

Проблемы, суждения

УДК 622.33:331.82(094.53)

© В.К. Шалаев, 2009

О СОСТОЯНИИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ ПО ДОБЫЧЕ И ОБОГАЩЕНИЮ ТВЕРДЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ



В.К. Шалаев,
д-р техн. наук,
зав. отделом
(НТЦ «Промышлен-
ная безопасность»)

The state of normative regulation of industrial safety of hazardous production facilities engaged in recovery and enrichment of solid minerals has been reviewed.

Ключевые слова: твердые полезные ископаемые, добыча, обогащение, нормативное регулирование.

Основные нормативные документы, регулирующие промышленную безопасность опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых, перечислены в подразделах «2.1. Угольная промышленность» и «2.2. Горнорудная и нерудная промышленность» раздела «2. Безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами» Перечня нормативных правовых актов и нормативных документов, относящихся к сфере деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (П-01-01—2006). Отдельные документы, общие для этих отраслей промышленности, указаны в разделе «1. Общие для всех или нескольких областей надзора».

Перечень был утвержден Ростехнадзором в 2006 г. и не учитывает последние изменения в нормативной базе. За прошедшее время вступили в силу Методические указания о порядке проведения испытаний стальных канатов на канатно-испытательных станциях (РД-15-12—2007), документы, содержащие методические рекомендации о порядке ведения огневых работ в горных выработках и надшахтных зданиях угольных (сланцевых) шахт (РД-15-10—2006), о порядке дегазации угольных шахт (РД-15-09—2006), о порядке составления планов ликвидации аварий при ведении работ в подземных условиях (РД-15-11—2007), о порядке проведения экспертизы промышленной безопасности карьерных одноковшовых экскаваторов (РД-15-14—2008), компрессорных установок, используемых на угольных шахтах и рудниках (РД-15-13—2008), резиновых конвейерных лент, применяемых на опасных производственных объектах (РД-15-16—2008), руднич-

ных электровозов (РД-15-15—2008). Инструкция по системе аэрогазового контроля в угольных шахтах (РД 05-429—02) заменена Методическими рекомендациями о порядке проведения аэрогазового контроля в угольных шахтах (РД-15-06—2006).

Вновь принятые документы не являются нормативными правовыми актами (не зарегистрированы в Минюсте России) и в качестве документов рекомендательного характера применяются на добровольной основе. Со дня вступления в силу Федерального закона от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (июль 2003 г.) ни Госгортехнадзор России, ни Ростехнадзор не принимали нормативные правовые акты, регулирующие промышленную безопасность опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых. Отдельные положения нормативных правовых актов, нормативных технических и организационных документов, принятых до июля 2003 г., устарели и перестали соответствовать действующему законодательству, системе и функциям федеральных органов исполнительной власти.

Общим для таких документов, хотя и формальным несоответствием является упоминание в них Госгортехнадзора России, функции которого указами Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 и от 20.05.04 № 649 переданы Ростехнадзору. Более серьезное несоответствие связано с упоминанием органов горного надзора, которыми до июня 2008 г. были органы Ростехнадзора, переставшие быть ими в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.08 № 404. Другое серьезное несоответствие проявляется в часто встречающихся указаниях на необходимость проведения экспертизы промышленной безопасности проектной документации на строительство и реконструкцию опасных производствен-

ных объектов, которая сейчас не предусмотрена Федеральным законом от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон).

В качестве примера можно привести основополагающие Правила безопасности в угольных шахтах (ПБ 05-618—03), в п. 6 которых наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации указано в качестве одного из обязательных условий принятия решения о начале строительства или реконструкции шахты. В п. 7 определено, что изменения, вносимые в проектную документацию (очевидно, любую), подлежат экспертизе промышленной безопасности, в п. 13 эта норма повторяется в отношении объекта горных работ. В пп. 36 и 197 ПБ 05-618—03 установлена необходимость экспертизы промышленной безопасности проектов вскрытия и подготовки выемочных полей, горизонтов, блоков, панелей, проходки и капитального ремонта стволов, установки стационарного оборудования, а в пп. 7 и 8 Правил безопасности при обогащении и брикетировании углей (сланцев) (ПБ 05-580—03) — необходимость экспертизы промышленной безопасности предпроектной документации, проектов внедрения новых технологий и способов производства, что не соответствует не только действующей, но и первоначальной редакции Закона.

Аналогичные нормы содержатся в пп. 3 и 11 Единых правил безопасности при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом (ПБ 03-498—02), причем в п. 11 не допускаются отклонения от проектной документации в процессе эксплуатации объекта открытых горных работ (опасного производственного объекта), что никогда не предусматривалось Законом. Согласно п. 8 экспертизе промышленной безопасности подлежит проектная документация на разработку месторождений полезных ископаемых, и эта, не соответствующая Закону, норма проникла даже в Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.06 № 389, в форме «экспертиза проектной документации на разработку опасного производственного объекта».

К числу документов с подобными несоответствиями относятся Единые правила безопасности при разработке рудных, нерудных и россыпных месторождений полезных ископаемых подземным способом (ПБ 03-553—03), Единые правила безопасности при дроблении, сортировке, обогащении полезных ископаемых и окусковании руд и концентратов (ПБ 03-571—03); Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом (ПБ 05-619—03), Положение о проведении

экспертизы промышленной безопасности в горнорудной промышленности (РД 06-318—99). В отдельных случаях, например, в п. 1.5 Норм безопасности на основное горнотранспортное оборудование для угольных шахт (РД 05-325—99) и в п. 7 ПБ 03-571—03 сохраняется требование иметь лицензии на виды деятельности, которые не являются лицензируемыми в соответствии с действующей редакцией Федерального закона от 08.08.01 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Менее серьезными несоответствиями являются ссылки на утратившие силу документы, однако и они могут приводить к негативным последствиям в случае недостаточной информированности об изменениях в нормативной базе организаций, осуществляющих добычу и обогащение твердых полезных ископаемых. Чаще всего встречаются ссылки на замененные нормативные правовые акты по вопросам регистрации опасных производственных объектов, подготовки и аттестации специалистов, оформления декларации промышленной безопасности, на замененные государственные стандарты и документы в области электроэнергетики. Встречаются ссылки на документы Госгортехнадзора России, которые никогда не включались в перечни действующих нормативных документов Госгортехнадзора России, а значит, не признавались им действующими, не издавались официально и, скорее всего, недоступны для пользователей. В качестве примера можно привести ссылку в п. 7 РД-15-12—2007 на Положение о канатно-испытательных станциях, утвержденное Госгортехнадзором России 21.12.94, с изменениями, согласованными письмом Госгортехнадзора России от 17.11.98 № 04-35/746.

Правовые нормы рассмотренных выше документов, очевидно, должны применяться в части, не противоречащей действующему законодательству и нормативной базе. Технические нормы этих документов, принятых более 5 лет назад, также нуждаются в анализе и, при необходимости, в совершенствовании.

Пути совершенствования нормативного регулирования в любой сфере сейчас практически полностью определены Федеральным законом «О техническом регулировании». Они включают разработку и принятие технических регламентов, сводов правил или национальных стандартов, внесение изменений в действующие нормативные документы.

Сводные правил разрабатываются в случае отсутствия национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов, т.е. для разработки сводов правил по добыче и обогащению твердых полезных ископа-

емых нужно, чтобы были соответствующие технические регламенты, которых пока нет и, возможно, не будет.

Национальные стандарты могут разрабатываться и приниматься независимо от наличия технических регламентов, однако отсутствует практика разработки и принятия Ростехрегулированием национальных стандартов в области добычи и обогащения твердых полезных ископаемых, где нормативные документы традиционно принимались Госгортехнадзором России. Внесение изменений в документы может быть лишь кратковременной и практически бесполезной мерой, так как, согласно вышеуказанному федеральному закону, обязательные требования, в отношении которых технические регламенты в срок до июля 2010 г. не будут приняты, прекращают действие по истечении этого срока.

Федеральный закон «О техническом регулировании» фактически оставляет единственную возможность совершенствования нормативного регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых — разработку и принятие технических регламентов. Технический регламент «О безопасности производственных процессов добычи, обогащения и переработки полезных ископаемых» значился в старых редакциях Программы разработки технических регламентов, но его разработка оказалась безуспешной. В Программе, утвержденной Правительством Российской Федерации в 2007 г., и в проекте новой Программы, разработанном Минпромторгом России, этого регламента нет.

Неудача при разработке технического регламента «О безопасности производственных процессов добычи, обогащения и переработки полезных ископаемых», требования которого были взяты из нормативных документов Госгортехнадзора России, связана, на наш взгляд, с несовместимостью содержания этих документов и содержания технических регламентов, предусмотренного Федеральным законом «О техническом регулировании». В техническом регламенте должны быть требования к продукции (характеристикам продукции) или к процессам, связанным с этими требованиями. Значит, прежде чем устанавливать в техническом регламенте требования к процессам, связанным с требованиями к какой-либо продукции, необходимо установить в другом техническом регламенте требования к самой продукции.

Например, для того, чтобы в техническом регламенте установить требования к процессам эксплуатации шахтных канатов на подъемно-транспортных установках угольных шахт, нужно сначала принять технический регламент, который содержал бы требования к самим шахтным канатам, перечень и (или) описание шахтных канатов и правила их иден-

тификации, правила и формы оценки их соответствия требованиям технического регламента, предельные сроки оценки соответствия и (или) требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, а также, возможно, схемы подтверждения соответствия этим требованиям и порядок продления срока действия выданного сертификата соответствия. Только после этого можно разрабатывать технический регламент, содержащий требования к процессам эксплуатации шахтных канатов, причем только в том случае, если эти процессы связаны с требованиями к самим шахтным канатам.

Это же нужно проделать для всех видов продукции, к которой установлены требования в рассмотренных выше документах, регулирующих промышленную безопасность опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых, что представляется совсем не простой задачей. При этом в техническом регламенте не должно быть требований к процессам, например, эксплуатации какой-нибудь продукции, если такие процессы не связаны с требованиями к этой продукции, а также к процессам, которые не являются процессами проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. В техническом регламенте не должно быть требований к выполнению работ (например, горных или очистных) и к социальнo-гигиеническим мерам в области охраны труда (например, к проветриванию подземных выработок).

Сказанное свидетельствует о сложности разработки технических регламентов в области добычи и обогащения твердых полезных ископаемых и о том, что эти технические регламенты, скорее всего, не могут быть разработаны в полном соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании». Уже имеется пример принятия Федерального закона от 22.07.08 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», который ни по форме, ни по содержанию не соответствует требованиям к техническим регламентам, установленным Федеральным законом «О техническом регулировании», однако его принятие продвигалось влиятельным МЧС России. Ростехнадзор находится в ведении Минприроды России, и от позиции и активности этого министерства, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленной безопасности, во многом будет зависеть состояние нормативного регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов по добыче и обогащению твердых полезных ископаемых.

pravo@safety.ru