УДК 351.824.1:658.382.3

В.М. КУЛЬЕЧЕВ
Федеральная служба
по технологическому надзору

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассмотрены основы формирования национальной политики по обеспечению промышленной безопасности и разработки законодательства, направленного на предотвращение промышленных аварий. Разработаны концепция совершенствования нормативного регулирования промышленной безопасности, а также ряд проектов концепций и технических заданий на разработку технических регламентов для создания нового нормативного правового и технического поля.

The paper deals with the principals of national policy in industrial safety and development of legislation aimed at the prevention of industrial failures. The conception of industrial safety regulatory control updating as well as a number of concept projects and engineering orders for the development of technical regulations for the creation of a new normative legal and technical field have been worked out.

285 лет назад в России началось формирование горной администрации, осуществляющей управление и надзор за горнозаводской промышленностью.

На протяжении всей истории своего существования государственный горный надзор всегда оставался одним из главных звеньев власти, объединяющих промышленность регионов в единое целое. Взаимосвязанные проблемы развития горного дела во все времена относились к числу приоритетных государственных задач. Многие годы горная промышленность была одной из основ экономической независимости и мощи Российского государства. Именно на ее базе сформировались металлургическая, машиностроительная, топливно-энергетическая и ряд других современных отраслей промышленности.

Глубоко символично проведение научно-практической конференции «Безопасное и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов», приуроченное к 285-летнему юбилею легендарной Берг-Коллегии, в стенах Санкт-Петербургского государственного горного института – «alma mater» тысяч горных инженеров, специалистов горного производства.

Горные работы всегда были одной из наиболее опасных сфер трудовой деятельности человека, требующей постоянного внимания к обеспечению безопасности горнорабочих. Первые сведения о разрушительных взрывах метана на угольных шахтах Великобритании и Бельгии относятся к XVII веку. В 1891 г. произошел первый большой взрыв метана в России на Рыковских копях, всколыхнувший всю прогрессивную общественность страны. Из 119 горняков, находившихся в шахте во время взрыва, погибли 54.

Эволюция развития горной промышленности сопровождалась ухудшением безопасных условий труда в шахтах из-за увеличения загрязнения шахтной атмосферы, учащения возникновения подземных пожаров и взрывов метана. С углублением работ усложнялись горно-геологические условия, повышалось горное давление и, как следствие, возрастало число аварий и травм от обвалов и обрушений горной массы. В начале XX века на шахтах Донбасса ежегодно получал травму каждый третий рабочий. Уникальность залегания месторождений требовала применения все более сложных систем их разработки, а повышенная травмоопасность – разработки обя-

зательных требований по безопасному ведению горных работ.

Первый закон по горному делу в России был принят в 1722 г. («Регламент» Петра I) и лишь в 1872 г. была утверждена «Инструкция по надзору за горно-заводским промыслом», содержавшая требования по технике безопасности горных работ.

Первые «Правила для ведения горных работ в видах их безопасности» были утверждены в России в 1882 г.

Горное дело продолжало совершенствоваться и, как следствие, совершенствовалась система обязательных требований по безопасности, неразрывно связанных уже с самой технологией ведения горных работ.

В структуру правил вошли требования к горному хозяйству, противопожарные требования, нормы по проветриванию горных выработок, требования к системам разработки месторождений и другие специальные требования. Эти требования учитывали огромный практический опыт российских горных инженеров, достижения горной науки и техники. Именно правила и инструкции по безопасному ведению горных работ составили методическую основу для формирования норм и правил безопасности в других отраслях промышленности. Развитие обязательных требований по безопасности в горном деле создавало условия и для совершенствования горного надзора. Ускоренные темпы индустриализации во второй половине XX века неизбежно повлекли за собой увеличение количества аварий в промышленности.

Увеличение масштабов производства с использованием больших количеств опасных веществ и энергоемких технологий привело к такому увеличению риска возникновения и развития техногенных аварий и катастроф, при котором в настоящее время одним из основных источников опасности для человечества стала техносфера.

Только в сфере энергетики в мире добывается, хранится и перерабатывается около 10 млрд т условного топлива, т.е. масса, сравнимая по своей энергетической способности гореть и взрываться, с арсеналом ядерного оружия, накопленного в мире за всю историю его существования. Крупнейшие аварии XX века, вызвавшие значительные жертвы, сопровождавшиеся эвакуацией людей, приведшие к загрязнению окружающей среды, произошли в течение трех десятилетий.

Впервые по-настоящему серьезное внимание мирового сообщества к крупным промышленным авариям было привлечено после двух аварий в середине 70-х годов XX века. В 1974 г. в Великобритании произошел взрыв на предприятии в г. Фликсборо, производящем циклогексан. Погибло 28 человек, 89 получили травмы, предприятию был нанесен значительный материальный ущерб. Спустя два года, в итальянском г. Севезо в результате сбоя в процессе производства на химическом предприятии произошел выброс в атмосферу диоксинов, имевший серьезные последствия для здоровья людей, животных, и приведший к эвакуации тысяч семей. Для оценки последствий катастрофы потребовались исследования и в первый год после аварии на эти цели было затрачено около 60 млн долларов США.

Аварии продемонстрировали степень неподготовленности к ним на местном, федеральном и международном уровнях. Их возникновение подчеркнуло наличие пробелов в политике, законодательстве и в механизмах управления безопасностью на промышленных объектах. При расследовании причин аварий выяснилось, что персонал и администрация предприятия, государственные органы не имели конкретных планов действий по локализации этих аварий и ликвидации их последствий.

Анализ причин аварий и катастроф показал, что сложные технические системы, представляющие опасность для людей и окружающей среды, создавались с использованием традиционных инженерных методов расчетов и испытаний, без научно обоснованного анализа критериев риска аварий.

Правительства многих стран осознали необходимость формирования национальной политики по обеспечению промышленной безопасности и разработки законодательства, направленного на предотвращение

промышленных аварий. Стало очевидным, что законодательство должно быть направлено на предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и к ликвидации их последствий.

Развитию законодательства по промышленной безопасности в странах Европы способствовала Директива Европейского сообщества от 24 июня 1982 г. по предотвращению крупных промышленных аварий, принятая после аварии в Севезо и часто называемая по имени этого итальянского города.

В 90-е годы международные организации продолжили активную деятельность в регулировании вопросов предупреждения промышленных аварий.

Кодекс Международной организации труда по предотвращению крупных промышленных аварий и Конвенция Организации объединенных наций о трансграничном воздействии промышленных аварий определили приоритеты при разработке политики в области обеспечения промышленной безопасности.

Общие мировые тенденции последствий экспоненциального увеличения масштабов промышленного производства в части всевозрастающего масштаба негативных последствий промышленных аварий, безусловно, касались и России.

В 1992 г. Российская Федерация подписала Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий, что послужило сигналом научно-технической общественности к разработке нового законодательства и формирования основ государственной политики в области промышленной безопасности.

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» разрабатывался с учетом международного опыта и был принят в июле 1997 г. Он заложил основы государственной политики в области промышленной безопасности на современном этапе развития российского государства и общества. Нормы закона направлены на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и на обеспечение готовности к локализации и ликвидации последствий аварий.

Среди установленных законом новых для России методов регулирования можно выделить следующие:

- регистрация опасных производственных объектов – накопление, анализ и хранение информации в государственном реестре опасных объектов;
- обязательное информирование органов и населения о состоянии безопасности на объектах через декларирование промышленной безопасности;
- экспертиза промышленной безопасности;
- обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных объектов.

Требования промышленной безопасности, установленные законом, распространяются на все стадии функционирования опасного производственного объекта – от проектирования до вывода объекта из эксплуатации.

Закон установил конкретные требования к организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, и обязал их соблюдать эти требования. Установлены, в частности, требования по укомплектованности организаций аттестованными специалистами, осуществлению производственного контроля, поддержанию в рабочем состоянии систем контроля за технологическими процессами и ряд других требований. Требования к эксплуатирующим организациям носят общую направленность на предупреждение аварий на опасных производственных объектах.

Принятие закона практически полностью изменило характер правовых отношений в области промышленной безопасности. Были созданы условия для развития нормативно-правовой базы и совершенствования государственного надзора за соблюдением требований промышленной безопасности. За последние годы отработаны методы ведения надзора, основанные на взаимодействии с системами производственного контроля в эксплуатирующих организациях. Данный подход позволяет реализовать обще-

системные функции для надзорных органов, принятые в экономически развитых странах.

Сегодня появляется возможность эволюционно развивать методы организации и осуществления надзора за состоянием промышленной безопасности уже в составе единой Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В ходе реализации федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» создан государственный реестр опасных производственных объектов, который определяет конкретную направленность и объекты надзора.

Регистрация опасных объектов является новацией в мировой практике регулирования промышленной безопасности, которая успешно реализована в России.

Сформирована система экспертизы промышленной безопасности, в которую входят более тысячи организаций, проводящих экспертизу проектной документации, технических устройств, применяемых на опасных объектах, деклараций промышленной безопасности. Экспертиза промышленной безопасности стала полноправным элементом на рынке услуг для целей безопасности. Это налагает дополнительные требования как к полноте спектра услуг системы экспертизы в целом, так и к соответствию качества услуг международным требованиям.

Отрадно отметить, что сегодня в стадии завершения находится процедура признания в Европейской системе аккредитации Российской системы экспертизы промышленной безопасности. Это большое достижение в условиях интегрирования российской экономики в мировую. Декларирование промышленной безопасности является важнейшей законодательно установленной процедурой, позволяющей рассматривать и оценивать возможные риски аварий на опасных производственных объектах. Формируется отечественная школа квалифицированных специалистов в области анализа и оценки риска аварий. Разработаны основы нормативно-методической базы в области анализа риска, и тем самым созданы условия для внедрения научно обоснованной методологии анализа и оценки риска в практику обеспечения промышленной безопасности.

Совершенствование и развитие правового регулирования в сфере промышленной безопасности сосредоточено сегодня на создании новой системы технического регулирования.

На основе анализа правовой базы стран Европы разработаны концепция совершенствования нормативного регулирования промышленной безопасности, а также ряд проектов концепций и технических заданий на разработку технических регламентов.

Создание нового нормативного правового и технического поля, которое придет на смену действующим сегодня нормативным документам федерального горного и промышленного надзора России, – один из важнейших приоритетов в деятельности новой службы.

Важнейшей составляющей государственной политики в сфере обеспечения и промышленной безопасности является культура промышленной безопасности, провозглашающая безопасность высшим приоритетом при проведении работ на опасных объектах. Культура безопасности обеспечена путем внедрения в эксплуатирующих организациях систем управления промышленной безопасностью, учитывающих международные стандарты управления качеством, безопасностью и здоровьем.

В нефтяной компании «ЛУКОЙЛ», акционерных обществах «Тюменская нефтяная компания», «Газпром», «Транснефть», «Северсталь» процесс внедрения систем управления промышленной безопасностью сопровождается их постоянным совершенствованием. Системы управления промышленной безопасностью на этих предприятиях функционируют как неотъемлемая часть управления производством, служащая основой для обеспечения их устойчивого развития. Внедрение таких систем позволяет перейти и к новым методам надзорной деятельности, при которых системы управления безопасностью становятся главным объектом надзора.

10 декабря 2004 г. исполняется 285 лет со дня основания горного надзора в России, прообразом которого была Берг-Коллегия, созданная Указом Петра I. Это исторические корни сегодняшнего горного и промышленного надзора. При всем огромном историческом расстоянии, разделяющем шихмейстера и современного инспектора, их без сомнения объединяет преемственная связь, которой мы дорожим. Естественно, сегодня инспектор имеет дело с другим объектом надзора, ему приходится оперировать совсем другими понятиями. Для нас чрезвычайно важно сохранить все лучшее, что было создано за многие годы существования системы государственного горного надзора в России.