

УДК 351.823.3

ГСНТИ 03.29

Теплоухов А.А.,

Студент магистратуры 2 курса

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС

Россия Екатеринбург

СТАНОВЛЕНИЕ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы образования и развития надзорных органов в России. Затронуты проблемы реорганизации Федеральной служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Ключевые слова: *горный надзор, Госгортехнадзор, Ростехнадзор, Росатомнадзор, безопасность труда, производственный травматизм.*

С развитием отрасли добычи полезных ископаемых в Российской империи в XVIII веке появилась необходимость взять под контроль соблюдение прав собственности на недра и связанные с ними вопросы. В 1719 года Петра I решил взять под свой контроль вопросы «рудосыскные» и горного производства, находящиеся в ведении местных властей. С этой целью учредил своим Указом Берг-Коллегию, на которую возлагалось решение задач по развитию горного производства, а также руководство и надзор за горнозаводской промышленностью. Это событие стало началом развития в Российской империи централизованного управления казёнными (государственными) заводами и надзора за производствами, находившимися в частной собственности.

В ходе развития горных производств стали появляться вопросы к упорядочению горно-технологического процесса, организации удовлетворительных условий труда и их безопасность на горных предприятиях, к оплате труда рабочих и организации их быта, медицинского и социального обеспечения пострадавших на производстве, обучению подрастающего поколения и др.

В целях решения этих задач, в начале XIX века году начался переход от централизованной системы, состоящей из центральных государственных и местных органов управления на административную систему включающую в себя пять округов (горных административных районов). Каждым округом руководил назначенный берг-инспектор. Первый горный округ расположился на Уральских горах с центром управления в Перми. Вторым — «замосковные» горные районы, с управлением в Москве.

С развитием горного дела появляется необходимость его упорядочить, разработать общие руководящие документы. За эту задачу берется горным инженером В. Н. Татищев и 1734 году на свет появляются «Горный устав» и «Наказ шахтмейстеру» (руководства по надзору за частными горными предприятиями и заводами). Почти 80 лет эти

документы оставались не востребованы, хотя многие горнопромышленники использовали их в своей деятельности. И только в 1818 году их официально утвердили. И в этом же году принят закон о надзоре за работами в частных рудниках и на заводах в плане их безопасности.

Во второй половине XIX века остро встает вопрос безопасности проведения работ на горных предприятиях. Следующим этапом в развитии надзорных органов в России стало создание в 1861 году «Горной полиции» (от нем. «Bergpolizei»), ее задачей являлся надзор за безопасностью работ в шахтах и на приисках. Фактически она стала первым российским специальным государственным органом горного надзора за безопасностью работ в горной промышленности и её задачи определялись следующим образом:

«Во всех современных законодательствах имеются постановления, направленные к предупреждению хищнической разработки ископаемых, но главная задача современной горной полиции — безопасность горных работ и промыслов. Вследствие опасностей, сопряжённых с горными работами, последние подвергаются особенно детальному надзору, и нигде осуществление полицейских задач не связано с такими чрезвычайными, часто миллионными издержками, как в горном деле».

С мая 1880 года началось установление, на законодательном уровне основных правил, обязательных для горных промыслов на всех землях, за исключением казачьих. Согласно им, появилась первая отчетность в горном деле. Местные горные управления обязали уведомляться о начале и окончании горных работ, о предполагаемых опасностях и произошедших несчастных случаях на предприятиях, составлять планы ведения горных работ с указанием ответственных лиц. Этими же правилами предписывалось проводить работы таким образом, чтоб они не представляли опасности для жизни и здоровья рабочих и местных жителей, для строений, дорог и водных источников.

1888 год принес сразу 3 документа (инструкции) регламентирующие работы, связанные с недрами. Эти инструкции содержали в себе наставления о креплении выработок, о закладке выработанных пространств пустою породой, о сигналах, о выходах из рудников, о спуске и подъёме рабочих и материалов, об употреблении взрывчатых веществ, паровых котлов и машин, об ограждении людей и животных от падения, о предотвращении пожаров и вредного воздействия, скопляющегося в рудниках газов и воды, о вентиляции и т. п.

«Горнопромышленник, не использовавший в определённый ему срок указаний должностных лиц на средства к исправлению недостатков работ, привлекается к судебной ответственности.

Если двукратное, по приговору судебного места, наложение наказания не побудило горнопромышленника к исполнению предписанных мер, то последние приводятся в исполнение на его счёт местным горным управлением, которое, под своей ответственностью, может это сделать и до привлечения виновного к суду.

Если для ограждения безопасности необходима окончательная или временная остановка горных работ, то об этом составляется на месте письменный акт в присутствии горнопромышленника и двух свидетелей...»

В 1882 году создается «Фабричная инспекция», а через 10 лет горнозаводская инспекция, в состав которой входят окружные инспектора и их помощники, располагавшиеся в местных горных управлениях. В результате этих изменений государственный надзор за безопасностью горных работ окончательно получает специальный статус и организационное оформление.

В этот же период несколькими законами вводятся первые российские требования к условиям труда на фабриках и заводах, такие как запрет допуска к работе детей до 12 лет, запрет ночной работы для подростков до 17 лет и женщин, правовые взаимоотношения между рабочими и

владельцами предприятий, право наложения штрафов за беспричинные прогулы и не соблюдение требований безопасности, назначение на каждом предприятии лица, ответственного перед фабричными инспекторами и судом за соблюдение фабричного законодательства.

Законом от 1886 года было установлено право присутствия по фабричным делам издавать обязательные постановления «о мерах, которые должны быть соблюдаемы для охранения жизни, здоровья и нравственности рабочих во время работы, а также в отношении врачебной помощи рабочим». Возникла необходимость создания специального надзора за безопасностью труда и 1899 году присутствия по фабричным и горнозаводским делам были объединены в единую организацию — Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие, издание обязательных постановлений по охране жизни и здоровья, работающих стало его исключительным правом.

Кроме того, этот закон впервые установил обязанность Главного присутствия в части издания подзаконных актов — «инструкций и правил по всем предметам надзора, издание общих правил по охране жизни, здоровья и нравственности рабочих». Тем самым была определена и вторая его задача — контроль за выполнением установленных требований безопасности.

Горный департамент, в дальнейшем переформированный в Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие, успешно проработавший больше 100 лет и был ликвидирован 21 января 1918 года с наступлением глобальных перемен в новой истории, вызванных двумя последовательными революциями 1917 года. Его основные функции легли на инспекцию труда, которая была поставлена в подчинение Наркомату труда и с июня по август месяц принявший 3 постановления об ограничении детского и женского труда на рудниках в ночное время. После октября

1917 года создан Народный комиссариат труда, при котором организован отдел охраны труда.

Следующей ступенью на пути становления горного надзора было создание 1922 году Центрального управления горного надзора (ЦУГН) в составе Главного управления горной промышленности ВСНХ, с функциями наблюдения, контроля выполнения правил безопасности, учета и анализа случаев производственного травматизма, расследования аварий, надзора за маркшейдерскими работами и руководства горноспасательными частями. Через 5 лет он переходит в состав Наркомата труда СССР. В структурном плане он сохранил идею дореволюционного периода построения окружных и губернских подразделений, добавив к этому участковые инспекции и внося необходимую юридическую корректировку.

В октябре 1947 года Центральное управление горного надзора было переименовано в Главное управление горного надзора (Госгортехнадзор) при Совете Министров СССР. С этого момента горный надзор впервые получает реальные права и обретает статус государственного. В его функции входит контроль соблюдения требований по охране недр, безопасное ведение геологоразведочных и добычных работ, рациональная и комплексная отработка месторождений полезных ископаемых, организация и работа маркшейдерских служб горнодобывающих предприятий, сохранность зданий, сооружений и природных объектов, попадающих в зоны влияния горных работ. У инспекторов Госгортехнадзора СССР появляется право налагать штрафы на ответственных лиц и предприятий за нарушения требований по безопасному ведению работ и охране недр.

В 1954 году Госгортехнадзор получил статус государственного, и началось объединение различных видов надзора в «Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР» (Госгортехнадзор СССР). В его состав вошли Главное управления горного надзора министерства геологии и охраны

недр, Главная государственная инспекция котлонадзора Министерства электростанций и Государственная техническая инспекция Министерства нефтяной промышленности СССР.

Для преодоления ведомственной разобщённости, в подчинение Госгортехнадзору СССР были переданы управления всех горных округов и горнотехнические инспекции министерств и ведомств СССР. Таким образом, Госгортехнадзор СССР стал единым органом исполнительной власти, осуществлявшим государственный надзор и его координацию в части соблюдения требований безопасности при ведении работ на опасных производствах.

Не просуществовав и четырех лет, в 1958 г. Госгортехнадзор СССР был ликвидирован, а его частично урезанные функции переданы республиканским комитетам. Такая структурная перестройка была частью непродуманной реорганизации управления всем народным хозяйством. Впоследствии плачевные результаты данной реорганизации обзовут «волюнтаризмом» и через 10 лет Госгортехнадзор СССР был возрождён и продолжил свою работу в прежнем качестве вплоть до конца 1980-х годов претерпевая при этом различные реорганизации. Одной из них стало преобразование 1981 году Госгортехнадзор СССР в союзно-республиканский Государственный комитет СССР.

К концу 1980-х годов Государственный горный надзор был органом исполнительной власти, занимающим видное место в системе государственного управления и представлял собой сложившуюся систему контроля технической безопасности в горной промышленности и в области охраны недр. Кроме функций государственного надзора и контроля технической безопасности и охраны недр, он осуществлял нормативное регулирование в различных отраслях промышленности, контролировал и координировал выполнение государственных планов, анализировал работу предприятий и отраслей, обобщал соответствующую статистическую

отчетность, занимался подготовкой и повышением квалификации кадров инспекторского состава.

Двухсотлетняя история определила его общественное предназначение – следить за выполнением правил безопасного ведения горных работ на горных предприятиях и в геологоразведочных партиях, правильной эксплуатацией месторождений полезных ископаемых и ведением горных работ в соответствии с утвержденными проектами рудников и шахт.

С 1989 года начинается интенсивный поиск оптимальной структуры надзорного органа, получившего в дальнейшем название Ростехнадзор. Сперва объединяют Госгортехнадзор СССР с Государственной инспекцией по ядерной безопасности СССР (Госатомнадзором СССР) с образованием Госгоратомнадзора СССР. Уже через год проявляется несостоятельность созданной структуры и Госгортехнадзор вновь становится самостоятельным.

С развалом Советского Союза, Россия, воспроизводит всю, существовавшую в Советском Союзе, систему государственного надзора. Так в декабре 1991 года проводится очередная попытка скрестить Госгортехнадзор с Госатомнадзором и создается Госпроматомнадзор России, прямого подчинения Президенту Российской Федерации просуществовавший менее года. Происходит очередное разделение этих государственных надзорных органов, образованы «Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России)» подчиненный Правительству Российской Федерации и Государственный комитет по надзору за ядерной и радиационной безопасностью при Президенте Российской Федерации (Госатомнадзор РСФСР, затем — России).

В марте 2004 года Федеральный горный и промышленный надзор России преобразован в Федеральную службу по технологическому надзору с передачей ей функций по контролю и надзору упраздненного Министерства энергетики Российской Федерации и преобразованного

Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

А уже в мае 2004 года спустя 12 лет эти два надзорных органа проходят очередное слияние и создается Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) подчиняющаяся напрямую правительству России, существующая по сей день.

2008 год приносит новые изменения, Ростехнадзор переводят на два года под непосредственное руководство Министерства (ведомства) природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а 2010 году вновь возвращают под непосредственное подчинение правительству Российской Федерации.

В общей сложности в период с 1990 по 2010 год Госгортехнадзор России претерпел шесть серьёзных реорганизаций, не считая ряда значительных сокращений численности центрального аппарата и территориальных органов.

Список литературы

1. История создания органов регулирования в сфере надзора за экологической, технологической и ядерной безопасностью в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/history/?ysclid=13lh1v0h1h
2. Госгортехнадзор России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Госгортехнадзор_России#Краткая_справка
3. Госгортехнадзор России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://agrohimija.ru/stati/23166-gosgortehnadzor-rossii.html> (16.02.2021)
4. История горного и промышленного надзора в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/history/inspectorate/?ysclid=13lk8wwlmo
5. Атомный надзор, который нужен [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:

<http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=1476>
(11.08.2008)

6. История Ростехнадзора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.uralweb.ru/pages/other/4891-istoriya-rostehnadzora.html>
(30.08.2011)

7. День Ростехнадзора. Справка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://gia.ru/20101223/311171969.html?> (23.12.2010)

8. История становления горного надзора в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.tnadzor.ru/index.php/articles/22-promyshlennaya-bezopasnost/1717-news121219-1>

Teploukhov A. A.,
2st year Master's student
Ural Institute of Management - branch of RANEPА
Russia Yekaterinburg

FORMATION OF SUPERVISORY BODIES IN RUSSIA

Abstract: the article deals with the issues of education and development of supervisory authorities in Russia. Problems of reorganization raised Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Supervision

Keywords: mining supervision, Gosgortekhnadzor, Rostekhnadzor, Rosatomnadzor, labor safety, occupational injuries.