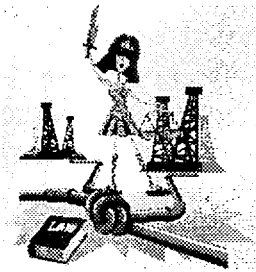


Законодательство о промышленной безопасности и охране труда: возможные пути совершенствования



Юлия Чумаченко, партнер
Лариса Емельянова, юрист
ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS»

Во всем мире вопросам безопасности и охраны труда уделяется немало внимания. Приоритет жизни и здоровья работника по отношению к результатам производственной деятельности является одним из основополагающих принципов, на которых строится и наше законодательство. Без сомнения, за последние годы регулирование вопросов безопасности в производственной сфере существенно улучшилось. Государственные органы проводят большую работу по модернизации и пересмотру действующих нормативных правовых и технических актов.

В настоящей статье мы представляем вашему вниманию взгляд практикующих юристов на систему действующего в Республике Казахстан законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда и возможные пути его совершенствования.

Рис. 1

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ТРУДА

Трудовое законодательство
Законодательство о промышленной безопасности
Экологическое законодательство
Законодательство в области здравоохранения
Законодательство в области радиационной безопасности
Законодательство о техническом регулировании
Законодательство о недропользовании, нефти и нефтепродуктах
Законодательство о безопасности химической продукции
Законодательство о безопасности машин и оборудования
Законодательство о пожарной безопасности
Законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера
Законодательство в области строительной деятельности
Законодательство о безопасности дорожного движения
Гражданское законодательство

Система законодательства Казахстана в сфере промышленной безопасности и охраны труда

Особую сложность работы с законодательством в сфере безопасности и охраны труда мы видим в его чрезвычайно большом объеме.

Правовая база в этой сфере включает не только Трудовой кодекс Республики Казахстан и Закон Республики Казахстан от 3 апреля 2002 года № 314 «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах». Нормами о безопасности пронизаны различные сферы законодательства, часть из которых перечислена на рис. 1.

Помимо законов, положений, инструкций и правил существует не одна тысяча нормативных правовых актов, устанавливающих технические, санитарно-эпидемиологические, гигиенические и прочие требования, касающиеся различных сфер безопасности.

Для того чтобы выделить требования по какому-либо конкретно заданному вопросу, приходится сравнивать и анализировать нормы из различных нормативных правовых и технических актов, нередко не согласованных между собой.

Таким образом, обилие и сложность законодательной базы, включающей бесчисленное множество нормативных правовых актов технического характера, порой регулирующих один и тот же вопрос или противоречащих нормативным правовым актам, является, на наш взгляд, одной из главных причин, которые затрудняют развитие безопасности и охраны труда на практике.

Предпринимателю, который если и хотел бы исполнять все требования, сложно сориентироваться в СНИПах, ГОСТах, СанПиНах, СНах, межгосударственных стандартах и прочих нормативных актах, многие из которых действуют еще со времен СССР и кроме того отсутствуют в общедоступных правовых базах.

Например, вопросы подготовки работников по безопасности и охране труда регулируются Трудовым кодексом, Законом Республики Казахстан от 3 апреля 2002 года № 314 «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах», Законом Республики Казахстан от 22 ноября 1996 года № 48 «О пожарной безопасности», Правилами проведения обучения, инструктирования и проверок знаний работников по вопросам безопасности и охраны труда, утвержденными приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 23 августа 2007 года № 205-п* (далее – Правила 2007 года), Общими требованиями промышленной безопасности, утвержденными приказом Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 219, ГОСТом 12.0.004-90 (который по многим вопросам не соответствует указанным Правилам, но на который все еще продолжают ссылаться) и другими документами. В итоге точное исполнение всех требований в области подготовки работников требует организации сложной системы обучения, инструктажей и тренировок.

Причем подготовка по безопасности и охране труда работников в соответствии с Трудовым кодексом и вышеуказанными Правилами 2007 года (которая, по общему смыслу, должна включать все виды подготовки), не освобождает от необходимости подготовки и документирования ее по другим сферам законодательства.

На рис. 2 вы можете увидеть лишь краткое перечисление видов подготовки работников, которые должен обеспечивать работодатель. Полагаем, что такая сложная для исполнения и контроля

Рис. 2

ПОДГОТОВКА РАБОТНИКОВ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЕ ТРУДА

А. ОБУЧЕНИЕ

1. Предварительное обучение при приеме на работу
2. Обучение по профессиям
3. Обучение руководящих работников и ответственных лиц
4. Обучение в области пожарной безопасности
5. Обучение в области чрезвычайных ситуаций
6. Обучение в области промышленной безопасности
7. Обучение в других областях

Б. ИНСТРУКТАЖИ

1. Общие инструктажи по безопасности и охране труда
 - Вводный инструктаж
 - Первичный инструктаж на рабочем месте
 - Повторный инструктаж
 - Внеплановый инструктаж
 - Целевой инструктаж
2. Инструктажи в области промышленной безопасности
 - Вводный инструктаж
 - Внеочередной инструктаж
 - Периодический инструктаж
 - Инструктаж перед началом особо опасных работ
 - Инструктаж при изменении запасных выходов
 - Предполетный инструктаж
3. Инструктажи в области пожарной безопасности
 - Вводный инструктаж
 - Первичный инструктаж
 - Повторный инструктаж
 - Внеплановый инструктаж
 - Целевой инструктаж
4. Инструктажи в других областях

В. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ТРЕНИРОВКИ

1. Стажировки
2. Тренировки в области пожарной безопасности
3. Тренировки в области чрезвычайных ситуаций
4. Тренировки в области промышленной безопасности
 - Противоаварийные тренировки
 - Учебная тревога
 - Производственная стажировка

* Опубликован в журнале «Кадры, труд, управление в организациях» № 11, 2007 г.

система могла бы быть упрощена без ущерба конечному результату за счет унификации требований законодательства.

Учитывая отмеченные обстоятельства, мы, как правоприменители, считали бы целесообразным объединение ряда из упомянутых выше законов.

Следует отметить, что Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан подготовлен проект консолидированного Закона Республики Казахстан «О гражданской защите», который (как планируется) объединит ряд законов, в их числе: Закон Республики Казахстан от 5 июля 1996 года № 19 «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», Закон Республики Казахстан от 3 апреля 2002 года № 314 «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах», Закон Республики Казахстан от 22 ноября 1996 года № 48 «О пожарной безопасности», Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 года № 100 «О гражданской обороне». Министерство открыто для рассмотрения предложений по данному законопроекту.

Для цели нормального развития рассматриваемой сферы мы считали бы также необходимым в скорейшие сроки проведение систематизации и пересмотра действующих подзаконных нормативных правовых и технических актов, в рамках которых произошли бы:

- максимальное их согласование друг с другом;
- кардинальное сокращение количества регулирующих документов за счет их объединения;
- отмена и замена устаревших документов.

Государственными органами ведется работа в этом направлении. И надеемся, что в процессе данной работы будут по возможности достигнуты отмеченные нами цели.

Меры административного регулирования

Сталкиваясь с вопросами промышленной безопасности и охраны труда, мы приходим к выводу, что эта сфера у нас регулируется детально и объемно.

Например, для ремонта некоторых частей железнодорожного оборудования путем их несложной промывки в Бразилии требуется специальное обучение работников, использование спецодежды и средств защиты, сбор отработанных материалов и должная система вентиляции. Описание самых основных требований к такой же работе в Казахстане едва уместилось у нас на 40 страницах печатного текста мелким шрифтом.

На рис. 3 перечислены основные меры административного регулирования, разбросанные по различным нормативным и техническим актам и государственным органам.

Очевидно, что такое обилие процедур и административных барьеров не способствует популяризации вопросов безопасности в предпринимательской среде. Подчас предприниматели не в состоянии даже в полном объеме определить, что они должны соблюдать и получать.

Многие вопросы, задаваемые нам и в адрес государственных органов, касаются того, какие разрешительные процедуры требуется проходить и какие нормативные правовые и технические акты применять к той или иной ситуации.

Нередко, получив полную информацию, предприниматели отказываются от ведения деятельности, поскольку соблюдение всех требований чрезвычайно затруднительно.

Понимая важность безопасности труда, мы не предлагаем отменить все вышеперечисленное, наоборот, мы являемся сторонниками строгого соблюдения установленных требований, так как жизнь и здоровье человека являются высшими ценностями.

Рис. 3

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1. Лицензирование
2. Регистрация
3. Аттестация
4. Аккредитация
5. Разрешения
6. Заключения
7. Согласования
8. Технические освидетельствования
9. Обследования
10. Испытания
11. Экспертизы
12. Постановка на учет
13. Подтверждение соответствия
14. Декларирование безопасности
15. Прохождение экзаменов
16. Мониторинг
17. Прочие специальные процедуры

Рис. 4.

ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЕ ТРУДА (БиОТ)

1. Руководящие документы
 - Политика организации в области БиОТ
 - Положение о системе управления БиОТ в организации
2. Организационные документы
 - Положение о службе БиОТ
 - Положение о производственном контроле
 - Положения о комиссиях
 - Должностные инструкции
 - Приказы о назначении/формировании/создании
3. Программные документы
 - Перечень контролируемых факторов
 - Цели и задачи по БиОТ
 - Долгосрочная программа улучшения условий труда и БиОТ
4. Инструктивные документы
 - Инструкции по БиОТ
 - Инструкции в области пожарной безопасности
 - Планы ликвидации аварий
 - Программы обучения, инструктажей, тренировок
 - Инструкции по эксплуатации оборудования и механизмов
 - Прочие инструктивные (процедурные) документы
5. Рабочие документы
 - Журналы регистрации и выдачи
 - Рабочие планы и программы: по техническому обслуживанию, подготовке персонала, улучшению условий труда, графики прохождения медосмотров, планы защитных мероприятий, проведения учебной тревоги, аварийной эвакуации и т.д.
 - Отчетность
 - Промежуточные и подготовительные материалы
 - Производственные приказы и распоряжения по текущей производственной деятельности
 - Различные списки и перечни
 - Документы в сфере подготовки работников
 - Документы в области учета и расследования несчастных случаев
 - Различные записи и другие рабочие документы
6. Прочие документы
 - Договоры
 - Переписка
 - Комплект нормативных правовых и технических документов
 - Разрешительные документы
 - Проектная, техническая и прочая документация
 - Наглядные материалы и пр.

Вместе с тем мы считаем, что упорядочение мер административного регулирования в нынешней ситуации необходимо для достижения целей, стоящих перед рассматриваемой сферой законодательства.

Документация по безопасности и охране труда

В целом мы насчитали, что предприятие, которое намерено в полном объеме соблюдать требования промышленной безопасности и охраны труда, должно иметь в наличии, поддерживать и составлять свыше ста видов различных документов, не считая их различных модификаций. Все документы мы разделили на 6 категорий, перечисленных на рис. 4.

Проверяя различные компании в рамках процедуры due diligence (юридического аудита), мы должны, к сожалению, констатировать, что нередко компании не располагают полным комплектом документов, который бы подтвердил исполнение ими требований законодательства Республики Казахстан.

В лучшем случае компании поддерживают документы, которые обычно запрашиваются уполномоченными контролирующими органами в рамках проверок (например, журналы учета инструктажей, инструкции по безопасности и охране труда и некоторые другие) и которые, как правило, приняты без соблюдения установленной законодательством процедуры. Конечно, бывают приятные исключения, но в целом, на наш взгляд, ситуация складывается не лучшим образом.

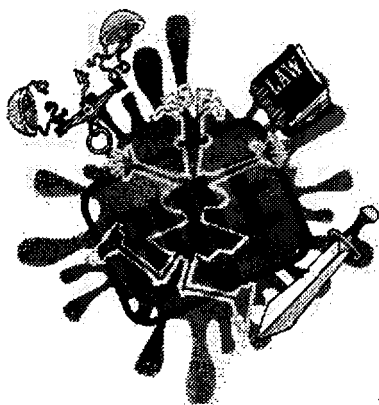
Мы считаем, что причина такой ситуации кроется не только в слабой информированности предприятий, но и в недостаточной системности законодательства Республики Казахстан.

Например, законодательство Республики Казахстан устанавливает как минимум пять различных форм нарядов-допусков и аналогичных документов на выполнение работ повышенной опасности. Формы утверждаются Правилами пожарной безопасности в Республике Казахстан, утвержденными приказом Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 8 февраля 2006 года № 35. Общими требованиями промышленной безопасности, утвержденными приказом Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 219, ОСТ РК 153-39-14-2005 «Правила безопасности при эксплуатации магистральных нефтепроводов», ОСТ РК 153-39-015-2005 «Правила пожарной безопасности при эксплу-

атации магистральных нефтепроводов», СНиПом РК 1.03.05-2001 «Охрана труда и техника безопасности в строительстве», СНом РК 1.04-04-2002 «Обследование и оценка технического состояния зданий и сооружений» и т.д.

Полагаем, что было бы чрезвычайно полезно выработать на законодательном уровне комплекты унифицированных форм документов по безопасности и охране труда в различных сферах с возможностью гибкого подхода к ним в процессе правоприменения.

Конкретизация требований, обеспечение их исполнимости



Далее мы хотели бы коснуться вопроса необходимости конкретизации ряда требований законодательства во избежание их произвольного понимания работодателями и проверяющими органами.

Например, Трудовой кодекс устанавливает ряд требований применительно к производственным организациям. Однако термин «производственные организации» остается до конца не урегулированным.

В частности, будет ли являться таковой организация, оказывающая услуги, но не выполняющая работы и не производящая товары? И если «да», то что тогда представляют собой непроизводственные организации?

Ряд требований сформулирован в общем плане, например, обязанности работодателя по Трудовому кодексу обеспечить безопасные условия труда, принимать меры по предотвращению любых рисков путем замены оборудования и процессов на более безопасные.

Очевидно, что не по всем условиям труда работодатель может гарантировать их полную безопасность. Существуют категории вредных, опасных условий труда, для которых устанавливаются дополнительные меры, например обеспечение работников специальной одеждой и средствами защиты.

Однако при буквальном понимании перечисленных выше обязанностей работодатель вообще не будет иметь право выполнять виды деятельности и использовать оборудование, которое хотя бы в минимальной степени небезопасно или не соответствует наивысшим достижениям научно-технического прогресса. Таким образом, несмотря на общий положительный и необходимый смысл таких норм, мы считаем, что эти нормы в некоторых случаях объективно неисполнимы и требуют конкретизации.

В Правилах разработки и утверждения инструкции по безопасности и охране труда работодателем, утвержденных приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 157-п императивно установлено, что принимаемые работодателем инструкции не должны содержать ссылок на нормативные правовые акты. Требования нормативных правовых актов должны быть учтены в инструкциях. При необходимости требования этих нормативных правовых актов следует воспроизводить в инструкциях (пункт 16 статьи 3 вышеуказанных Правил). В связи с этим у нас возникает вопрос, каким образом работодатель должен в полном объеме учесть и продублировать требования столь объемного и постоянно изменяющегося законодательства в собственных инструкциях по безопасности?

Применительно к вопросам промышленной безопасности мы считаем, что на законодательном уровне должны быть определены четкие критерии разграничения обязанностей всех лиц, имеющих отношение к опасным производственным объектам.

Так, на практике возникают вопросы, какая организация будет подпадать под специальное регулирование в области промышленной безопасности:

- организация, арендующая плавучую буровую установку;
- выполняющая на ней работы;
- собственник буровой установки;
- или все вышеперечисленные лица вместе?

Ряд нормативных правовых актов содержат недостаточно четкое определение сферы их применения.

По аналогичным и другим вопросам в процессе проверок нередко возникают спорные ситуации. Таким образом, мы считаем, что при разработке и корректировке нормативных правовых и технических актов важно соблюдать баланс требуемого, реально необходимого и возможного для исполнения.

Итак, подводя итоги сказанному, необходимо еще раз отметить значительную работу, проведенную на законодательном уровне и уполномоченными государственными органами за последние годы в сфере промышленной безопасности и охраны труда.

С позиции правоприменения мы видим следующие возможные пути дальнейшего совершенствования законодательства:

Цели	Пути реализации
<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение правильного и единообразного применения законодательства 2. Облегчение условий применения законодательства 3. Устранение излишней нагрузки на бизнес 4. Повышение уровня безопасности за счет улучшения качества законодательства и культуры правоприменения 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение количества регулирующих актов за счет: <ul style="list-style-type: none"> • систематизации; • улучшения качества юридической техники; • устранения дублирующих и устаревших норм 2. Унификация мер административного регулирования 3. Системное внедрение комплектов унифицированных форм документов 4. Конкретизация и адаптация к реальным условиям общих, неясных и заведомо неисполнимых норм законодательства.

Совершенствование законодательства – процесс непростой, в связи с чем мы полагаем, что диалог между государственными органами, предпринимателями и практикующими юристами может достичь значимых результатов в этой нужной работе.



Тренинги и семинары. Global Education Provider

Тема	Дата, время	Цена, тенге	Тренер
Эффективная мотивация и оценка персонала в компании: зарубежный и отечественный опыт (New)	4 – 5 августа 10.00 – 17.00	39 000	Балкунов А.
Особенности оплаты труда по вахтовому методу и сезонным работам	8 – 9 августа 10.00 – 17.00	29 000	Дурановская Г.
Привлечение иностранной рабочей силы	Время уточняется	33 000	Курасова А.
Законодательное регулирование трудовых отношений по Трудовому кодексу Республики Казахстан	10 – 12 августа 10.00 – 17.00	63 000	Гилева Н.
Офис-менеджер в современной организации	29 – 30 августа 10.00 – 17.00	30 000	Куур О.

Предлагаем вам посетить наш сайт WWW.GEP.KZ, на страницах которого вы сможете найти полезную информацию: расписание семинаров на несколько месяцев вперед; обзоры рынка труда в Республике Казахстан; обзоры заработных плат в Республике Казахстан; статьи и исследования по управлению персоналом.

Ждем Ваших заявок по тел.: (727) 295-47-90, 295-47-91