

Продление эксплуатации газопровода или когда нужна экспертиза промышленной безопасности

1. Определение газопровода

Согласно п. 1 ст. 2 и приложению 1 Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» газопроводы относятся к опасным производственным объектам (ОПО) – транспортирование горючих веществ (природный газ).

В соответствии с п.1 ст. 13 ФЗ №116-ФЗ технические устройства, здания и сооружения на ОПО подлежат экспертизе промышленной безопасности (ЭПБ). ЭПБ на опасном производственном объекте может проводиться только в отношении технических устройств (ТУ), зданий и сооружений (ЗС).

Поскольку требования к проведению экспертизы промышленной безопасности ТУ и ЗС разные, то необходимо установить следующее: газопровод это техническое устройство или сооружение?

В статье (находится здесь: <https://maxiprint77.ru/gazoprovod-eto-sooruzheniye-ili-tekhnustroystvo/>) достаточно интересно разобрано отношение газопроводов к ТУ и ЗС. Статья представлена в приложении 1.

Рассмотрим, как определяется газопровод в действующих нормативно-правовых актах (НПА) РФ.

1) Определение газопровода как сооружение приведено в пункте 3.1.4 ГОСТ 34741-2021: *«Газопровод – линейное сооружение, состоящее из соединенных между собой труб, предназначенное для транспортирования газа».*

Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании" установлено, что **обязательные требования содержатся в технических регламентах**, а документы в области стандартизации **являются документами добровольного применения**. Следовательно, данное определение газопровода имеет статус рекомендации.

2) В приложении №1 Руководства по безопасности «Рекомендации по обследованию подземных газопроводов» (утверждено приказом Ростехнадзора от 09.10.2023г. №364) имеется ссылка на п. 3.1.4 ГОСТ 34741-2021. Но Руководство по безопасности распространяется только на подземные газопроводы, а из п. 2 Руководства следует, что применение данного НПА имеет **рекомендательный** характер.

3) В связи с отсутствием в нормативных правовых актах, обязательных к применению, определения газопровода как ТУ или сооружения, в Ростехнадзор были направлены письма с просьбой о разъяснении данного вопроса. В своих ответах сотрудники Управления по надзору за объектами нефтегазового комплекса Ростехнадзора (письмо от 28.10.2015 г. №14-00-10/2286 и письмо от 16.03.2016 г. №14-00-20/479) относят газопровод к сооружению, но не приводят ссылок на НПА, где это подтверждается.

В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, **письма Федеральных органов исполнительной власти не являются нормативными правовыми актами.**

Таким образом, письма Ростехнадзора и его структурных подразделений, в которых разъясняются вопросы применения нормативных правовых актов, не содержат правовых норм и не направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, а содержащиеся в них разъяснения не могут рассматриваться в качестве общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона №247-ФЗ от 31.07.2020 года «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» существуют следующие требования к официальным разъяснениям:

п. 1. Федеральные органы исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов дают официальные разъяснения обязательных требований исключительно в целях пояснения их содержания. Официальные разъяснения не могут устанавливать новые обязательные требования, а также изменять смысл обязательных требований и выходить за пределы разъясняемых обязательных требований.

п. 2. Официальные разъяснения обязательных требований утверждаются руководителем (заместителем руководителя) федерального органа исполнительной власти.

4) При определении газопровода как сооружения часто ссылаются на п. 23 гл. 1 ст. 2 Федерального Закона №384-ФЗ от 30.12.2009 г. «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». В нём говорится, что *сооружение - результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.*

Это достаточно общее определение в котором:

- непосредственно про газопроводы или трубопроводы ничего не сказано;
- газопровод не служит для хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов;
- если, например, магистральный газопровод представляет из себя линейную конструкцию, то газопровод в пределах котла имеет разветвлённое, пространственное строение, он от межцехового газопровода может разводиться на правую и левую стороны котла, поднимается на каждый ярус горелок и далее подводится к каждой горелке, имеет многочисленные изменения направления потока рабочей среды как в горизонтальной, так и в вертикальной плоскости;
- данное определение подходит к автомобильной, железной дороге, эстакаде, но газопровод работает под внутренним избыточным давлением, например, как сосуд или котёл, которые являются техническими устройствами;
- газопровод не имеет несущих конструкций, сооружения – это то, на что опирается или к чему подвешен газопровод;
- газопроводы представляют собой более сложные технические системы по сравнению с сооружениями и состоят из различных компонентов, таких как трубы, компенсаторы, клапаны, запорная арматура, соединительные элементы, контрольно-измерительные приборы и автоматика, электроизолирующие соединения и др., которые необходимы для осуществления безопасного и эффективного транспортирования газа;

- в п. 3.22 СП 86.13330.2022 сказано, что сооружения используются для целей обслуживания и управления объектами трубопровода, но трубопровод сооружением не является;
- заключения ЭПБ на газопроводы регистрируются Ростехнадзором в реестре экспертиз промышленной безопасности как ТУ, так и ЗС;
- смотри следующий пункт.

5) В п. 7 «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» (утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 870) сказано, что **газопровод – конструкция, состоящая из соединённых между собой труб, предназначенная для транспортирования природного газа.**

В соответствии с п.3 ст. 7 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" содержащиеся в технических регламентах обязательные требования **имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации** и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент.

Поскольку в НПА, обязательных к применению, определение газопровода как ТУ или сооружения отсутствует, то следует рассматривать газопровод как конструкцию. Но в данном случае остаётся открытым вопрос о проведении экспертизы промышленной безопасности в соответствии с требованием п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ (с изменениями на 29.12.2022г.). Рассмотрим газопровод и как ТУ и как сооружение на опасном производственном объекте.

2. Газопровод как техническое устройство на ОПО

В п. 2 ст. 7 Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» указаны условия проведения ЭПБ ТУ.

*Если **техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к такому техническому устройству, оно подлежит экспертизе промышленной безопасности:***

- до начала применения на опасном производственном объекте;
- по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем;
- при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает двадцать лет;
- после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство.

Согласно п. 76 «**Технического регламента** о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» для установления возможности эксплуатации **газопроводов, зданий и сооружений и технологических устройств сетей газораспределения и газопотребления после сроков, указанных в проектной документации, должно проводиться их **техническое диагностирование.**** **Предельные сроки дальнейшей эксплуатации объектов**

технического регулирования настоящего технического регламента должны устанавливаться по результатам технического диагностирования.

Таким образом, экспертиза промышленной безопасности газопровода как технического устройства на опасном производственном объекте должна проводиться в следующих случаях:

- до начала применения на опасном производственном объекте;
- после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство.

При этом, предельные сроки дальнейшей эксплуатации устанавливаются по результатам технического диагностирования.

В остальных случаях продление эксплуатации газопровода на ОПО и определение предельных сроков дальнейшей эксплуатации выполняется в соответствии с техническим регламентом, т.е. проводится техническое диагностирование.

3. Газопровод как сооружение на ОПО

В п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ сказано, что сооружения на опасном производственном объекте подлежат экспертизе промышленной безопасности, но условия, при которых ЭПБ необходимо проводить, не указаны.

В п. 5 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", утверждены приказом Ростехнадзора от 20.10.2020 года №420, перечислены условия, при которых должна проводиться ЭПБ зданий и сооружений:

- *в случае истечения срока эксплуатации здания или сооружения, установленного проектной документацией;*
- *в случае отсутствия проектной документации, либо отсутствия в проектной документации данных о сроке эксплуатации здания или сооружения;*
- *после аварии на опасном производственном объекте, в результате которой были повреждены несущие конструкции данных зданий и сооружений;*
- *по истечении сроков безопасной эксплуатации, установленных заключениями экспертизы.*

В соответствии с иерархической структурой НПА в РФ (см. приложение 2) прежде чем руководствоваться Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", утвержденные приказом Ростехнадзора от 20.10.2020 года №420, **необходимо выполнить требования** «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления», утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 870. Согласно п. 76. «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления», для установления возможности эксплуатации **газопроводов, зданий и сооружений и технологических устройств сетей газораспределения и газопотребления после сроков, указанных в проектной документации, должно проводиться их техническое диагностирование.** **Предельные сроки дальнейшей эксплуатации объектов технического регулирования настоящего технического**

регламента должны устанавливаться по результатам технического диагностирования.

Таким образом, **продление эксплуатации и определение предельных сроков дальнейшей эксплуатации газопровода как сооружения следует проводить согласно техническому регламенту в форме технического диагностирования.**

Экспертизу промышленной безопасности газопровода как сооружения на ОПО в соответствии с ФНиП "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности" следует выполнять после аварии на опасном производственном объекте, в результате которой были повреждены несущие конструкции данных зданий и сооружений.

При этом, предельные сроки дальнейшей эксплуатации устанавливаются по результатам технического диагностирования.

Если была проведена экспертиза промышленной безопасности газопровода после истечения срока эксплуатации, установленного проектной документацией, то по истечении сроков безопасной эксплуатации, установленных заключениями экспертизы, следует проводить техническое диагностирование, поскольку предельные сроки дальнейшей эксплуатации газопровода устанавливаются по результатам технического диагностирования.

В случае отсутствия проектной документации, либо отсутствия в проектной документации данных о сроке эксплуатации газопровода эти сведения необходимо запросить в проектной организации. Если срок эксплуатации газопровода установить не удалось, то срок эксплуатации газопровод рассматривается как истёкший, следует проводить техническое диагностирование, поскольку предельные сроки дальнейшей эксплуатации устанавливаются по результатам технического диагностирования.

4. Выводы

5.1. Определение газопровода как ТУ или сооружения в законодательстве РФ отсутствует.

5.2. В соответствии с п. 7 «Технический регламент о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» **газопровод - это конструкция.**

5.3. В соответствии с иерархической структурой нормативно-правовых актов в РФ НПА, утверждённые Ростехнадзором, имеют меньшую степень важности и юридической силы, чем постановления Правительства РФ.

5.4. Согласно п. 76. «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления», *для установления возможности эксплуатации газопроводов, зданий и сооружений и технологических устройств сетей газораспределения и газопотребления после сроков, указанных в проектной документации, должно проводиться их **техническое диагностирование. Предельные сроки дальнейшей эксплуатации объектов технического регулирования настоящего технического регламента должны устанавливаться по результатам технического диагностирования.***

5.5. Пункт 76 «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» определяет продление в форме технического диагностирования не только газопроводов, но и **зданий и сооружений, технологических устройств сетей газораспределения и газопотребления, т.е. газорегуляторных пунктов, газорегуляторных пунктов блочных, газорегуляторных пунктов шкафных, газорегуляторных установок**

и пунктов учета газа (см. п. 7 «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления»).

5.6. Экспертиза промышленной безопасности газопроводов, зданий и сооружений сетей газораспределения и газопотребления должна проводиться в случаях, указанных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи.

5.7. Учитывая вышеизложенное, можно признать, что Правительством Российской Федерации предусмотрено продление эксплуатации газопровода и определение предельных сроков дальнейшей эксплуатации в форме технического диагностирования без определения газопровода как технического устройства или сооружения.

5.8. Согласно п. 102 «Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» **лица, виновные в нарушении требований настоящего технического регламента, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

5. Перечень НПА, использованных в данной статье

1) Федеральный закон от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изменениями на 29.12.2022г.).

2) Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании" (с изменениями на 2 июля 2021 года), (редакция, действующая с 23 декабря 2021 года).

3) Федеральный закон №384-ФЗ от 30.12.2009 г. «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (с изменениями на 2 июля 2013 года).

4) Федеральный закон №247-ФЗ от 31.07.2020 г. «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (с изменениями на 24 сентября 2022г.).

5) Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изменениями на 14 февраля 2023 года).

6) Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 870 «Технический регламент о безопасности сетей газораспределения и газопотребления» (с изменениями на 14 декабря 2018 года).

7) Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 года №241 «О мерах по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации» (с изменениями на 4 февраля 2011 года).

8) Постановление правительства Российской Федерации от 30.07.2004 года №401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (с изменениями на 31 октября 2023г.)

9) Федеральные нормы и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности" (с изменениями на 13 апреля 2022 года), утверждены приказом Ростехнадзора от 20.10.2020 года №420.

10) Руководство по безопасности «Рекомендации по обследованию подземных газопроводов», утверждено приказом Ростехнадзора от 09.10.2023г. №364.

11) ГОСТ 34741-2021 «Системы газораспределительные. Требования к эксплуатации сетей газораспределения природного газа».

12) СП 86.13330.2022 «Свод правил. Магистральные трубопроводы», введён 15.05.2022.

Газопровод это сооружение или техническое устройство

Газопровод – это важная инфраструктурная система, предназначенная для транспортировки газа на значительные расстояния. Он играет ключевую роль в энергетической отрасли и обеспечивает надежную поставку газа потребителям. Возникает вопрос: является ли газопровод всего лишь сооружением, или это сложное техническое устройство? В данной статье мы разберемся в этом вопросе и вынесем окончательный вердикт.

Газопровод как сооружение

Изначально газопровод возникает как результат инженерных работ. Его строят, прокладывая трубы в земле, и выполняют различные гидро-, тепло-, и геофизические исследования для обеспечения надежности и эффективности системы. Газопровод несет в себе признаки строительной работы, поскольку требует огромных финансовых вложений, организации сложных логистических процессов и масштабной строительной техники.

Кроме того, газопроводы представляют собой инженерные сооружения, которые подразумевают в себе определенную архитектурную конструкцию. Они проектируются с учетом многих факторов, включая географию местности, погодные условия, а также требования безопасности и экологии. В связи с этим, можно утверждать, что газопроводы можно рассматривать как сооружения, строительство которых требует специальных знаний и навыков.

Газопровод как техническое устройство

С другой стороны, газопроводы выполняют более сложные функции, нежели простое сооружение. Они представляют собой сложные технические системы, основанные на передовых инженерных разработках и технологиях. Главная задача газопровода – эффективная транспортировка газа на большие расстояния с минимальными потерями и рисками.

Инженеры разрабатывают и совершенствуют различные компоненты газопровода, такие как компрессорные станции, клапаны, регуляторы давления и системы мониторинга. Эти компоненты работают вместе, чтобы обеспечить безопасную и эффективную транспортировку газа. Сложность и масштабность этих технических систем делает газопроводы больше, чем просто сооружения, и позволяет рассматривать их как современные технические устройства.

Итог

Таким образом, газопроводы можно рассматривать и как сооружения, и как технические устройства. Они объединяют в себе архитектурные, инженерные и технические аспекты. Газопроводы – это сложные технические системы, строительство и эксплуатация которых требуют специализированных знаний и навыков.

Иерархическая структура нормативно-правовых актов в РФ

В РФ существует иерархическая структура нормативно-правовых актов, которая обеспечивает их упорядоченность и отражает степень их важности и юридической силы. На вершине иерархии находятся нормативно-правовые акты федерального значения, такие как конституция и федеральные законы. Они являются основными источниками права и имеют прямую юридическую силу. Ниже располагаются акты Президента РФ, правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, такие как указы, распоряжения, постановления и др. Эти акты имеют прямое действие и являются обязательными для исполнения в пределах своей компетенции. Иерархическая структура нормативно-правовых актов представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Иерархическая структура нормативно-правовых актов в РФ

Какое место в иерархической структуре нормативно-правовых актов в РФ занимают НПА Ростехнадзора?

В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона №116-ФЗ орган государственного регулирования для осуществления своей деятельности в области промышленной безопасности должен быть уполномочен Правительством РФ на этот вид деятельности.

Деятельность Ростехнадзора осуществляется на основании Постановления правительства Российской Федерации от 30.07.2004 года №401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Деятельность Ростехнадзора по продлению срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений, эксплуатируемых на опасных производственных объектах (определение остаточного ресурса) на территории Российской Федерации осуществляется на основании постановления Правительства от 28 марта 2001 года №241 «О мерах по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации».

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, утверждённые Ростехнадзором, являются НПА федерального органа власти, следовательно, **НПА Ростехнадзора имеют меньшую степень важности и юридической силы чем постановления Правительства РФ.**