и проведению экспертизы

По сути, экспертам Госгортехнадзора России предоставлены права, свойственные лишь органу регулирования. Так, при отрицательных результатах экспертизы в заключении должны быть приведены обоснованные выводы не только о необходимости доработки представленных на экспертизу материалов, но и о недопустимости эксплуатации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований промышленной безопасности.

Отличительная особенность Системы экспертизы Госгортехнадзора России - наличие в ее составе Системы добровольной аккредитации (СДА) экспертных организаций. СДА имеет развитую организационную документацию и специальные органы, обеспечивающие ее функционирование. Финансовую основу деятельности СДА выявить не удалось.

Среди целей добровольной аккредитации в Системе экспертизы Госгортехнадзора России названы "признание и подтверждение компетенции экспертных организаций". Это вызывает недоумение: подтверждение компетенции экспертной

организации целесообразно иметь до выдачи лицензии на право проведения экспертизы, как это принято в системе Госатомнадзора России.

Требования к экспертным организациям в Системе экспертизы Госгортехнадзора России аналогичны требованиям, установленным в системе Госатомнадзора России (см. [25]). Но в числе требований Госгортехнадзора России к экспертной организации сформулировано требование, касающееся рассмотрения апелляций (заказчика и экспертов). Требования к экспертным организациям в Системе экспертизы Госгортехнадзора России отражены в [19] - документе системы добровольной аккредитации.

В Системе экспертизы Госгортехнадзора России предусмотрена обязательная аттестация экспертов на право проведения экспертизы путем квалификационного экзамена, организуемого независимыми органами по аттестации. Обязательность аттестации экспертов определена в [20], служащим документом СДА. Таким образом, требование об обязательной аттестации экспертов выглядит добровольно-принудительным. Необходимо отметить, что по состоянию на конец 2002 г. число аккредитованных экспертных организаций в Системе экспертизы Госгортехнадзора России превышает число аттестованных экспертов.

Обязанности Комиссии по правилам СДА Госгортехнадзора России распространяются только организационные правила процедуры аккредитации и аттестации экспертов и не затрагивают вопросов, связанных пересмотром, гармонизацией или разработкой новых нормативных (технических и организационных) документов Системы экспертизы.

Совершенствование Системы экспертизы Госгортехнадзора России в основном связано оценкой обоснований остаточного ресурса при продлении срока эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений.

Сделаем некоторые выводы.

1. На основе доступных и имеющихся для анализа данных и сведений не представляется возможным однозначно оценить действительность (эффективность) Системы экспертизы Госгортехнадзора России. Поэтому создание в Госатомнадзоре России системы, обеспечивающей решение задач, аналогичных задачам Системы экспертизы Госгортехнадзора России, представляется нецелесообразным.
2. Принципы организации и структура Системы экспертизы Госгортехнадзора России могут быть приняты к сведению при формировании в Госатомнадзоре России действующей системы экспертизы.
3. Функционирование Системы экспертизы Госгортехнадзора России поддерживает достаточно большое число структурных органов и персонала, поэтому без решения вопроса, касающегося надлежущего финансирования Системы, она существовать не сможет.

#### Литература

1. Федеральный Закон "Об использовании атомной энергии" от 20 октября 1995 г. №

- 170-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 10.02.1997 № 28-ФЗ, от 10.07.2001 № 94-ФЗ).
2. Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России (утверждено постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2001 г. № 841).
3. Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии (утверждено постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865).
4. Государственный доклад Федерального горного и промышленного надзора России "О состоянии промышленной безопасности опасных производственных объектов, рационального использования и охраны недр Российской Федерации в 2002 году".
5. Правила проведения экспертизы промышленной безопасности. ПБ 03-246-98. Госгортехнадзор России. 1998 г. (зарегистрированы в Минюсте России).
6. Положение по проведению экспертизы промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используются паровые и водогрейные котлы, сосуды, работающие под давлением, трубопроводы пара и горячей воды. Госгортехнадзор России. 2002 г.
7. Положение по проведению экспертизы промышленной безопасности на объектах газоснабжения. РД 12-331-99. Госгортехнадзор России. 1999 г.
8. Положение о Наблюдательном совете Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-02. Госгортехнадзор России. 1999 г.
9. Положение о Консультативном совете Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-03. Госгортехнадзор России. 1999 г.
10. Положение об отраслевых комиссиях Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-08. Госгортехнадзор России. 1999 г.
11. Положение о Координирующем органе Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-09. Госгортехнадзор России. 1999 г.
12. Положение о порядке утверждения заключений экспертизы промышленной безопасности. РД 03-298-99. Госгортехнадзор России. 1999 г.
13. Общие положения по обеспечению качества экспертизы промышленной безопасности. СДА-01. Госгортехнадзор России. 1999 г.
14. Положение о Комиссии по аккредитации Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-04. Госгортехнадзор России. 1999 г.
15. Положение о Комиссии по апелляциям Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-05. Госгортехнадзор России. 1999 г.
16. Положение о Комиссии по обеспечению соответствия Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-06. Госгортехнадзор России. 1999 г.
17. Положение о Комиссии по правилам Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-07. Госгортехнадзор России. 1999 г.
18. Общие требования к аккредитации экспертных организаций Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-10. Госгортехнадзор России. 1999 г.
19. Требования к экспертным организациям Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-11. Госгортехнадзор России. 1999 г.
20. Правила аттестации экспертов Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-12. Госгортехнадзор России. 1999 г.
21. Положение о Территориальном уполномоченном органе Системы экспертизы промышленной безопасности. СДА-13. Госгортехнадзор России. 1999 г.
22. Временные правила аттестации экспертов в области экспертизы декларации промышленной безопасности. СДА-14. Госгортехнадзор России. 2000 г.
23. Положение о порядке продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах (РД-03-484-02). Госгортехнадзор России. 2002 г.
24. Положение о порядке проведения экспертизы документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения и (или) качества заявленной деятельности (РД-3-13-99). Госатомнадзор России. 1999 г.
25. Требования к составу и содержанию документов, подтверждающих способность организации проводить экспертизу документов по обоснованию безопасности при использовании атомной энергии и/или качества заявленной деятельности (РД-03-39-98). Госатомнадзор России. 1998 г.

Принципиальная схема Системы экспертизы и аккредитации Госгортехнадзора России



Вестник Госатомнадзора России

№ 1

№ 2, 2004 г.

