

**Сравнительно-правовой анализ систем государственного  
регулирующего промышленной безопасности в угольной отрасли в  
странах-участницах СНГ  
(11 октября 2012 года)**

Сравнительно-правовой анализ систем государственного регулирования в угольной отрасли проведен по информации (опросным листам), представленным угледобывающими странами: Россией, Казахстаном и Украиной.

При проведении сравнительно - правового анализа выявились достаточно очевидные вещи: за прошедшие после распада СССР годы в независимых государствах – бывших союзных республиках СССР динамично развивалось законодательство, с помощью которого суверенные государства стремились сформировать прочную юридическую базу для экономических, политических и иных преобразований, оформить государственные институты. Многие национальные законодательные акты по названиям и характеру содержащихся в них юридических решений довольно схожи, что объясняется как историческими причинами, так и аналогичной ситуацией в сфере государственного регулирования промышленной безопасности – государственные надзорные органы государств – участников МСПБ сформировались на базе Госгортехнадзоров союзных республик времен СССР.

В целом проведенный анализ показал, что основные подходы к регулированию промышленной безопасности в угольной отрасли схожи, но существует и целый ряд различий. В России и Украине горный надзор осуществляется надзорным органом по промышленной безопасности. В России это Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, в Украине - это Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности. В Казахстане горный надзор осуществляется Министерством по чрезвычайным ситуациям. Различаются требования по экспертизе проектной документации. В России экспертиза проектной документации на строительство и реконструкцию объектов угольной отрасли является прерогативой Минрегиона, а в Украине и Казахстане данные процедуры осуществляются в рамках законодательства по промышленной безопасности.

В Казахстане, единственной из трех стран действует технический регламент, устанавливающий требования к безопасности углей и производственных процессов их добычи, переработки, хранения и транспортировки, а в Украине еще в 1999 г. был принят Горный закон.

Перечень основных законодательных актов в трех странах очень похож: законы по промышленной безопасности, о недрах, об аварийно-спасательных службах, трудовое законодательство и др.

Нормативными документами, принятыми правительствами трех стран и надзорными органами установлены основные требования, регулирующие промышленную безопасность в угольной отрасли: правила безопасности в угольных шахтах, требования промышленной безопасности при ведении

работ подземным и открытым способом (на Украине добыча открытым способом не осуществляется), взрывных работ, работ по дегазации шахт, проветриванию и ряд других требований.

Везде проводится согласование планов развития горных работ и существуют требования к составу и содержанию плана ликвидации аварий на угольных шахтах.

Россия	Украина	Республика Казахстан
<b>Какой орган осуществляет горный надзор за обеспечением безопасности объектов угольной промышленности, наличие и название документов, регламентирующих установленную деятельность</b>		
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)	Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности	Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан (МЧС)
<b>Документ, регламентирующий государственный надзор объектов угольной промышленности</b>		
<p>Закон Российской Федерации «О недрах»;</p> <p>Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социально защиты работников организаций угольной промышленности»;</p> <p>Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;</p> <p>Постановление Правительства «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием</p>	<p>Положение о Государственной службе горного надзора и промышленной безопасности Украины, утв. Указом Президента Украины.</p>	<p>Закон «О государственном контроле и надзоре в РК»;</p> <p>Закон «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах»</p> <p>Положениями о МЧС, Комитете и Департаментов по чрезвычайным ситуациям областей</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
недрами»		
<b>Установлен ли законодательно порядок лицензирования деятельности по недропользованию и добыче угля? Кем выдаются лицензии на недропользование и добычу угля? Роль органов надзора в процедуре выдачи лицензий?</b>		
<p>Лицензия на пользование недрами, выдает Федеральное агентство по недропользованию.</p> <p>Органы надзора не принимают участие в процедуре выдаче лицензии.</p>	<p>Специальные разрешения на недра выдает Государственная служба геологии и недр Украины.</p> <p>Органы надзора согласовывают материалы на выдачу этих разрешений.</p>	<p>Лицензии на эксплуатацию горных производств по добыче угля выдает Министерство индустрии и новых технологий.</p> <p>Органы надзора выдают Акт обследования о наличии производственных, технических возможностей лицензиата.</p>
<b>Какие требования предъявляются к персоналу объектов угольной промышленности и каким документом устанавливаются требования промышленной безопасности и безопасности ведения горных работ</b>		
<p>Ст.9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливает требования промышленной безопасности;</p> <p>Закон о недрах устанавливает требования по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами;</p> <p>Общие обязанности работников шахт установлены в Правилах безопасности в угольных шахтах, утв. Постановлением Госгортехнадзора России;</p>	<p>Требования по безопасности труда устанавливаются Законом Украины об охране труда;</p> <p>Горный закон Украины;</p> <p>Правила безопасности в угольных шахтах</p>	<p>Требования к персоналу установлены Трудовым кодексом Республики Казахстан;</p> <p>Техническим регламентом «Требования к безопасности углей и производственных процессов их добычи, переработки, хранения и транспортировки;</p> <p>Правилами безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Требованиями промышленной безопасности при ведении работ</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
		<p>подземным способом;</p> <p>Общими требованиями промышленной безопасности.</p>
<p><b>Мера ответственности за нарушения норм и правил промышленной безопасности ведения горных работ работников организаций по добыче (переработке) угля. Документ. Регламентирующий меру ответственности.</b></p>		
<p>Административная и уголовная ответственности, установленная соответственно Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации.</p>	<p>Лица, виновные в нарушении Горного Законодательства привлекаются к дисциплинарной и административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности согласно законам Украины. Горный закон Украины.</p>	<p>Кодекс РК об административных правонарушениях</p>
<p><b>Основные нормативные правовые акты в области промышленной безопасности объектов угольной промышленности</b></p>		
<p>Закон Российской Федерации «О недрах»;</p> <p>Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социально защиты работников организаций угольной промышленности»;</p> <p>Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;</p>	<p>Закон Украины об охране труда;</p> <p>Горный закон Украины;</p> <p>Правила безопасности в угольных шахтах.</p>	<p>Технический регламент «Требования к безопасности углей и производственных процессов их добычи, переработки, хранения и транспортировки;</p> <p>Правила безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Требования промышленной безопасности при ведении работ подземным способом;</p>

<b>Россия</b>	<b>Украина</b>	<b>Республика Казахстан</b>
<p>Правила безопасности в угольных шахтах</p>		<p>Общие требованиями промышленной безопасности;</p> <p>Требования промышленной безопасности при взрывных работах;</p> <p>Сборник инструкций к Правилам безопасности в угольных шахтах.</p>
<p><b>Экспертиза промышленной безопасности объектов угольной промышленности. Установлено ли понятие опасного производственного объекта? Каким документом установлены критерии ОПО?</b></p>		
<p>Понятия ОПО и объектов экспертизы промышленной безопасности установлены в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»</p>	<p>Понятия экспертизы и объектов повышенной опасности установлены в Законе Украины об объектах повышенной опасности</p>	<p>Понятия ОПО и объектов экспертизы промышленной безопасности установлены в Законе «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах»</p>
<p><b>Объекты экспертизы промышленной безопасности в угольной отрасли</b></p>		
<p>документация накапитальный ремонт,  техническое перевооружение (если не в составе проектной документации),  консервацию и ликвидацию  технические устройства, применяемые на ОПО;  здания и сооружения на ОПО;</p>	<p>Горношахтные машины, механизмы, оборудования, горноспасательное оборудование и технологические процессы</p>	<p>Проектная документация, технологии, технические устройства, материалы, декларация, здания и сооружения.</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
<p>декларация ПБ в составе документации на капитальный ремонт</p> <p>техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию ОПО</p> <p>декларация ПБ на эксплуатируемый объект</p> <p>иные документы, связанные с эксплуатацией ОПО</p>		
<p><b>Какими документами регламентированы требования к проведению экспертизы промышленной безопасности?</b></p>		
<p>Статья 13 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»</p> <p>Положение о проведении экспертизы промышленной безопасности, утвержденное постановлением Госгортехнадзора России</p>	<p>Экспертиза состояния охраны труда и промышленной безопасности регламентируется статьей 21 Закона Украины «Об охране труда», Постановлением Кабинета Министров Украины</p>	<p>Законом РК «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах»</p>
<p><b>Кто осуществляет экспертизу промышленной безопасности?</b></p>		
<p>Организации, имеющие лицензию Ростехнадзора</p>	<p>Экспертно-технические организации, которые принадлежат к сфере управления Госгорпромнадзора; независимые экспертные организации, которые обеспечивают</p>	<p>Аттестованные на право проведения экспертизы эксперты.</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
	научно-техническую поддержку государственного надзора в сфере промышленной безопасности и охраны труда.	
<b>Какой документ регламентирует требования к составу и содержанию плана ликвидации аварий на угольных шахтах?</b>		
Инструкция по составлению планов по ликвидации аварий на угольных шахтах, утверждена приказом Ростехнадзора	Инструкция по составлению планов ликвидации аварий	Инструкция по составлению планов ликвидации аварий, п.17 Правил безопасности в угольных шахтах
<b>Осуществляется ли согласование плана развития горных работ? Каким органом? Каким документом регламентировано?</b>		
<p>Годовые планы развития горных работ согласовывают органы Ростехнадзора.</p> <p>Установлено в Административном регламенте предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственных услуг по отнесению запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определению нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования</p>	<p>Планы горных работ ежегодно рассматриваются и согласовываются с Госпроматомнадзора Украины.</p> <p>Установлено Горным законом Украины.</p>	<p>Планы развития горных работ согласовываются территориальными органами МЧС.</p> <p>Регламентированы Законом РК «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» и приказом Комитета «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и согласованию планов развития горных работ предприятий-недропользователей, ведущих разработку месторождений полезных ископаемых (за исключением урановых месторождений)».</p>

<b>Россия</b>	<b>Украина</b>	<b>Республика Казахстан</b>
<p>эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов, утв. Минприроды России.</p> <p>Инструкция по согласованию годовых планов развития горных работ, утв. Постановлением Госгортехнадзора России.</p>		
<b>Дегазация шахт</b>		
<p>Постановление Правительства РФ «О допустимых нормах содержания взрывоопасных газов (метана) в шахте, угольных пластах и выработанном пространстве, при превышении которых дегазация является обязательной»</p> <p>Инструкция по дегазации угольных шахт, утв. Приказом Ростехнадзора</p>	<p>Правила по безопасности в угольных шахтах. Руководство по проектированию вентиляции угольных шахт.</p>	<p>Технический регламент «Требования к безопасности углей и производственных процессов их добычи, переработки, хранения и транспортировки»;</p> <p>Правила безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Инструкция по дегазации угольных шахт.</p>
<b>Допустимые нормы содержания пожарных и рудничных газов в шахте</b>		
<p>Дегазация является обязательной в следующих случаях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- работами по вентиляции невозможно обеспечить содержание взрывоопасных газов (метана) в рудничной атмосфере действующих горных выработок шахты в размере до 1%;</li> <li>- природная метаносность пласта превышает 13 м<sup>3</sup>/т сухой беззольной массы и работами по вентиляции</li> </ul>	<p>Недопустимые концентрации метана в % по объему:</p> <p>Исходящая из тупиковой выработки, камеры, поддерживающей выработки, очистного забоя, выемочного участка при отсутствии аппаратуры АКМ – более 1,0.</p>	<p>Нет информации</p>



Россия	Украина	Республика Казахстан
<p>невозможно обеспечить содержание метана в исходящей струе очистной горной выработки в размере менее 1%;</p> <p>- концентрация метана в газоотводящих трубопроводах и газодренажных выработках превышает 3,5%</p>	<p>Исходящая из очистного забоя, выемочного участка при наличии аппаратуры АКМ – более 1,3</p> <p>Исходящая крыла, шахты – более 0,75</p> <p>Поступающая на выемочный участок, в очистные выработки, к забоям тупиковых выработок и в камеры более 0,5</p> <p>Местное скопление метана в очистных, тупиковых и других выработках - более 2,0.</p> <p>Установлены нормы также по CO, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>S/</p>	
<p><b>Имеются ли требования к способам и схемам проветривания шахт? Какие?</b></p>		
<p>Способы и требования установлены в:</p> <p>Правилах безопасности в угольных шахтах;</p>	<p>Требования устанавливаются в Руководстве по проектированию вентиляции угольных</p>	<p>Требования устанавливаются в:</p> <p>Правилах безопасности в угольных шахтах</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
<p>Инструкции по применению схем проветривания выемочных участков шахт с изолированным отводом метана из выработанного пространства с помощью газоотсасывающих установок</p> <p>Нормативные требования по применению способов и схем проветривания угольных шахт</p>	шахт	Руководстве по проектированию вентиляции угольных шахт
<b>Основные требования к обеспечению контроля за безопасным состоянием шахты и управлению газовыделением очистного и проходческого забоя</b>		
<p>Основные требования установлены в: Правилах безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Положении об аэрогазовом контроле в угольных шахтах</p>	<p>Основные требования установлены в Правилах безопасности в угольных шахтах</p>	<p>Основные требования установлены в Правилах безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Руководстве по проектированию вентиляции угольных шахт;</p> <p>Руководстве по дегазации угольных шахт Карагандинского бассейна.</p>
<b>Предусмотрено ли обязательное аварийно-спасательное обслуживание организаций по добыче (переработке) угля?</b>		
<p>Да, в федеральных законах:</p> <p>О промышленной безопасности опасных производственных объектов;</p> <p>Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей;</p> <p>О государственном</p>	<p>Да, в Горном законе Украины, Правилах безопасности в угольных шахтах, Правилах безопасности на предприятиях по обогащению и брикетированию углей (сланцев)</p>	<p>Да, в Законах</p> <p>О промышленной безопасности на опасных производственных объектах;</p> <p>Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
<p>регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социально защиты работников организаций угольной промышленности</p>		
<p><b>Каков порядок функционирования аварийно-спасательной службы для организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев)?</b></p>		
<p>Порядок определен в Положении о военизированных горноспасательных частях, находящихся в ведении МЧС России.</p> <p>Все организации по добыче угля (переработке) угля (горючих сланцев) независимо от форм собственности подлежат аварийно-спасательному обслуживанию на договорной основе.</p>	<p>Все горные предприятия независимо от формы собственности в период их строительства, реконструкции, эксплуатации, ликвидации, обслуживаются государственными военизированными аварийно-спасательными службами (формированиями), которые финансируются за счет средств государственного бюджета Украины, средств горных предприятий и др.</p>	<p>Порядок определяется в: Правилах обслуживания недропользователей профессиональными аварийно-спасательными службами республики Казахстан (постановление Правительства)</p> <p>Приказ МЧС «Об утверждении технологического регламента Республиканского государственного казенного предприятия «Центральный штаб профессиональных военизированных аварийно-спасательных служб» по организации и проведению аварийно-спасательных (горноспасательных) работ в угольной отрасли и на объектах подземного строительства».</p>
<p><b>Имеются ли уровни взрывозащиты оборудования? Документ, регламентирующий данные требования?</b></p>		
<p>В соответствии с</p>	<p>Уровни</p>	<p>Уровни взрывозащиты</p>

<b>Россия</b>	<b>Украина</b>	<b>Республика Казахстан</b>
<p>Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности, электрооборудование по уровням взрывозащиты подразделяется на следующие виды:</p> <p>1)особовзрывобезопасное электрооборудование (уровень 0)</p> <p>2)взрывобезопасное электрооборудование (уровень 1)</p> <p>3)электрооборудование повышенной надежности против взрыва (уровень2)</p>	<p>взрывозащиты установлены в Правилах безопасности в угольных шахтах: РВ; РП и РО.</p>	<p>установлены в инструкции по электроснабжению и применению электрооборудования в проветриваемых ВМП тупиковых выработок шахт, опасных по газу», Инструкции по применению электрооборудования в рудничном нормальном исполнении и электрооборудования общего назначения в шахтах, опасных по газу и пыли, Правилах безопасности в угольных шахтах, а также в Межгосударственных стандартах стран СНГ.</p>
<p><b>Требования безопасности при обогащении угля. Документ, регламентирующий данные требования.</b></p>		
<p>Правила безопасности при обогащении и брикетировании углей (сланцев)</p>	<p>Правила безопасности по обогащению и брикетированию угля</p>	<p>Требования промышленной безопасности при дроблении, сортировке, обогащении полезных ископаемых и окускования руд и концентратов</p>
<p><b>Безопасность при разработке угольных месторождений открытым способом. Каким документом регламентировано?</b></p>		
<p>Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом</p>	<p>В Украине отсутствуют угольные месторождения, которые разрабатывались бы открытым способом, соответственно нет и</p>	<p>Требования промышленной безопасности при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом</p>

Россия	Украина	Республика Казахстан
	документа.	
<p><b>Существуют ли особые требования к разработке и согласованию проектной документации на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объектов угольной промышленности? Кто устанавливает эти требования? Проходит ли экспертизу проектная документация и кто ее осуществляет?</b></p>		
<p>Проектная документация на строительство и реконструкцию объекта капитального строительства разрабатывается в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и с Федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».</p> <p>Состав разделов проектной документации и требования к содержанию этих разделов установлены постановлением правительства РФ.</p> <p>Проектная документация на строительство и реконструкцию подлежит государственной экспертизе проектной документации, которую организует и проводит государственное учреждение, подведомственное Министерству регионального развития РФ (Минрегион)</p> <p>Документация на техническое перевооружение объектов угольной промышленности подлежит экспертизе промышленной</p>	<p>Проекты горных предприятий разрабатываются проектными организациями или специализированным и подразделениями предприятий, учреждений и организаций, физическими лицами, имеющими лицензию на выполнение этих работ.</p> <p>Особенности проектирования определяются Кодексом Украины о недрах.</p> <p>Разработанные проекты горных предприятий подлежат экологической, технической и другим видам экспертиз и утверждаются владельцем (руководителем) организации – заказчика.</p>	<p>Требования к согласованию и экспертизе проектной документации установлены в: Законе «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах»; Правилах безопасности в угольных шахтах;</p> <p>Инструкции по составлению паспортов выемочного участка, проведения и крепления подземных выработок.</p> <p>Экспертизу проектной документации осуществляют аттестованные Комитетом организации.</p>

<b>Россия</b>	<b>Украина</b>	<b>Республика Казахстан</b>
<p>безопасности, если она не входит в состав проектной документации. Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию Ростехнадзора на осуществление данного вида деятельности.</p>		
<p align="center"><b>Применяется ли международный стандарт OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series) в системах менеджмента предприятий?</b></p>		
<p>В России, законодательно установлено организация и осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, который является частью системы управления промышленной безопасностью. Сведения по применению OHSAS в Ростехнадзоре отсутствуют.</p>	<p>Применяется на частных угольных предприятиях</p>	<p>Да, применяется на некоторых угольных предприятиях</p>