

Проблемы, суждения

УДК 331.823.001.11:658.5:659.2

© В.М. Попов, 2010

ВЗАИМОСВЯЗЬ РАЗЛИЧНЫХ АСПЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА



В.М. Попов,
канд. техн. наук,
доцент
(Новосибирский
государственный
технический уни-
верситет)

поднята важная проблема противоречивости толкований и применения терминов по безопасности производства в законодательных и нормативных правовых актах Российской Федерации. Но со многими тезисами автора трудно согласиться. Вот, например, некоторые из выводов, к которым он пришел:

- «обеспечение безопасности, по логике, не входит в понятие «охрана труда»;
- «охрана труда — ...деятельность по обеспечению соблюдения правовых норм труда, норм санитарии, гигиены и здравоохранения»;
- «четкого разделения сфер деятельности, направленных на защиту от опасных и вредных факторов, нет».

Полагаю, Г.С. Румакову все же известно, что сферы деятельности, направленные на защиту от опасных и вредных факторов, разделены четко и называются соответственно «техника безопасности» и «производственная санитария» [1]. Но он, по сути дела, отождествляет охрану труда с производственной санитарией, хотя последняя является лишь одной из подсистем охраны труда наряду с техникой безопасности и психологией безопасности труда [2]. Именно отсутствие системности в рассуждениях автора статьи приводит его к таким неожиданным выводам.

Г.С. Румаков пытается решить вопрос о соотношении понятий, отталкиваясь от произвольно взятых формулировок нормативных правовых актов.

The paper reviews relationship between the main terms on production safety. Decomposition was performed of safety ensuring system in the company per facilities to be protected and threat sources.

It was proposed to bring conceptual framework of normative legal acts of Russia in line with Constitution of the Russian Federation by replacing the term «occupational safety» with the expression «ensuring labor health and safety».

Ключевые слова: безопасность, здоровье, вредный, опасный, производство, потребитель, работник, труд, окружающая среда.

В статье Г.С. Румакова «Разграничение сфер деятельности в области безопасности труда», опубликованной в первом номере журнала «Безопасность труда в промышленности» за 2009 г.,

но законодательство России в целом и законодательство по безопасности производства в частности находится сейчас в стадии развития. Так, в Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) со времени его принятия в декабре 2001 г. до июля 2009 г. изменения вносились 24 раза. Поэтому в поисках истины следует не манипулировать формулировками нормативных документов, а воспользоваться инструментом системного анализа.

Что касается понятия «охрана труда», то еще столетие назад был назван родовой признак, определяющий его внутреннее содержание: «защита организма от вредного влияния фабричного труда» [3]. К процессам, оказывающим такое «вредное влияние», отнесены в том числе «операции, угрожающие хроническим отравлением и ожогами; производства с очень высокой температурой; работа при опасных машинах и т.д.» [3]. То есть еще в начале XX в. считали, что содержанием охраны труда является защита работников от влияния как вредных, так и опасных производственных факторов. Обеспечить эту защиту должен предприниматель, организовавший производство продукции или услуг, — работодатель. Но любой предприниматель озабочен также защитой от повреждений: имущества, используемого в процессе производства (здания, сооружения, оборудование, инструменты и т.п.), — средств производства; имущества, полученного как результат процесса производства, — продукции.

Кроме того, законодательство обязывает предпринимателя обеспечить безопасность потребителя, которому он оказывает услуги, и безопасность для потребителя произведенной продукции.

Следует заметить, что требования к безопасности продукции содержатся в технических регламентах и многочисленных отраслевых, государственных, национальных и межгосударственных стан-

дартах. Что же касается требований к обеспечению безопасности потребителя услуг, то они не проработаны достаточно детально и четко, как, например, обязанности работодателя в отношении обеспечения безопасности своих работников [4].

Законодательство также требует, чтобы предприниматель принял меры к ограничению или уменьшению вреда, причиняемого его производством окружающей среде.

Таким образом, к объектам, которые могут получить повреждения при производстве или потреблении продукции (услуг), относятся:

- работники организации-производителя;
- имущество (средства производства и нереализованная продукция¹) организации-производителя;
- среда, окружающая организацию-производителя; ее частью являются потребители продукции (услуг).

Источниками угроз для целостности этих объектов могут быть:

- средства производства — для работников, потребителей услуг, окружающей среды и самих средств производства;

- реализованная продукция — для потребителей продукции;

- окружающая среда (в связи с возможностью стихийных бедствий, террористических акций, военных конфликтов, техногенных катастроф на объектах сторонних организаций и т.п.) — для работников, потребителей услуг и имущества производителя.

Некоторые из средств производства — опасные производственные объекты (ОПО) — способны при возникновении неисправностей или аварий причинить особенно значительный ущерб. Такие объекты находятся под особым контролем и эксплуатируются аттестованным персоналом.

Безусловно, возможны ситуации, когда вред потребителям услуг или окружающей среде могут причинить не только средства производства, но и работники организации-производителя, но если последние не «вооружены» средствами производства, то этот вред, скорее всего, не будет значительным. Вместе с тем нужно учитывать, что в рассматриваемой системе имеются положительные обратные связи, так что сравнительно слабые воздействия людей могут многократно увеличивать уровни угроз от средств производства или инициировать новые угрозы [2].

Система производства и потребления продукции (услуг), которую образуют названные выше объекты, схематично представлена на рис. 1.

¹ Конечно, и реализованная продукция может быть повреждена, или даже уничтожена, потребителем или третьими лицами, но за подобные инциденты производитель ответственности не несет, поэтому они рассматриваются не будут.



Рис. 1. Схема системы производства и потребления продукции (услуг)

Организация-производитель на схеме изображена в виде круга, поделенного на две части. Левая часть — это имущество организации-производителя. Средства производства выделены оранжевым цветом, причем тон сектора, отображающего опасные производственные объекты, более насыщен, что подчеркивает высокую степень их опасности. Цвет сектора, отображающего продукцию, тоже относится к тревожным тонам, но мало насыщен, чтобы подчеркнуть низкий (в сравнении со средствами производства) уровень ее опасности.

Сектор «работники» выделен голубым цветом в правой части круга. От действий персонала, эксплуатирующего ОПО, в значительной мере зависит степень их опасности — это подчеркнуто более насыщенным синим тоном. Здесь же выделен и сектор «услуги», поскольку при их оказании именно от работников главным образом зависит безопасность потребителей, хотя и здесь основным источником угроз являются применяемые работниками средства производства.

Окружающая среда, которая может подвергаться разрушительным воздействиям при производстве продукции (услуг), изображена на рис. 1 в виде кольца. В нем выделен сектор «потребители», которые более других объектов окружающей среды подвержены влиянию производителя.

Угрозы от средств производства и продукции показаны алыми стрелками-молниями, а угрозы от окружающей среды — коричневыми. Сиреневыми стрелками-дугами изображены воздействия людей на средства производства, уси-

ливающие или инициирующие исходящие от них угрозы.

Как сказано выше, либо имущественные интересы, либо закон требуют от предпринимателя создания системы защиты объектов, которые могут получить повреждения в связи с его производством. Хотя эти объекты отличаются, источники угроз у них общие, поэтому принятие защитных мер повышает степень безопасности всех или большинства объектов. Таким образом, для всех названных объектов целесообразно иметь единую систему защиты — систему обеспечения безопасности производства.

Любую систему можно разбить на подсистемы (осуществить декомпозицию) по-разному, в зависимости от отличительного признака. Выделяя в системе различные объекты защиты, получаем следующие подсистемы:

обеспечения гигиены и безопасности труда — охрана труда;

обеспечения безопасности потребителей;

охраны окружающей среды;

защиты имущества от повреждений.

Выделяя в системе обеспечения безопасности производства различные источники угроз, получаем еще один перечень подсистем защиты: от ошибочных действий работников и потребителей услуг; от опасных и вредных воздействий средств производства и продукции; от разрушительных воздействий окружающей среды.

Особого внимания в двух последних подсистемах требуют угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций (ЧС), сопряженные с возможностью причинения значительного социального или материального ущерба. Для защиты от этих угроз предприниматель должен иметь подсистему предупреждения и смягчения последствий ЧС. Причинение значительного ущерба возможно при авариях на ОПО, поэтому эксплуатирующие их организации для обеспечения защиты от ЧС должны иметь подсистему обеспечения промышленной безопасности.

Помимо предложенных, возможны другие варианты декомпозиции системы обеспечения безопасности производства, но чтобы понять, как соотносятся понятия «охрана труда» и «промышленная безопасность», достаточно этих двух классификаций. На рис. 2 представлена декомпозиция системы обеспечения безопасности производства по объектам защиты и источникам угроз

кам угроз. Эта система изображена в виде параллелепипеда, состоящего из четырех вертикальных слоев, соответствующих первой классификации, и трех горизонтальных, соответствующих второй. Во втором горизонтальном слое выделена прослойка, отображающая промышленную безопасность.

Из рис. 2 видно, что охрана труда и промышленная безопасность — это пересекающиеся множества. Другими словами, в системе обеспечения безопасности производства имеется область (подсистема), реализующая мероприятия, которые обеспечивают решение задач как охраны труда, так и промышленной безопасности, что опровергает вывод Г.С. Румакова об их независимости.

Несомненным достоинством самого выражения «охрана труда», используемого в ТК РФ и других нормативных актах, является краткость, но содержание обозначаемого понятия оно передает неточно. Если истолковать данное словосочетание буквально, то оно означает охрану процесса труда, а не здоровья работника, занятого в этом процессе. Намного точнее выражение «обеспечение гигиены и безопасности труда», которое соответствует статье 37 Конституции Российской Федерации и применяется в странах Европейского союза. Возможно, следует привести терминологию российского законодательства в соответствие с конституцией и сделать шаг по пути его гармонизации с нормами международного сообщества?

Но мало уточнить понятия, следует еще применять их в строгом соответствии с иерархией терминов. Одним из примеров несоответствия, на которые обратил внимание Г.С. Румаков, является выражение «обеспечение безопасных условий и охра-

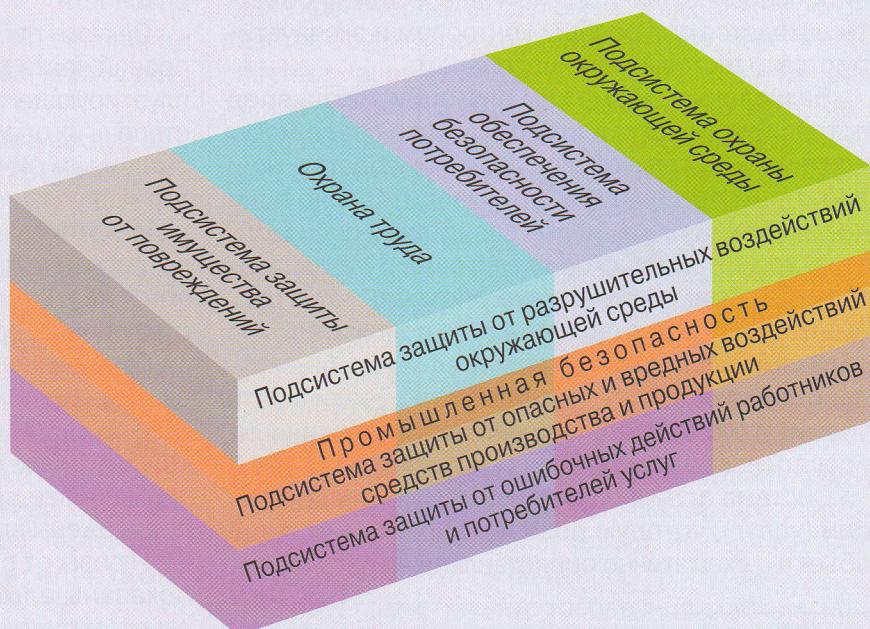


Рис. 2. Декомпозиция системы обеспечения безопасности производства по объектам защиты и источникам угроз

ны труда» в названии статьи 212 ТК РФ. Можно привести, по крайней мере, два аргумента в поддержку мнения относительно необходимости корректировки этого названия.

1. В соответствии со статьей 209 ТК РФ охрана труда — это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, а безопасные условия труда — это условия труда, при которых воздействие на работающих вредных и (или) опасных производственных факторов исключено либо уровень их воздействия не превышает установленных нормативов. Следовательно, обеспечение безопасных условий труда — это только один из совокупности элементов системы сохранения жизни и здоровья работников, а значит достаточно ограничиться более общим из двух терминов — «обеспечение охраны труда».

2. Существуют технологические процессы, при которых на сегодняшний день в принципе нельзя обеспечить соблюдение нормативов на уровне воздействия производственных факторов, так что законодательство Российской Федерации (при определенных оговорках) допускает возможность работы в условиях, которые безопасными не являются. В той же статье 212 ТК РФ говорится, в частности, о необходимости обеспечения средствами индивидуальной защиты работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Таким образом, название статьи 212 ТК РФ, обязывающее работодателя обеспечить именно «безопасные условия труда», находится даже в некотором противоречии с ее содержанием.

Что касается вопроса о том, как назвать инструктаж — «инструктаж по охране труда» или «инструктаж по технике безопасности», то ответ на него — и по существу, и формально — одинаков. Совершенно очевидно, что работника нужно проинструктировать как в отношении мер защиты от опасных факторов, так и в отношении мер защиты от вредных факторов, а также предостеречь его о недопустимости опасного поведения. Такой всесторонний инструктаж является инструктажем по охране труда. А если рассуждать формально, то законодательный акт — ТК РФ, предусматривающий проведение инструктажей именно по охране труда, имеет преимущество перед подзаконным актом — государственным стандартом [5]. Следует заметить, что и в методических рекомендациях [6] названия разделов инструкций содержат выражение «охрана труда», а не «техника безопасности», как полагает Г.С. Румаков.

Другая важная проблема, затронутая в статье Г.С. Румакова, связана с несовершенством государственного управления производственной безопасностью. Но логику в рассуждениях автора найти трудно. Сначала он пишет: «Невозможно разделить

практически организацию работы на предприятии по защите от аварий и по защите от травм, гибели и профзаболеваний», а затем делает вывод о том, что не так уж сложно «четко разделить сферы надзора между инспекциями Роструда и Ростехнадзора».

Принимая во внимание единство и неделимость системы обеспечения безопасности производства следует признать логичным не разграничение сфер надзора, а объединение надзорных органов, причем не только Роструда и Ростехнадзора, но еще и Роспотребнадзора, Госпожнадзора и т.п. Создание единой государственной системы контроля за исполнением производителями требований безопасности позволило бы устранить несоответствие между единством системы управления безопасностью на уровне организации и ведомственной разобщенностью органов государственного надзора за безопасностью производства. При этом удалось бы существенно сократить количество проверок и проверяющих.

Выводы

1. Система обеспечения безопасности производства представляет собой единую иерархическую структуру, несмотря на разнообразие источников угроз и различие объектов защиты.
2. Понятийный аппарат российского законодательства необходимо привести в соответствие со статьей 37 Конституции Российской Федерации.
3. Для повышения эффективности государственного управления безопасностью производства следует объединить соответствующие ведомственные надзорные органы в единую государственную систему надзора за соблюдением требований безопасности организациями-производителями с подчинением ее Правительству Российской Федерации.

Список литературы

1. ГОСТ 12.0.002—80 ССБТ. Термины и определения. — М.: Изд-во стандартов, 2002.
2. Попов В.М. Психология безопасности профессиональной деятельности. Ч. 1. Основы: Учеб. пособие. — Новосибирск: НГТУ, 1997. — 88 с.
3. Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. — М.: ЗАО «ИПК «МИНИН-Центр», 2005. — 160 с.
4. Попов В.М. Система рисков производства и потребления продукции и услуг// Управление риском. — 2009. — № 2. — С. 2–7.
5. ГОСТ 12.0.004—90 ССБТ. Организация обучения безопасности труда. Общие положения. — М.: Изд-во стандартов, 2002.
6. Методические рекомендации по разработке государственных нормативных требований охраны труда (утв. постановлением Минтруда России от 17 декабря 2002 г. № 80).

popov@idpo.nstu.ru