

МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ К ИСТОРИИ ГОРНОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Указу Петра I от 10 декабря 1719 г. об учреждении Берг-Коллегии исполняется в этом году 280 лет. С этого времени все «дела по горной части», были изъяты из компетенции местных властей, началось формирование отечественной горной администрации с ее собственными местными органами, которые управляли казенными горными заводами и осуществляли надзор за частновладельческими.

Предметом горного надзора первоначально было соблюдение права собственности на недра, уплата горной подати, объемы используемого сырья и продукции, обязательные поставки золота и серебра в казну, порядок разработки месторождений и т. п. В Указе говорилось и об обязанности Берг-Коллегии способствовать решению технических вопросов: «Берг-Коллегии имеет ... всякие способы показать, коим образом с тою рудою и минералами наилучшим образом поступать, и в доброе и неубыточное состояние произвести».

Уже в первой половине XVIII века горная администрация как инициатор развития горного дела и одновременно крупнейший горнозаводчик столкнулась с целым рядом практических вопросов по организации производства и быта в населенных пунктах горных округов, обеспечению заболевших и пострадавших на производстве, открытию школ, училищ, богаделен и т. п. Выполнение соответствующих мероприятий контролировалось горной администрацией.

В 20-е и 30-е годы выдающийся вклад в развитие горного надзора внес знаменитый русский историк, горный инженер, администратор и продолжатель петровских реформ В.Н.Татищев. Подготовленные им Горный Устав и «Наказ шихтмейстеру» (руководство по надзору за частновладельческими предприятиями) действовали на Урале практически на протяжении всего XVIII века.

Законом от 7 января 1818 г. на горных начальников Уральского хребта был возложен надзор за работами на частных рудниках и заводах.

Сфера горного надзора с развитием горнозаводской промышленности постоянно расширялась и в XIX веке, когда функции Берг-Коллегии были переданы Горному департаменту.

После реформы 1861 года долгое время существовала так называемая «горная полиция», состоявшая из «горных исправников», руководивших «горнополицейскими округами» и подчиненных местным горным управлениям. Помимо общеполицейских функций по охране общественного порядка и спокойствия эти исправники принимали заявки на вновь открытые золотые россыпи и рудные месторождения, предотвращали злоупотребления, связанные с сокрытием золота, но прежде всего осуществляли надзор за приисковыми рабочими и за отношениям к ним нанимателей. Специальный же надзор за безопасностью горных работ и порядком разработки месторождений конечно осуществляли не исправники, а окружающие горные инженеры.

В 1880 году появились первые отечественные правила — «о порядке производства горнопромышленниками подземных работ». Благодаря которым надзор получил возможность опираться на свод технических норм. С этого времени он и стал называться «горнотехническим».

Контроль за соблюдением этих правил и ряда других нормативных документов, принятых в последней четверти прошлого века, сначала был одной из функций местного горного управления. В 1892 г. была учреждена особая горнозаводская инспекция в составе горных управлений. Обязанности горных инспекторов были возложены на окружных горных инженеров и их помощников. Высочайше утвержденное в том же году «Положение о круге ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления» включало в число этих обязанностей «надзор за соблюдением правил о безопасности горных и заводских работ... общее наблюдение за правильностью горных работ в техническом отношении; рассмотрение дел о несчастных случаях на горных заводах и промыслах».

В 1899 г. эта инспекция, оставаясь в системе горного департамента, вместе с фабричной инспекцией была подчинена Главному по фабричным и горнозаводским делам присутствию, исключительной компетенцией которого стало утверждение и издание «инструкций и правил по всем предметам надзора», а также «общих правил по охране жизни, здоровья и правест-

ленности рабочих». Этот межведомственный коллегиальный орган просуществовал вплоть до 1917 г.

В годы советской власти надзор прежде чем стать государственным был и профсоюзным и ведомственным. Причем, горный надзор, надзор за безопасностью работ в промышленности и котлонадзор были разобщены по отдельным наркоматам и министерствам. В 1954 г. с целью преодоления этой ведомственности и обеспечения организационной и методической интeгpации видов надзора был образован Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР — Госгортехнадзор СССР.

В ноябре 1990 г. был образован Госгортехнадзор РСФСР, правопреемником которого и является сегодня Федеральный горный и промышленный надзор России — именно такой статус получил Госгортехнадзор России после ряда организационных преобразований в начале 90-х годов.

Начало этого кратко описанного здесь развития горного надзора и знаменует петровский Указ от 10 декабря 1719 года.

В области развития структуры горного надзора в России на протяжении 280 лет можно выделить нижеследующие основные факты и события:

- 1719 — учреждена Берг-коллегия.
- 1734 — В.И.Татищев подготавливает Горный устав и Наказ шихтмейстеру,
- 1806 — подготовлено Горное положение,
- 1818 — на горных начальников Уральского хребта возложен надзор за работами на частных рудниках и заводах,
- 1880 — утверждены Правила о порядке производства горнопромышленниками подземных работ,
- 1888 — утверждены Инструкция по надзору за производством горных работ и Инструкция по производству маркшейдерских работ,
- 1892 — утверждены Правила производства работ на золотых промыслах,
- 1892 — учреждена особая горнозаводская инспекция,
- 1899 — горнозаводская и фабричная инспекции подчинены межведомственному коллегиальному органу — Главному по фабричным и горнозаводским делам присутствию,
- 1918 — горный надзор возложен на Инспекцию труда Наркомтруда,
- 1922 — горный надзор возложен на Центральное управление горного надзора ВСНХ РСФСР,

1927 — В составе Наркомтруда создана Государственная горнотехническая инспекция.

1933 — Горнотехническая инспекция по частям передана в соответствующие отраслевые ЦК профсоюзов,

1936 — Горнотехническая инспекция передана из профсоюзов в Наркомат тяжелой промышленности,

1939 — образованы горнотехнические инспекции при отраслевых наркоматах,

1947 — образовано Главное управление горного надзора при Совете Министров СССР,

1954 — образован Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзор СССР).

1958 — упразднение Госгортехнадзора СССР и образование государственных комитетов по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору в РСФСР, УССР, УзбССР, КазССР, ГрузССР и Азербайджанской ССР, а в остальных союзных республиках — соответствующих инспекций.

1966 — образование союзно-республиканского Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР, который осуществлял надзор через республиканские комитеты, а в РСФСР — через свои региональные органы,

1990 — образован Госгортехнадзор РСФСР

1991 — Госгортехнадзор РСФСР стал Государственным комитетом при Президенте Российской Федерации,

1992 — Госгортехнадзор России передан в состав Правительства Российской Федерации, реорганизован в Федеральную службу, а затем — в Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России),

1997 — утвержден Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Развитие структуры территориальных органов горного надзора отражено в изменениях структуры горных округов, т. е. административных районов в пределах которых концентрировались горные предприятия. Администрация горных округов, которые создавались для управления казенными горными заводами и надзора над частными, и выполняла функции горного надзора.

В соответствии с Горным положением 1806 года первый горный округ с управлением в Перми включал горные заводы «хребта Уральского», второй с управлением в Москве — «замос-

ковные». Во второй половине XIX в. существовавшие и вновь образуемые горные округа входили в состав отдельных горных областей: Первый и Второй замосковные — в Замосковную горную область (1865); Вятский, Восточный, Верхотурский, Екатеринбургский, Западный, Оренбургский, Пермский, Уфимский — в область Уральского хребта (1867); Владикавказский — в Кавказскую горную область (1887); Ачинско-Мишусенский, Семипалатинско-Семиреченский, Северо-Енисейский, Тобольско-Акмоллинский, Томский, Южно-Енисейский — в Западно-Сибирскую или Томскую горную область (1888); Амурский, Бирюсинский, Восточно-Забайкальский, Западно-Забайкальский, Ленский, Приморский — в Восточно-Сибирскую или Иркутскую горную область (1888); Нижневожжский и Средневожжский — в Волжскую горную область (1894); Вологодско-Архангельский, Олонекский — в Северную горную область (1899); Астраханско-Саратовский, Воронежско-Донской, Таганрог-Макаевский — в Юго-Восточную горную область (1900). В 1899 году Замосковная горная область была разделена на Владимирский, Калужско-Смоленский, Московско-Рязанский, Орловско-Тульский и Тамбовско-Пензенский горные округа.

Границы горных округов (в 20-е годы XX века — рудных районов) многократно изменялись и в годы советской власти.

В 1947 году при утверждении Положения о Главном управлении государственного горного надзора при Совете Министров СССР постановлением Совета Министров СССР от 16.12.47 № 4048 были образованы Северо-Западное управление горного округа (г. Ленинград), Центральное управление горного округа (г. Москва), Северо-Кавказское управление горного округа (г. Краснодар), Южно-Уральское управление горного округа (г. Уфа), Уральское управление горного округа (г. Свердловск), Серовское управление горного округа (г. Серов), Западно-Сибирское управление горного округа (г. Новосибирск), Красноярское управление горного округа (г. Красноярск), Иркутское управление горного округа (г. Иркутск), Забайкальское управление горного округа (г. Улан-Уде), Дальневосточное управление горного округа (г. Хабаровск), Магаданское управление горного округа (г. Магадан), Средне-Волжское управление горного округа (г. Куйбышев). Все эти округа подразделялись на горные районы.

В 1951 году постановлением Совета Министров СССР от 03.02.51 № 312 были образованы уже не подразделявшиеся на горные районы

новые горные округа: Северо-Западный (г. Ленинград), Центральный (г. Москва), Северо-Кавказский (г. Краснодар), Средне-Волжский (г. Куйбышев), Свердловский (г. Свердловск), Уфимский (г. Уфа), Западно-Сибирский (г. Новосибирск), Хабаровский (г. Хабаровск), Иркутский (г. Иркутск), Красноярский (г. Красноярск), Забайкальский (г. Улан-Уде), Магаданский (г. Магадан), Приморский (г. Владивосток), Читинский (г. Чита), Кузнецкий (г. Сталинск), Челябинский (г. Челябинск), Молотовский (г. Кизел), Ухтинский (г. Ухта), Саратовский (г. Саратов), Ростовский (г. Шахты), Грозненский (г. Грозный), Ессентуковский (г. Ессентуки), Подмосковский (г. Тула), Хакассский (г. Абакан).

В 1953 году одновременно с утверждением структуры и шагов Главного управления государственного горного надзора при Совете Министров СССР постановлением Совета Министров СССР от 18.04.53 № 1093 были образованы Магаданский, Хабаровский, Читинский, Иркутский, Красноярский, Кузнецкий, Западно-Сибирский, Челябинский, Уфимский, Ухтинский, Свердловский, Средне-Волжский, Молотовский, Подмосковский, Северо-Западный, Северо-Кавказский и Ростовский горные округа.

В 1954 году после образования Комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзор СССР) постановлением Совета Министров СССР от 20.08.54 № 1747 были образованы и его местные органы: Управление Воронежского округа (г. Воронеж), Управление Горьковского округа (г. Горький), Управление Грозненского округа (г. Грозный), Управление Западно-Сибирского округа (г. Новосибирск), Управление Иркутского округа (г. Иркутск), Управление Ивановского округа (г. Иваново), Управление Каменского округа (г. Шахты), Управление Красноярского округа (г. Красноярск), Управление Кузнецкого округа (г. Сталинск), Управление Магаданского округа (г. Магадан), Управление Молотовского округа (г. Мологов), Управление Московского округа по котлонадзору (г. Москва), Управление Московского округа по газовому надзору (г. Москва), Управление Подмосковного округа (г. Тула), Управление Ростовского округа (г. Ростов-на-Дону), Управление Саратовского округа (г. Саратов), Управление Северо-Западного округа (г. Ленинград), Управление Северо-Кавказского округа (г. Краснодар), Управление Средне-Волжского округа (г. Куйбышев), Управление Сталинградского округа (г. Сталинград), Управление Та-

тарского округа (г. Казань), Управление Уфимского округа (г. Уфа), Управление Дальневосточного округа (г. Хабаровск), Управление Челябинского округа (г. Челябинск), Управление Читинского округа (г. Чита), Управление Ярославского округа (г. Ярославль).

В 1958 году, когда был ликвидирован Госгортехнадзор СССР и образован Госгортехнадзор РСФСР, после ряда переименований в 50-е годы структура управлений округов госгортехнадзора на территории Российской Федерации включала в себя:

Управление Горьковского округа (г. Горький), Управление Грозненского округа (г. Грозный), Управление Западно-Сибирского округа (г. Новосибирск), Управление Иркутского округа (г. Иркутск), Управление Красноярского округа (г. Красноярск), Управление Кузнецкого округа (г. Кемерово), Управление Магаданского округа (г. Магадан), Управление Нижне-Волжского округа (г. Сталинград), Управление Пермского округа (г. Пермь), Управление Печорского округа (г. Воркута), Управление Приморского округа (г. Владивосток), Управление Ростовского округа (г. Шахты), Управление Саратовского округа (г. Саратов), Управление Сахалинского округа (г. Южно-Сахалинск), Управление Свердловского округа (г. Свердловск), Управление Северо-Западного округа (г. Ленинград), Управление Северо-Кавказского округа (г. Краснодар), Управление Средне-Волжского округа (г. Куйбышев), Управление Татарского округа (г. Казань), Управление Тульского округа (г. Тула), Управление Уфимского округа (г. Уфа), Управление Хабаровского округа (г. Хабаровск), Управление Центрального округа (г. Москва), Управление Челябинского округа (г. Челябинск), Управление Читинского округа (г. Чита), Управление Ярославского округа (г. Ярославль).

Сегодняшний инспектор Госгортехнадзора России имеет дело с объектом надзора, включающим в себя около 160 тысяч современных промышленных предприятий и 2,3 миллиона опасных производственных объектов, и контролирует не просто «безопасное ведение работ в промышленности», а соблюдение норм «промышленной безопасности».

Госгортехнадзор России участвует в разработке проектов законодательных актов, в подготовке решений Президента и Правительства,

организовывает разработку утверждаемых им же федеральных правил и норм по безопасности, по устройству, изготовлению и эксплуатации оборудования, по перевозкам опасных грузов железнодорожным транспортом, по рациональному использованию и охране недр, обеспечивая во всех необходимых случаях единство требований, содержащихся в нормативных документах.

Обеспечение промышленной безопасности невозможно и без рассмогрения и согласования Госгортехнадзором России проектов стандартов и нормативных документов других органов федеральной исполнительной власти, без участия его в разработке и согласовании международных правил, норм и стандартов. С той же целью Госгортехнадзор России выдает специальные разрешения (лицензии) на отдельные виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств, определяет технические требования, которые должны выполняться при ликвидации и консервации горных предприятий и выполняет целый ряд функций в области надзора за охраной недр и геолого-маркшейдерского контроля. Именно так выглядит в самом общем виде далеко не полный перечень функций, выполняемых Госгортехнадзором России в процессе возложенного на него государственного регулирования промышленной безопасности в подконтрольных отраслях промышленности и при эксплуатации подконтрольных объектов.

Это прежде всего традиционно опасные угольная и горнорудная, нефте- и газодобывающая промышленность, хранение и использование промышленных взрывчатых материалов, геологоразведочные работы, объекты котлонадзора и подъемные сооружения.

На протяжении всей своей 280-летней истории надзор за безопасностью в горной промышленности испытывал влияние различных экономических и социальных факторов и должен был учитывать состояние народного хозяйства.

И сегодня на регулирование промышленной безопасности влияют реформирование структуры управления экономикой, появление предприятий с различными формами собственности, реорганизация и упразднение ряда отраслевых министерств и ведомств, которые в недавнем прошлом осуществляли ведомственный надзор за безопасностью, создавали и развивали нормативно-техническую базу и имели технические и финансовые возможности для обеспечения безопасности. К этому нужно присовокупить и сложное экономическое положение

многих и многих предприятий, использующих морально и физически устаревшее оборудование.

В таких условиях необходимо искать новые подходы к управлению промышленной безопасностью, имея в виду, что полумеры не исправят положения, что необходимы принципиальные и радикальные изменения, даже если для этого придется отказаться от тотального пообъектного контроля, для которого уже не хватает ни людей, ни средств.

Настолько коренное изменение должно быть подготовлено. Эта подготовка и проводится сейчас одновременно по нескольким направлениям и в соответствии с одобренной Правительством Российской Федерации Концепцией совершенствования системы Госгортехнадзора России.

Для реформирования системы управления промышленной безопасностью проводятся эксперименты в Управлении Воронежского округа Госгортехнадзора России, в компаниях «Лукойл» и «Транснефть», в ряде других регионов, на базе крупных производственных структур.

Прошедший, 1998 год был для Госгортехнадзора России годом подготовки к реализации Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». На протяжении его внедрялись или совершенствовались такие процедуры, как лицензирование видов деятельности в области промышленной безопасности, декларирование промышленной безопасности опасных производственных объектов, сертификация оборудования, экспертиза промышленной безопасности.

Началось создание информационно-управляющей системы регулирования промышленной безопасностью. Принят ряд нормативных документов, регулирующих промышленную безопасность по направлениям и видам надзорной деятельности. Подготовлен и принят Государственной Думой в первом чтении законопроект «Оборот взрывчатых материалов промышленного назначения».

Совершенствовались также формы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, с 14 из которых были заключены соглашения о взаимодействии в области регулирования промышленной безопасности.

В первом полугодии юбилейного, 1999 года на подконтрольных Госгортехнадзору России предприятиях и объектах произошло 128 аварий (на 28 % меньше, чем за первые шесть месяцев 1998 года) и погибли 190 человек (меньшее по сравнению с 1998 годом составляет

14 %). Но за этими общими цифрами стоит частности, которые свидетельствуют о неудовлетворительном состоянии промышленной безопасности.

Увеличилось число аварий в нефтедобывающих производствах. По-прежнему высокой остается аварийность на объектах магистрального трубопроводного транспорта, в угольной промышленности. Повысилась аварийность на предприятиях, подконтрольных тринадцати территориальным органам госгортехнадзора, и особенно по Ростовскому, Нижегородскому и Оренбургскому управлениям, по управлениям Тюменского, Западно-Уральского и Приволжского округов.

На объектах газоснабжения, в горнорудных и нефтедобывающих производствах, при взрывных работах и обращении со взрывчатыми материалами вырос смертельный травматизм. Доля смертельных случаев в угольной промышленности от всех на подконтрольных предприятиях и объектах составила 24%, на горнорудных — 22%.

Общее снижение уровня аварийности и травматизма объясняется тем, что в I полугодии этого года в известной мере благодаря усилению надзора, своевременному выявлению дефектов оборудования и экспертизе его технического состояния не было крупных аварий с тяжелыми последствиями. Но вероятность таких аварий не уменьшилась.

Проведенные обследования показывают, что 87 % производств не соответствуют всем действующим требованиям безопасности. На многих предприятиях основные фонды изношены на 70 и более процентов. Более 10 % опасных объектов требуют модернизации, около 10 % — необходимо перепрофилировать на другие технологии.

В таких условиях необходимо при осуществлении надзора сделать акцент на контроле за функционированием на предприятиях систем управления промышленной безопасностью. Возможность этого изменения надзорной политики предоставляет Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Госгортехнадзором России разрабатываются единые требования к системам управления промышленной безопасностью на опасных производственных объектах, повышающие ответственность руководителей организаций и предприятий, что будет полностью соответствовать практике стран с развитой рыночной экономикой.

Установление законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» норм по сбору, накоплению и передаче информации об опасном производственном объекте даст возможность результативно анализировать эту информацию. Анализ будет проводиться с помощью информационно-управляющей системы на основе единого программного обеспечения, с применением современных информационных технологий, использующих средства вычислительной техники и связи. Одновременно будет решена задача по организации и ведению государственного реестра опасных производственных объектов.

Следующая насущная задача эффективного регулирования промышленной безопасности — совершенствование нормативной базы. В системе Госгортехнадзора России и на подконтрольных ему объектах действуют около 300 нормативных документов, 53 % из них утверждены до 1993 года, а 36 % — более 10 лет назад. Необходимо пересмотреть и устаревшие отраслевые нормативы. Предложение Госгортехнадзора России об обновлении и адаптации к современным экономическим условиям нормативной базы промышленной безопасности поддержано Правительством Российской Федерации. В ближайшие 2-3 года будут разработаны и пересмотрены более 100 нормативных документов по промышленной безопасности и охраны недр.

Требуется разрешения и вопрос об определении сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности. Для эффективного взаимодействия со смежными ведомствами, разделения полномочий и ликвидации дублирования на основе двухсторонних соглашений Госгортехнадзор России взаимодействует с надзорными

органами Минобороны России, МВД России, ФАПСи, Госстандарта России, Госстроя России, Минтруда России. Подготавливаются или находятся в стадии согласования соглашения с целым рядом других ведомств. Территориальные органы Госгортехнадзора России взаимодействуют с исполнительной властью субъектов Российской Федерации, участвуют в разработке и реализации региональных программы, формируют областные администрации, администрации городов в состоянии безопасности на промышленных объектах и производствах, участвуют в совместной работе с территориальными подсистемами РСЧС, с территориальными органами Минтруда России, Госкомэкологии России, Санэпиднадзора России, МВД России.

За последние годы без увеличения численности работников Госгортехнадзором России взяты под надзор металлургические производства в машиностроительной и оборонной отраслях промышленности, метрополитены, объекты нефтепродуктообеспечения и ряд других производств и объектов повышенной опасности.

На 19 % увеличилось с 1992 года число поднадзорных Госгортехнадзору России предприятий и организаций, а поднадзорных опасных производственных объектов — только за 1998 год — на 12 %. Штатная же численность работников его территориальных органов сократилась с 1992 года на 28 %. Нагрузка на одного инспектора выросла с 19 предприятий до 31. Только за 1998 год нагрузка инспектора, контролирующего опасные производственные объекты, увеличилась на 32 %. Все это однозначно свидетельствует о необходимости изменения надзорной политики. Решающим для этих изменений и должен стать юбилейный, 280-й год горного надзора в России.