

# УЙТИ ОТ ВЕДОМСТВЕННОСТИ



АЛЕКСАНДР ФЕДОРЕЦ  
Директор АНО «ИБТ»

Нынешнее состояние государственной системы регулирования в сфере безопасности производственной деятельности можно охарактеризовать следующими выводами:

- ⊙ В стране фактически отсутствуют безусловно действующие (легитимные) нормативные правовые акты в сфере охраны труда, содержащие требования безопасности. Дальнейшее издание «Правил по охране труда», содержащих в себе технические и организационные требования безопасности, нецелесообразно и, вообще говоря, противозаконно (противоречит гражданскому законодательству и законодательству о техническом регулировании). Собственно, определение «охраны труда», приведенное в Трудовом кодексе РФ, само по себе противоречит Федеральному закону от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании»), вступившему в силу через полтора года после принятия Трудового кодекса РФ.
- ⊙ Несмотря на многообразие органов власти, осуществляющих надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов, в

том числе и в сфере безопасности производства, единая государственная система установления и обеспечения соблюдения требований безопасности к объектам производства, установленных в технических регламентах и эксплуатационно-технической документации, так же как и единая система надзора за их соблюдением на этапе эксплуатации объектов, отсутствует. Усиление надзора при таком состоянии нормативной базы означает неосновательное усиление административного (коррупционного) давления на бизнес, а о повышении эффективности надзора вообще и речи быть не может.

⊙ Система профессиональной подготовки и повышения квалификации работников в целях обеспечения безопасного производства работ и безопасной эксплуатации машин и оборудования, содержания зданий и сооружений, разрушенная после распада СССР, до сих пор не восстановлена, и формально, и фактически отсутствует. Требования статьи 225 Трудового кодекса РФ, фактически обязывающие работодателя проводить профессиональное обучение принимаемых на работу работников за свой счет или собственными силами, — попытка скрыть проблему или переместить ее с государства на хозяйствующие субъекты. В любом случае, проблемы в сфере профессионального обучения (включая обучение безопасным методам и приемам выполнения работ) только множатся и становятся ведущим фактором травматизма и аварийности.

## ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ДЕЙСТВИЙ

Последовательность действий должна быть, скорее всего, следующей:

- (1) Выявление существенных (в масштабе государства и общества в целом) рисков, обусловленных потенциальной опасностью производств;
- (2) Разработка и установление целесообразных проверяемых требований безопасности к процессам производства и эксплуатации, отмена в качестве обязательных (поднадзорных) нецелесообразных (противоречащих закону, устаревших, заведомо неэффективных и пр.) требований безопасности и соответствующих им нормативных правовых актов;
- (3) Совершенствование (конкретизация) надзора. Задача усиления надзора без обоснования и конкретизации контролируемых требований не даст положительного результата. С другой стороны, при наличии разумной, понятной, доступной, проверяемой системы требований нет смысла ограничивать органы надзора какой-либо периодичностью и пр.

Независимая Автономная некоммерческая организация «Институт безопасности труда» (АНО «ИБТ») в течение 10 лет занимается вопросами совершенствования и повышения эффективности управления (менеджмента) в сфере обеспечения комплексной безопасности производственной деятельности (КБПД), включая вопросы совершенствования государственной системы управления в этой сфере.

Главным направлением деятельности АНО «ИБТ» является внедрение в практику национальных компаний и, в меру сил, в практику государственного управления лучших методов организационного управления (менеджмента) в сфере КБПД.

В целях совершенствования национальной системы обеспечения КБПД АНО «ИБТ» (в инициативном порядке, собственными силами и за счет собственных средств) разработан национальный стандарт «ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007. Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования», положения которого выходят далеко за рамки нормативной охраны труда, объединяя в себе всю систему менеджмента безопасности, включая пожарную, промышленную и другие виды безопасности.

Кроме того, АНО «ИБТ» является разработчиком еще около 20 национальных стандартов в сфере менеджмента, устойчивого развития и эргономики, принимает активное участие в системе оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов.

Очевидный вывод, вытекающий из независимого и непред-

взятого профессионального анализа состояния и тенденций развития национальной системы КБПД, заключается в том, что в целях повышения результативности и эффективности необходима поэтапная, но целенаправленная перестройка структуры всей системы государственного управления в этой сфере.

#### **Нет ведомственному подходу...**

Прежде всего, следует уйти от ведомственного подхода к формированию требований безопасности и надзору за их соблюдением.

Безопасность в сфере производства неразрывно связана с понятием «производственный процесс». В свою очередь, производственный процесс — это единая, неразрывная, согласованная система, включающая средства производства (производственное оборудование, оснастка и пр.), производственную инфраструктуру и производственную среду (территория, здания, сооружения, объекты энергоснабжения, природные особенности и пр.), человеческие ресурсы, технологии и средства труда, систему менеджмента. Основными внешними характеристиками производственного процесса являются его производительность, качество продукции, безопасность для человека.

Что будет, если отдельные ведомства и далее будут продолжать свои попытки «управлять» всеми перечисленными параметрами процесса отдельно, независимо друг от друга и от результатов процесса?

Такое «управление» напоминает известную ситуацию, когда три

«независимых ведомства» уже пытались независимо и разнонаправленно управлять неким транспортным средством, а в результате — «воз и ныне там». Хотя, если обращать внимание не на результат, а на сам процесс, то может возник-

#### **«Уникальность» России (очевидный нонсенс) — нормативные правовые требования к хозяйствующим субъектам устанавливаются органами надзора за соблюдением этих требований**

нуть иллюзия наличия «управления», поскольку объект управления под воздействием несогласованных управляющих воздействий будет, действительно, «дергаться».

#### **Ведомственность приводит к тому, что нормативные требования без взаимного согласования предъявляют (и/или осуществляют надзор) Ростехнадзор, Роструд, Роспотребнадзор, Госпожнадзор...**

Исключение ведомственности в управлении КБПД может быть достигнуто только в случае, если обязательные требования к безопасности производственных процессов будет устанавливать правительство РФ, а не его отдельные подразделения.

В России сложилась уникальная среди цивилизованных стран система государственного управления, при которой нормативные правовые требования к хозяйствующим субъектам (процессам производства) устанавливают... органы надзора за соблюдением

1. Организовать работу по проведению независимой правовой экспертизы имеющихся нормативных документов и правовых актов в сфере производственной безопасности на предмет их соответствия Конституции РФ, Федеральному закону от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», Указу Президента РФ от 23.05.1996 №763 (ред. от 02.02.2013) и постановлению Правительства РФ от 13.08.1997 №1009 (ред. от 17.02.14), определяющих порядок и правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов власти.
2. Провести анализ состояния государственной системы надзора за соблюдением требований безопасности к объектам производства, установленных в технических регламентах и эксплуатационно-технической документации на этапе эксплуатации (применения по назначению).
3. Провести анализ состояния государственной системы надзора за обеспечением соответствия профессиональных компетенций работников (и персонала) требованиям эксплуатационной документации.
4. Рассмотреть вопрос о введении моратория на разработку Правил по охране труда и иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, имеющих отношение к безопасности объектов технического регулирования до принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (в настоящее время находится на обсуждении) и/или «Правил по разработке «Правил по охране труда». По меньшей мере, крайне необходимо определить признаки, по которым нормативное требование охраны труда входит в сферу технического регулирования и технологического надзора, а не надзора за соблюдением норм трудового права.
5. В качестве единого органа власти, уполномоченного на установление правовых требований в сфере безопасности производств (в строгом соответствии с Конституцией России, ст.115, и Федеральным законом от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», ч.4 ст.3), определить Правительство РФ. В будущем все вновь вводимые государственные нормативные требования, касающиеся безопасности технологических процессов и производств, должны приниматься не отдельными федеральными органами исполнительной власти разрозненно и несогласованно, а постановлениями Правительства РФ.
6. Единным органом государственного надзора за соблюдением правовых требований в сфере безопасности производств должен быть определен Ростехнадзор. Примерно такой же орган надзора действует, например, в Великобритании — HSE (Health and Safety Executive). Этот орган объединяет в себе и Ростехнадзор (в основном), и Роструд (в части трудовых отношений), и Роспотребнадзор (в части промышленной санитарии), и Госпожнадзор (в части обеспечения пожарной безопасности производств). Единственное отличие заключается в том, что правовые акты в сфере производственной безопасности в Великобритании (в силу главенствующего в Великобритании принципа верховенства закона) принимает исключительно парламент (орган законодательной власти).

этих требований (в частности, Ростехнадзор и Роспотребнадзор). С точки зрения основ теории управления, это очевидный нонсенс, который в свое время явился одной из причин, приведших к

**Имеющиеся нормы охраны труда фактически регулируют отношения не в сфере трудовых отношений, а в сфере технического регулирования, внедряясь при этом еще и в сферу корпоративного менеджмента и гражданского права**

Чернобыльской аварии. Однако «единственный урок, который можно извлечь из истории, состоит в том, что люди не извлекают из истории никаких уроков» (Бернард Шоу).

Ростехнадзор по-прежнему издает нормативные правовые акты, устанавливающие требования «...к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая

изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации», что является прямым нарушением требования ч.3 ст.4 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании».

При этом Ростехнадзор сам же и осуществляет надзор за соблюдением им же и установленных требований, являясь субъектом управления, т.е. органом, осуществляющим полный цикл управления в сфере промышленной безопасности ОПО от установления правил до принятия корректирующих мер по результатам надзора. Таким образом, Ростехнадзор фактически принял на себя всю полноту ответственности перед государством и перед обществом за результативность всей деятельности в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов, не имея для реального обеспечения безопасности соответствующих ресурсов.

Положение, при котором субъект управления (орган, устанавливающий правила) и субъект надзора за соблюдением правил объединены в одном лице, противоречит фундаментальному принципу управления: орган, осуществляющий надзор, не должен нести ответственность за результат управления (за результат деятельности), иначе управление утрачивает обратную связь, без которой управление превращается в фикцию, видимость управления, «дергание».

На практике ведомственность в сфере обеспечения безопасности производства приводит к тому, что нормативные правовые требования (например к электроустановкам) без взаимного согласования предъявляют (и/или осуществляют надзор) Ростехнадзор, Минтруд (Роструд), Роспотребнадзор, Госпожнадзор.

Наиболее наглядный пример в этой сфере — «Правила по охране труда при эксплуатации электроустановок» (утв. приказом Минтруда РФ от 24 июля 2013 г. №328н,

зарегистрированы Минюстом РФ 12.12.13 г. №30593). Правила практически полностью регулируют вопросы технической эксплуатации электроустановок, а не трудовые взаимоотношения работодателя и работников в части обеспечения электробезопасности.

Разработчики так и не смогли отойти от исходной «рыбы» — «Правил техники безопасности при эксплуатации электроустановок потребителей» (утвержденных Главгосэнергонадзором 21.12.1984!).

Такие исторические события, как распад СССР в 1991 году и обусловленное этим событием разделение единого народного хозяйства на ряд независимых национальных экономик и множество независимых хозяйствующих субъектов, принятие новой Конституции России в 1993 году, вступление в силу Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», остались для разработчиков этого правового акта незамеченными.

Поэтому на практике все нормы данного документа являются техническими или организационно-техническими и фактически регулируют отношения не в сфере охраны труда (трудовых отношений), а в сфере технического регулирования, внедряясь при этом еще и в сферу корпоративного менеджмента и гражданского права.

С одной стороны, вмешательство охраны труда в сферу технического регулирования явным образом запрещено законом (ч.3 ст.1 и ч.3 ст.4 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ). А с другой — у Минтруда России и у Роструда совершенно нет ресурсов (прежде всего компетентных) как для выработки целесообразных, современных технических требований, так и для надзора за соблюдением этих требований, предписывающих именно технический (технологический) надзор и соответствующие кадры.

В результате, как это следует из письма от 04.03.14 №15-2/005-132, Минтруд РФ предлагает надзор за соблюдением государственных нормативных требований охраны труда передать Ростехнадзору. Что само по себе уже противоречит положениям Трудо-

вого кодекса РФ о системе государственного управления охраной труда (ст.211 и 216).

Становится очевидным, что в настоящее время сфера собственно безопасности технологических процессов и производств на государственном уровне не регулируется совершенно. Так же, как и вопросы профессионального образования работников рабочих профессий по владению безопасными методами и приемами выполнения работ, а должностных лиц — методам обучения и контроля компетенций персонала в сфере безопасности труда.

Полное отсутствие каких-либо нормативных правовых актов и практически полное отсутствие нормативных и методических документов в сфере обеспечения технологической безопасности объектов технического регулирования на этапах проектирования, производства, применения по назначению и т.д., недостаточность и противоречивость судебной практики по делам о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате несоблюдения требований проектной и эксплуатационно-технической документации, позволяет заключить, что сфера безопасности труда и производства оказывается вообще за рамками какого-либо управления (контроля). Как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов.

Например, ч.3 ст.60 Градостроительного кодекса РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года №190-ФЗ) с 01.07.2013 установлена гражданская ответственность виновных лиц (застройщика или технического заказчика) в случае причинения вреда личности (независимо от наличия и формы отношений с личностью) вследствие нарушения требований безопасности при строительстве.

Несмотря на то, что установленный законом размер возмещения вреда составляет от 1 до 3 млн рублей, до настоящего времени судебная практика по этой статье отсутствует, прежде всего, ввиду невозможности однозначной идентификации понятия «требования безопасности при строительстве». Понятно, что это не

требования охраны труда и не требования СНиП, СП (добровольно принимаемых документов). Но и не вполне понятно, что это вообще может быть, кроме безусловных требований Технических регламентов.

## **Дело дошло до того, что Минтруд РФ предлагает надзор за соблюдением государственных нормативных требований охраны труда передать Ростехнадзору**

Для того чтобы хотя бы обозначить движение в сфере КБПД в некотором разумном направлении, настоятельно необходим переход от ведомственного государственного управления безопасностью производства к разумному законодательному регулированию этой сферы с единым надведомственным федеральным органом надзора в сфере КБПД.

## **Сфера безопасности труда и производства оказывается вообще за рамками какого-либо управления и контроля — как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов**

Собственно, это орган уже существует — Ростехнадзор, следует только расширить сферу его полномочий на все производственные объекты и технологии, оказывающие существенное влияние на безопасность производственной деятельности субъектов национальной экономики.

## **Система требований должна быть такой, чтобы и предприятиям, и органам надзора было совершенно понятно, что и каким образом контролируется, что является индикатором соблюдения (не соблюдения) требования**

При создании новой государственной системы обеспечения КБПД, прежде всего, необходимо будет создание (с нуля) системы разработки и введения в действие контролируемых требова-

ний безопасности. Эта система требований должна быть такой, чтобы и предприятиям, и органам надзора было совершенно понятно, что контролируется и каким образом, что является индикатором соблюдения (не соблюдения) требования.

Центр системы и всей деятельности по обеспечению КБПД находится не в сфере надзора, а в сфере обоснования и установления разумных, проверяемых требований безопасности, не препятствующих развитию экономики и внедрению нового оборудования и технологий (см. «*Последовательность действий*»). При отсутствии внятной системы требова-

### **Минтруд РФ пытается требованиями охраны труда устанавливать требования в сфере технического регулирования, не согласовывая действия ни с Минпромторгом, ни с Росстандартом, ни с проектировщиками промобъектов**

ний безопасности неразумно все внимание органов государственной власти сосредоточивать на усилении надзора за... поддержанием нормативного хаоса.

### **Такие действия несут в себе существенную угрозу и единству, и непрерывности системы государственного управления безопасностью технологических процессов и производств**

В настоящее время ни в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов, ни в сфере охраны труда нет ясного понимания и, соответственно, безусловной реализации требования ч.3 ст.4 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании»: «федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных статьями 5 и 9.1 настоящего Федерального закона».

### **Минтруд и охрана труда**

Однако наиболее масштабные и болезненные противоречия, обусловленные ведомственным характером регулирования в сфере безопасности производства, связаны с охраной труда и, соответственно, с нормотворческой деятельностью Минтруда России. Вообще говоря, требования охраны труда не должны иметь отношения к безопасности технологических процессов и производств вообще. Собственно, так как это имеет место во всем цивилизованном человечестве.

Пусть охрана труда остается важнейшей частью системы социальной защиты законных прав и интересов работников в трудовых отношениях, включая в себя обеспечение безопасности, а не сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности (так, как это было, например, определено «Основы законодательства Российской Федерации об охране труда» (утв. ВС РФ 06.08.1993 N 5600-1).

В настоящее время Минтруд России разрабатывает ряд Правил по охране труда, требования которых, к сожалению, уходят далеко в сферу технического регулирования. При этом, в отличие от сферы промышленной безопасности, эти требования устанавливаются очень далекими от техники и технологий разработчиками, которые просто актуализируют документы 70-х годов прошлого века.

Практически все разрабатываемые ныне Правила по охране труда содержат по большей части именно технические требования безопасности. В настоящее время Минтруд РФ пытается требованиями охраны труда незаметно устанавливать требования в сфере технического регулирования. Причем, об этом, например, совершенно не информированы ни Минпромторг России, ни Росстандарт, ни проектировщики промышленных объектов, оборудования, технологий.

Принято считать, что если документ в своем названии содержит слова «охрана труда», то он имеет отношения к сфере

технического регулирования. Как бы не так! Требования к объектам технического регулирования, установленные Минтрудом России в «Правилах по охране труда», выскакивают, как чертик из табакерки, уже на этапе эксплуатации объектов, машин, оборудования и т.д. совершенно неожиданно для хозяйствующего субъекта, который в охране труда становится работодателем.

И если в отношении требований технического регулирования хозяйствующий субъект может чувствовать себя совершенно спокойно, то как работодатель он сразу же становится злостным нарушителем, теперь уже требований охраны труда.

По нашему мнению, это несет в себе существенную угрозу и единству, и непрерывности системы государственного управления, не говоря уже о том, что правовые технические требования к объектам производства (здания и сооружения, оборудование, инструмент и оснастка, сырье и материалы), установленные вне сферы технического регулирования, являются препятствием для развития и внедрения нового оборудования, технологий, применения новых материалов.

С другой стороны, требования охраны труда претендуют и на вмешательство в сферу корпоративного управления за рамками собственно трудовых отношений. Установленные в «Правилах по охране труда» правовые требования к внутренней (локальной, корпоративной) организационной структуре управления организаций (предприятий), как и централизованное (на федеральном уровне) императивное распределение обязанностей и полномочий должностных лиц предприятий с установлением содержания и форм внутренних организационно-распорядительных документов, препятствуют внедрению современных принципов и систем менеджмента.

Вот компаниям и приходится искусно лавировать между многообразными и противоречивыми положениями государственных нормативных требований в различных сферах безопасности. 