

Техническое регулирование

УДК 658.382.3:340.132.6

© Н.С. Сидорова, В.К. Шалаев, 2006

О ПРОЦЕССАХ В ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТАХ

Н.С. СИДОРОВА, В.К. ШАЛАЕВ, д-р техн. наук (ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность»)

В Федеральном законе «О техническом регулировании» [1] (далее — Закон) нет определений понятий, связанных с процессами производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации (далее — процессы). Остается неизвестным, что, собственно, должно содержаться в техническом регламенте (далее — регламент), в котором предстоит устанавливать требования к процессам (далее — регламент на процессы). Разработчики таких регламентов вынуждены решать данную задачу в меру своего интуитивного понимания и в меру интуитивного понимания органов власти, согласующих проекты регламентов. Понимание же это различно не только у разных организаций-разработчиков и органов власти, но и у отдельных людей в этих организациях и органах власти. Любой критик проекта любого регламента на процессы может сказать, что в проекте содержатся требования вовсе не к процессам, и что в нем должны быть совсем другие требования. Возразить будет нечего. Впрочем, обосновать свою точку зрения такой критик тоже не сможет.

Согласно Закону, регламент должен содержать требования именно к процессам, например, производства, а не к самому производству или его организации, а также не к исполнению этих процессов. По аналогии, очевидно, он не должен содержать требования к организации или проектированию процессов. При этом остается неясным, должны ли в регламенте быть требования к процессам производства только продукции или еще и работ. В последнем случае исчезло бы различие между процессами производства работ, требования к которым могут быть в регламентах, и выполнением работ, требований к которым в регламентах быть не должно. Вообще, непонятно, что происходит при строительстве здания: производится продукция (здание), производятся строительные работы или выполняются строительные работы, а от этого зависит включение определенных требований в регламенты. При отсутствии в Законе четких определений различить процессы и работы невозможно, и само различие выглядит как игра слов. Кроме того не ясно, относятся ли требования к процессам перевозки только к пере-

возке продукции или перевозке людей тоже. Указанные неопределенности открывают широкие возможности для произвольного толкования Закона. О бесполезности регламентов на процессы для вступления России во Всемирную торговую организацию и о бессмысленности их разработки в отсутствие определений понятий, связанных с процессами, уже отмечалось в работе [2]. Эта бессмысленность связана еще и с практической бесполезностью предусмотренной Законом добровольной сертификации процессов на соответствие требованиям регламентов.

Исполнитель процесса (например, изготовитель продукции), заплатив деньги за сертификацию этого процесса, получит бесполезный для хозяйственной деятельности сертификат, удостоверяющий соответствие процесса регламенту. Приобретателю продукции глубоко безразлично соответствие процесса производства каким-либо регламентам, ему важны сама продукция, ее безопасность и цена. Нет прямой зависимости между безопасностью процессов производства и безопасностью или качеством произведенной продукции, зато она существует между средствами, вложенными в обеспечение безопасности производства, и себестоимостью продукции. Изготовитель даже не сможет предъявить сертификат процесса органам государственного контроля (надзора), так как они имеют право требовать предъявления сертификата соответствия только продукции. Предъявить кому-нибудь процесс, маркированный знаком соответствия, вообще невозможно, из-за чего и сам знак оказывается ненужным.

В работе [2] говорилось о необходимости внесения изменений в Закон, исключающих из него все нормы связанные с процессами, однако вероятность внесения таких изменений пренебрежимо мала. Слишком много идеологами реформы технического регулирования было сказано красивых и бессодержательных слов о реформе, слишком много органов власти, включая Правительство Российской Федерации, и организаций-разработчиков вовлечено в разработку регламентов на процессы и, главное, продолжают расходоваться бюджетные средства, отпущенные на разработку ряда таких регламентов [3]. По этой причине в

отношении процессов остается применять Закон «по понятиям», для чего полезно рассмотреть сами понятия, связанные с процессами. При этом придется использовать определения родственных понятий в отечественных нормативных актах, поскольку международные стандарты к процессам (эксплуатации и т.д.) требований не устанавливают и, соответственно, не дают определений связанных с ними понятий.

Начнем с того, что и в отечественных нормативных актах нет определения тех понятий, которые использованы в Законе (процессы производства и т.д.). Вместе с тем, предусмотрена [3] разработка ряда регламентов, в названиях которых присутствует формулировка «о безопасности производственных процессов». Отсюда можно сделать вывод, что в сфере технического регулирования некоторые считают производственный процесс равнозначным процессу производства.

Производственный процесс в ГОСТ 14.004 [4] определен как совокупность всех действий людей и орудий труда, необходимых на данном предприятии для изготовления и ремонта продукции. Понятно, что ремонтировать можно только изделие, но не вещество или смесь веществ, поэтому для общего случая любой продукции в указанном определении ремонт следует игнорировать. Далее, совокупность всех действий людей и орудий труда можно понимать двояко:

совокупность таких элементов, как **действия людей**, и таких элементов, как **орудия труда**;

совокупность таких элементов, как **действия людей**, и таких элементов, как **действия орудий труда**.

Для выбора из этих вариантов рассмотрим доступные определения понятия «процесс»:

совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенного результата (примеры: производственный процесс, технологический процесс) [5];

совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, преобразующая входы в выходы; входами к процессу обычно являются выходы других процессов (в отношении систем управления качеством) [6].

Первое определение хорошо соответствует определению производственного процесса. Использованное во втором определении понятие «вид деятельности» в отечественном законодательстве применяется к самостоятельной (иногда лицензируемой) деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, но не к действиям людей или орудий труда. С другой стороны, из Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7], по-видимому, следует, что в регламентах могут быть требования к лицен-

зируемым видам деятельности. В нем отождествляются с процессами такие виды деятельности, как эксплуатация взрыво- и химически опасных производственных объектов, что хорошо отражает неразбериху, царящую в законодательных умах.

Совокупности последовательных действий или видов деятельности не содержат в качестве элементов материальные объекты (например, орудия труда), поэтому совокупность действий людей и орудий труда следует понимать, как совокупность действий людей и действий орудий труда. В сопоставлении с действиями людей выражение «действия орудий труда» явно неудачно, поскольку действия людей — это их поступки, а поступков у орудий труда, очевидно, быть не может. «Действия» орудий труда проявляются только при их применении людьми. К недостаткам определения производственного процесса можно отнести и то, что совокупность действий — нечто статичное, не предполагающее последовательности элементов (действий), которая должна быть присуща процессу.

По аналогии с производственным процессом перевозочный процесс, видимо, можно считать равнозначным процессу перевозки. Под перевозочным процессом понимается [8] совокупность организационно и технологически взаимосвязанных операций, выполняемых при подготовке, осуществлении и завершении перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом. В этом определении указана последовательность: подготовка, осуществление и завершение. Технологически взаимосвязанные операции, очевидно, можно считать близкими действиям людей (работников), поскольку технологическая операция определяется [9] как законченная часть технологического процесса, выполняемая на одном рабочем месте. В свою очередь технологический процесс определен как часть производственного процесса, либо связанная с действиями, направленными на изменение свойств и (или) состояния обращающихся в процессе веществ и изделий [10], либо содержащая целенаправленные действия по изменению и (или) определению состояния предмета труда [9].

Получается, что сущность производственного или перевозочного процессов заключается в последовательных действиях работников, применяющих орудия труда. В терминах Закона орудия труда представляют собой, очевидно, продукцию, а их применение — эксплуатацию этой продукции. Таким образом, требования к процессу — это требования к совокупности последовательных действий людей, эксплуатирующих продукцию, и, возможно, — к эксплуатации самой продукции. В связи с этим становится непонятным выделение в Законе процессов эксплуатации в самостоятель-

ную категорию — очевидно, что любые процессы (производства, перевозки и т.д.) должны включать в себя эксплуатацию орудий труда (продукции). При этом все равно не ясна правомерность требований к эксплуатации оборудования в регламенте, например, на процесс производства, ведь при их наличии придется признать объектом технического регулирования в регламенте не только процесс производства, но и процессы эксплуатации.

Для других процессов, упомянутых в Законе, не удалось обнаружить ни их определений, ни определений возможных аналогичных понятий.

Попробуем оценить, в какой степени требования к процессам, содержащиеся в действующих нормативных актах, можно использовать при разработке регламентов на процессы. Производственным процессам посвящены, например, национальные стандарты серии 12.3 Системы стандартов безопасности труда. основополагающий для этой серии ГОСТ 12.3.002 [11] устанавливает, судя по его названию, общие требования безопасности к производственным процессам, а также состав таких требований в других стандартах. Согласно этому документу в разделах стандартов на требования безопасности к группам производственных процессов должно быть множество самых разных требований. Остановимся лишь на тех из них, которые хоть как-то напоминают требования к производственным процессам. Так, в разделе «Общие положения» должны быть изложены требования безопасности, предъявляемые к организации производственных процессов данной группы. В разделе «Требования к технологическим процессам» должны быть изложены требования к проектированию, организации и проведению технологических процессов; к режимам работы, порядку обслуживания оборудования в обычных условиях эксплуатации и в аварийной ситуации. В разделе «Требования к исходным материалам, заготовкам и полуфабрикатам» должны быть приведены правила обращения с исходными материалами, заготовками и полуфабрикатами, обладающими опасными и вредными свойствами при их применении. В разделе «Требования к хранению и транспортированию исходных материалов, заготовок, полуфабрикатов, готовой продукции и отходов производства» должны быть изложены требования к способам хранения веществ и материалов с опасными и вредными свойствами; к способам ведения погрузочно-разгрузочных работ; к передвижению транспортных средств в пределах предприятий; к содержанию транспортных средств и коммуникаций. В разделе «Требования к применению средств защиты работающих» должны быть указаны порядок и способы использования средств коллективной и индивидуальной защиты.

Оказывается, в стандартах на производственные процессы должны быть требования не к самим производственным процессам, а к их организации или к их частям — технологическим процессам. Последние, в свою очередь, должны быть требованиями не к самим технологическим процессам, а к их проектированию, организации и проведению. В какой-то части требованиями к процессам могут быть правила обращения с исходными материалами, заготовками и полуфабрикатами. В стандартах должны быть еще и требования к продукции (производственным помещениям, исходным материалам, заготовкам и полуфабрикатам, системам управления и контроля, устройствам для хранения), к способам ведения работ и к их режимам, к персоналу (работникам), т.е. требования явно не к процессам.

Как ни странно, требования, которые должны быть в стандартах на производственные процессы, в основном не являются требованиями к действиям людей. Выходит, в одном стандарте производственные процессы считаются совокупностями действий людей, а в другом устанавливаются требования к производственным процессам, которые этими совокупностями не являются. Для производственных процессов, не являющихся совокупностями действий людей, определений в стандартах нет, и, похоже, присущий Закону порок неопределенности в отношении процессов достался ему в наследство от отечественных стандартов. Фактически, в стандартах устанавливаются требования к условиям труда работников, обеспечивающие защиту жизни или здоровья этих работников, а вовсе не других граждан или имущества, не охрану окружающей среды и, уж конечно, не охрану жизни или здоровья животных и растений, как требует Закон. Видно, что многие требования стандартов на процессы вообще не пригодны для включения в регламенты на процессы (например, требования к проведению, т.е. к исполнению, процессов). Особенно это касается требований к применяемой продукции.

Как только в регламенте на процессы появятся требования к применяемой продукции (например, к устройствам для хранения), эта продукция станет объектом технического регулирования со всеми вытекающими из Закона последствиями, т.е. необходимостью указания в регламенте исчерпывающего перечня этой продукции, правил ее идентификации и, возможно, правил и форм оценки соответствия (в том числе схем подтверждения соответствия), требований к упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения. После этого регламент перестанет быть регламентом только на процессы. Установив по привычной для стандартов схеме в регламентах на процессы тре-

бования к применяемой продукции и не указав для продукции все, что необходимо по Закону, их разработчики фактически нарушат Закон.

В отечественной нормативной базе требования к последовательным действиям людей на рабочем месте установлены в утвержденных Минтрудом России межотраслевых типовых инструкциях по охране труда для работников. Эти документы в обязательном порядке содержат требования к действиям работников перед началом работы, во время работы и по ее окончании, а также требования к действиям в аварийных ситуациях. Именно такие требования должны бы быть в регламентах на процессы, если под процессами понимать указанные совокупности действий.

Таким образом, для разработчиков регламентов на процессы есть следующие варианты:

процессами признаются совокупности последовательных действий работников (операций), применяющих орудия труда, и в регламентах устанавливаются примерно такие же требования, какие содержатся в действующих межотраслевых типовых инструкциях по охране труда для работников;

сохраняется существующий терминологический и правовой беспредел, и в регламентах устанавливаются любые требования, которые разработчики регламентов (или органы власти, согласующие эти регламенты) посчитают требованиями к процессам (скорее всего, эти требования будут аналогичны требованиям в стандартах).

Пока разработчики регламентов на процессы предпочитают второй вариант и склонны включать в проекты примерно такие же требования, какие предусмотрены в стандартах на производственные процессы. Они, следуя Закону, не знают, что собой представляют процессы, но, по-видимому, не считают их совокупностями действий людей (работников). Без оглядки на Закон они продолжают включать в регламенты на процессы требования к продукции, к работам, к персоналу, к проектированию и организации того, что посчитали процессами.

Возможно, авторы Закона знали, что процессы — это совокупности последовательных действий работников (операций). От включения таких

определений в Закон они отказались, скорее всего, в силу вытекающей из этого необходимости устанавливать в регламентах требования к действиям именно работников. Авторов Закона интересовала, очевидно как минимум, предпринимательская деятельность, и, по-видимому, не интересовали требования к действиям каких-то работников в регламентах, которые они считали федеральными законами. Согласно Закону требования регламентов (в том числе, к процессам) не могут служить препятствием осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей принятия регламентов. Заметим, что любые требования к процессам, не определенным законодательно, могут препятствовать чему угодно, возможно, и осуществлению предпринимательской деятельности.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».*
2. *Иллюзии, реалии и проблемы технического регулирования / Е.В. Кловач, Н.С. Сидорова, М.В. Старцев, В.К. Шалаев // Безопасность труда в промышленности. — 2006. — № 6. — С. 4–10.*
3. *Программа разработки технических регламентов, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.11.04 № 1421-р.*
4. *ГОСТ 14.004–83. Технологическая подготовка производства. Термины и определения основных понятий.*
5. *Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. — СПб.: «Норинт», 1998. — 1535 с.*
6. *ГОСТ Р ИСО 9000–2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь.*
7. *Федеральный закон от 08.08.01 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».*
8. *Федеральный закон от 10.01.03 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».*
9. *ГОСТ 3.1109–82. Единая система технологической документации. Термины и определения основных понятий.*
10. *ГОСТ Р 12.3.047–98. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля.*
11. *ГОСТ 12.3.002–75. ССБТ. Процессы производственные. Общие требования безопасности.*

30 лет с Вами!

ЗАО «Центр научной организации и охраны труда» предлагает следующее:

разработку инструкций; плакаты ламинированные (формат А5–А2), журналы по ОТ и БДД, удостоверения, видеопособия на видеокассетах и CD, плакаты, схемы строповки на самоклеющейся пленке (формат А5–А2), нормативно-техническую литературу, знаки безопасности по ГОСТ 12.1.026–2001 на пластике, металле, самоклеющейся пленке; стенды по охране труда на пластике по индивидуальному заказу.

443011, Самара, ул. Советской Армии, д. 253, ЗАО «Центр НОТ». Тел/факс: (846) 222-41-20, 222-41-21, тел. 241-10-16
www.zentrnot.ru; e-mail: trud@zentrnot.ru