

Законодательство о промышленной безопасности и охране труда: возможные пути совершенствования

Ю. Чумаченко, партнер юридической фирмы «AEQUITAS»
А. Емельянова, юрист юридической фирмы «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 и технических актов.

В настоящей статье авторы предлагают вниманию читателя взгляд *практикующих юристов* на систему действующего в Республике Казахстан законодательства в сфере промышленной безопасности и охраны труда и возможные пути его совершенствования.

Система законодательства Казахстана в сфере промышленной безопасности и охраны труда

Особая сложность работы с законодательством в сфере безопасности и охраны труда заключается в его *чрезвычайно большом объеме*.

Нормативно-правовая база в этой сфере включает не только Трудовой кодекс Республики Казахстан (далее — ТК РК) и Закон Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» — нормами, посвященными безопасности, пронизаны различные сферы законодательства (см. схему 1).

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

Схема 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

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

Таким образом, обилие и сложность законодательной базы, включающей бесчисленное множество нормативных актов технического характера, порой регулирующих один и тот же вопрос или противоречащих нормативным правовым актам, является, на наш взгляд, одной



из главных причин, затрудняющих развитие системы безопасности и охраны труда на практике.

Предпринимателю, который, возможно, и хотел бы исполнять все требования, сложно ориентироваться 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 в области безопасности и охраны труда регулируются ТК РК, законами Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах», «О пожарной безопасности», Правилами проведения обучения, инструктирования и проверок знаний работников по вопросам безопасности и охраны труда 2007 г., Общими требованиями промышленной безопасности, 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 данной сфере подготовки работников требует организации сложной системы обучения, инструктажей и тренировок.

Причем подготовка в области безопасности и охраны труда работников в соответствии с ТК РК и указанными правилами 2007 г. (которая по общему смыслу должна включать все виды подготовки) не освобождает от необходимости подготовки и документирования ее в соответствии с другими сферами законодательства.

На схеме 2 дано лишь краткое перечисление видов подготовки работников, которые должен обеспечивать работодатель. Полагая, что такая сложная для исполнения и контроля система могла бы быть упрощена без ущерба конечному результату за счет унификации требований законодательства.

Учитывая отмеченные обстоятельства, мы, как правоприменители, считаем целесообразным объединение ряда упомянутых 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 числе которых законы «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах», «О пожарной безопасности», «О гражданской обороне»¹.

Для нормального развития рассматриваемой сферы мы считали бы также необходимым в как можно более сжатые сроки провести

¹ Министерство открыто для рассмотрения предложений к данному законопроекту (www.emer.kz/news/detail.php?ID=11864&phrase_id=153756).

РД КМГ неоднократно заявляла о своем намерении приобрести четыре данных блока, и теперь соответствующее соглашение достигнуто. Компания продолжит поиск высокоперспективных активов, приобретение которых послужит интересам всех акционеров».

Приобретение было одобрено решениями советов директоров РД КМГ и НК КМГ, получено также одобрение регулирующих государственных органов.

Закрытие сделки ожидается во втором квартале текущего года.

Пресс-служба АО «Разведка Добыча «КазМунайГаз»
11.04.2011

Казахстан создает государственную компанию для геологоразведки

Крупнейший в Центральной Азии производитель нефти и металлов — Казахстан планирует создать государственную компанию для геологоразведки в составе управляющего десятками миллиардов долларов государственного фонда, который недавно возглавил зять президента. Об этом сообщил журналистам вице-министр индустрии и новых технологий Республики Казахстан Альберт Рау, добавив, что финансировать геологоразведку предполагается за счет отчислений в казну недропользователей.

После распада СССР Казахстан привлек \$122 млрд иностранных инвестиций, преимущественно в сырьевой сектор, запасы которого были разведаны в основном в советское время.

Иностранные и отечественные компании проводят геологоразведку, но президент Нурсултан Назарбаев приказал правительству учредить автономную геолого-разведочную структуру, чтобы развивать ресурсную базу — основу экономики Казахстана.

«Это был самый главный посыл президента — чтобы ежегодно какая-то твердая доля в процентах от природной ренты — а нефть в ней занимает большую часть — шла на развитие геологоразведки», — сказал вице-министр, не пояснив деталей. «Президент же правильно сказал: «До сих пор пользуемся тем, что нашли в советское время».

По его словам, компания может начать работу со следующего года в составе государственного фонда «Самрук-Казына». Активы фонда национального благосостояния насчитывают порядка \$78,5 млрд, под его управлением находится ряд компаний и банков, включая государственного нефтяного добывчика «КазМунайГаз».

После того как в апреле бессменный лидер страны семидесятилетний Нурсултан Назарбаев был переизбран еще на пять лет на выборах, которые Запад не посчитал честными, фонд «Самрук-Казына» возглавил зять президента Тимур Кулибаев, миллиардер из списка Forbes.



Схема 2

Подготовка работников в области безопасности и охраны 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 в области безопасности и охраны 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 (см. приказ от 14 марта 2011 г. № 88 // www.emer.kz/information/bakylau/0104.php?phrase_id=153750)
 - 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
 - Специальное обучение практическим действиям
 - Прочие

систематизацию и пересмотр действующих подзаконных нормативных правовых и технических актов, в рамках которых можно было бы:

- максимальное согласовать их друг с другом;
- кардинально сократить количество регулирующих документов за счет их объединения;
- отменить и заменить устаревшие документы.

Государственными органами ведется работа в данном направлении. Надеемся, что в процессе этой работы будут достигнуты отмеченные нами цели.

Меры административного регулирования

Сталкиваясь с вопросами промышленной безопасности и охраны труда, мы приходим к выводу, что эта сфера в нашей стране регулируется детально и исключительно подробно.

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 же основных требований к подобной работе в Казахстане едва уместилось на сорока страницах печатного текста, набранного мелким шрифтом.

На схеме 3 перечислены основные меры административного регулирования, установленные в различных нормативных и технических актах и используемые государственными органами.

Очевидно, что такое обилие процедур и административных барьеров не способствует популяризации вопросов безопасности в предпринимательской среде. Подчас предприниматели не в состоянии даже определить, что они должны соблюдать и получать. Они задают вопросы и нам, и государственным органам о том, какие разрешительные процедуры они должны проходить и какие нормативные правовые и технические акты применять в той или иной ситуации.

Нередки случаи, когда предприниматели, получив полную информацию, отказываются от ведения предпринимательской деятельности, поскольку выполнить весь объем требований практически невозможно.

Осознавая важность обеспечения безопасности труда, мы не предлагаем отменить все существующие акты, наоборот, мы являемся сторонниками строгого соблюдения установленных требований, так как жизнь и здоровье человека являются высшими ценностями. Вместе с тем мы считаем, что на сегодняшний день для достижения целей, стоящих перед рассматриваемой сферой законодательства, необходимо упорядочение мер административного регулирования.



Схема 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

Документация в сфере безопасности и охраны труда

Мы подсчитали, что предприятие, которое намерено в полном объеме соблюдать требования в области промышленной безопасности и охраны труда, должно иметь в наличии, поддерживать и составлять свыше ста видов различных документов, не считая их разнообразных модификаций. Все документы мы разделили на шесть категорий (см. схему 4).

Анализируя результаты проверок различных компаний в рамках процедуры due diligence (юридического аудита), мы должны, к сожалению, констатировать, что нередко компании не располагают полным комплектом документов, который мог бы подтвердить исполнение ими требований законодательства.

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

Мы считаем, что причиной этого является не только слабая информированность предприятий, но и недостаточная системность законодательства. Например, законодательство устанавливает как минимум пять различных форм нарядов-допусков и аналогичных документов

События Недропользование

Вице-министр отметил, что правительство хочет повысить расходы на геологоразведку в четыре раза – до 40 млрд тенге ежегодно (\$275 млн). «Чтобы устойчиво развиваться, нам надо на разведку из госбюджета направлять порядка 40 миллиардов тенге. В этом году было чуть более 10 миллиардов тенге, но это уже большой прогресс по сравнению с предыдущими годами», – подчеркнул А. Рау.

Reuters. 19.04.2011

В Казахстане создана электронная система обмена информацией о недрах

Недропользователи Казахстана смогут подключиться к электронной системе обмена информацией о недрах.

«Комитет геологии и недропользования принимает заявки на подключение компаний недропользователей к электронной системе обмена информацией ГБДН РК», – сообщает Министерство индустрии и новых технологий Республики Казахстан.

Отмечается, что электронная система создана в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 февраля 2011 г. № 89 «Об утверждении Правил безвозмездной передачи геологической и иной информации о недрах для хранения, систематизации и обобщения в уполномоченный орган по изучению и использованию недр».

«Система позволяет недропользователям передавать геологическую и иную информацию о недрах для хранения, систематизации и обобщения в Комитет геологии и недропользования, а также запрашивать и получать геологические материалы», – поясняется в сообщении.

Как отмечают в министерстве, в целях сохранения конфиденциальности, недопущения доступа посторонних и утечки данных обмен данными между Комитетом геологии и недропользования и недропользователями будет осуществляться только по защищенным каналам связи VPN.

Kazakhstan Today. 02.06.2011

В Казахстане усилят контроль за рациональным использованием природных богатств

В Казахстане усилят контроль за рациональным использованием природных богатств, сообщает Управление информации Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан.

По информации управления, под председательством заместителя Премьер-министра Республики Казахстан Асета Исекешева состоялось расширенное совещание Комитета геологии и недропользования.

«Подводя итоги деятельности комитета, Асет Исекешев остановился на текущих проблемах отрасли, из которых



Схема 4

Документация в области безопасности и охраны труда (БОТ)

1. Руководящие документы

- Политика организации в области БОТ
- Положение о системе управления БОТ в организации

2. Организационные документы

- Положение о службе БОТ
- Положение о производственном контроле
- Положения о комиссиях
- Должностные инструкции
- Приказы о назначении / формировании / создании

3. Программные документы

- Перечень контролируемых факторов
- Цели и задачи в сфере БОТ
- Долгосрочная программа улучшения условий труда и БОТ

4. Инструктивные документы

- Инструкции в области БОТ
- 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.

на выполнение работ повышенной опасности. Они утверждаются Правилами пожарной безопасности в Республике Казахстан, Общими требованиями промышленной безопасности, ОСТ РК 153-39-14-2005 «Правила безопасности при эксплуатации магистральных нефтепроводов», ОСТ Республики Казахстан 153-39-015-2005 «Правила пожарной безопасности при эксплуатации магистральных нефтепроводов», СНиПом Республики Казахстан 1.03.05-2001 «Охрана труда и техника безопасности в строительстве», СНом Республики Казахстан 1.04-04-2002 «Обследование и оценка технического состояния зданий и сооружений» и т.д.

Полагаем, 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

Хотелось бы коснуться вопроса о необходимости конкретизации ряда требований законодательства во избежание их произвольного толкования работодателями и проверяющими органами. Например, ТК РК устанавливает ряд требований к производственным организациям, однако ситуация с самим термином «производственные организации» остается до конца не урегулированной. В частности, будет ли считаться таковой организация, оказывающая услуги, но не выполняющая работы и не производящая товары, и если да, то что тогда представляет собой непроизводственная организация?

Ряд требований сформулирован излишне обобщенно, например обязанности работодателя по ТК РК *обеспечить безопасные условия труда, принимать меры по предотвращению любых рисков путем замены оборудования и процессов на более безопасные.*

Очевидно, что применительно не ко 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 обязанностей работодатель вообще не будет иметь права заниматься определенными видами 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 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 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. В связи с этим возникает вопрос: каким образом работодатель может полностью 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 часто возникают вопросы о том, 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 перечисленные лица вместе?

Ряд нормативных актов содержит недостаточное 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 возможно для исполнения.

* * *

Подводя итог сказанному, с позиции правоприменения мы видим следующие возможные пути дальнейшего совершенствования законодательства:

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

Совершенствование законодательства — процесс непростой. Мы полагаем, что диалог между государственными органами, предпринимателями и практикующими юристами поможет достичь значимых результатов в этой работе.

События
Недропользование

безотлагательного решения требуют вопросы создания эффективно действующей нормативно-правовой базы, восполнения минерально-сырьевой базы Казахстана и финансирования геолого-разведочных работ, а также контроля за рациональным использованием природных богатств и подготовки высококвалифицированных кадров для отрасли», — говорится в сообщении.

Как напоминает министерство, глава государства Нурсултан Назарбаев поставил четкую задачу — не допустить спекуляции в сфере недропользования. Выступая в этом году на заседании Совета иностранных инвесторов, президент подчеркнул, что предприниматели должны заниматься не перепродажей, а скорее инвестированием в разработку и развитие месторождений.

В связи с этим А. Исекешев дал поручения по разработке таких механизмов работы комитета, которые исключают факты спекуляций, а также любые коррупционные проявления в отрасли, отмечается в сообщении.

Также А. Исекешев отметил необходимость концептуального пересмотра политики государства в отношении отрасли и дал поручение в месячный срок подготовить предложения по решению поднятых вопросов, проинформировали в министерстве.

Kazakhstan Today. 09.06.2011

Газовая отрасль

Министерство нефти и газа Республики Казахстан планирует направить в правительство законопроект, предусматривающий создание национального оператора по газу

Министерство нефти и газа Республики Казахстан планирует в середине текущего года направить в правительство законопроект, предусматривающий создание национального оператора по газу. Об этом сообщил вице-министр ведомства Ляззат Киинов, отвечая на вопросы журналистов после заседания Комитета Сената Парламента Республики Казахстан по экономической и региональной политике.

«В мае мы хотим направить в правительство закон об обороте нефтепродуктов, затем — по газу», — отметил Л. Киинов. По его словам, последний законопроект предусматривает создание национального оператора по газу. Его определит правительство.

При этом Л. Киинов напомнил, что данный оператор будет скупать весь газ Казахстана, который идет на продажу. «Его главной задачей в первую очередь будет обеспечение внутренней потребности страны, а потом — продажа на экспорт», — заключил вице-министр.

«Казинформ». 05.04.2011