

Обмен опытом

УДК 331.91:658.5.004.58

© К.В. Буйко, А.А. Володина, Ю.Ф. Карабанов, 2006

ОРГАНИЗАЦИЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ «ГРУППЫ ВОСЬМИ»

К.В. БУЙКО, А.А. ВОЛОДИНА, Ю.Ф. КАРАБАНОВ, канд. техн. наук
(ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность»)

«Группа восьми» («Большая восьмерка») — неофициальный форум лидеров ведущих промышленно развитых демократических стран, участниками которого являются Россия, США, Великобритания, Франция, Япония, Германия, Канада, Италия, а также Европейский союз, обладающий ограниченным статусом. На долю стран-участниц «восьмерки» приходится 49 % мирового экспорта, 51 % промышленного производства, 49 % активов Международного валютного фонда. Основными функциями «Большой восьмерки» являются определение и согласование подходов к актуальным международным проблемам.

В странах «Большой восьмерки» осуществляется государственное регулирование в области производственной безопасности, но в каждой из них имеются свои особенности ведения надзорной деятельности в указанной сфере.

В США деятельность в области обеспечения производственной безопасности и охраны труда в горнодобывающей промышленности занимается Управление по безопасности и здравоохранению в горном деле (MSHA), а деятельностью в области обеспечения производственной безопасности и охраны труда в других областях (за исключением тех, на которые распространяется юрисдикция других федеральных органов, а также Закон об атомной энергии 1954 г.) — Управление по профессиональной безопасности и здравоохранению (OSHA), оба подотчетные Министерству труда США.

Основными законами, которыми в своей деятельности руководствуются MSHA и OSHA, являются соответственно Закон о безопасности и охране здоровья в горном деле 1977 г. и Закон о производственной безопасности и охране здоровья (1970 г.).

Деятельность MSHA распространяется на всю территорию США, в отличие от OSHA, территориальные органы которого функционируют только в 26 штатах, в остальных штатах местные власти проводят работу в области производственной безопасности собственными силами.

Основные функции надзорных органов:

проведение инспекционных обследований поднадзорных предприятий и объектов;

расследование несчастных случаев, аварий, случаев профессиональных заболеваний;
разработка стандартов, инструкций в области своей компетенции.

В сферу деятельности MSHA входит также выдача разрешений на использование оборудования, применяющегося на горнодобывающих предприятиях США.

В случае обнаружения нарушений обязательных требований в области производственной безопасности, в зависимости от тяжести нарушения, инспектора надзорных органов выдают предписания об устранении нарушений, налагают штрафы, а при наличии опасности для персонала имеют право приостановить работы на поднадзорном объекте до ее устранения.

Штрафы взимаются как с работников, так и с руководителей и владельцев предприятий, в случае грубых нарушений требований в области производственной безопасности инспектора могут инициировать возбуждение уголовных дел, при этом штраф может достигать 2,5 млн. долл. США для предприятий горнодобывающей промышленности и 70 тыс. долл. США для предприятий, находящихся под надзором OSHA. Кроме того, виновные в нарушениях могут быть подвергнуты по решению суда лишению свободы на срок до 5 лет — в горнодобывающей промышленности и до полугода — в областях, находящихся под юрисдикцией OSHA.

В Канаде осуществление надзорной деятельности в области производственной безопасности в каждой из отраслей и в каждой из провинций имеет свои особенности.

Так, регулирование деятельности (в том числе и в области производственной безопасности), имеющей значение для всей Канады (строительство подземных сооружений, например тоннелей), а также деятельности, связанной с пересечением государственных границ и границ соседних провинций (магистральный трубопроводный транспорт, объекты, находящиеся на шельфе, и т.д.), осуществляется правительственными органами Канады. Деятельность внутри провинций (горнодобывающая промышлен-

ность, строительная индустрия и т.д.) регулируется органами правительств провинций.

Функции министерств (как федеральных, так и региональных) в области производственной безопасности в основном включают в себя законотворческую деятельность, а также выдачу лицензий на некоторые виды деятельности (например, на пользование недрами). В структуру министерств входят подразделения, осуществляющие надзор в области производственной безопасности на предприятиях (инспекционными проверками, как правило, занимаются территориальные органы этих подразделений).

Единой государственной надзорной организации, регулирующей надзорную деятельность в области производственной безопасности, в Канаде нет. Однако в некоторых отраслях функционируют общественные органы (например, Ассоциация главных горных инспекторов), состоящие из представителей надзорных органов провинций. Эти органы определяют политику государственного надзора, готовят годовой отчет о состоянии дел в поднадзорных отраслях.

Правила безопасности и инструкции по безопасному ведению работ разрабатываются и утверждаются самостоятельно в каждой из провинций. Также в провинциях действуют свои законы в области производственной безопасности (например, Горный кодекс провинции Онтарио).

Инспекционные проверки состояния производственной безопасности на предприятиях, как правило, осуществляются группой инспекторов различных специальностей. В случае обнаружения нарушений в области производственной безопасности, в зависимости от тяжести нарушений, инспектора имеют право:

- выдавать предписания об устранении нарушений;
- приостанавливать работу поднадзорных предприятий;
- налагать штрафы;
- инициировать возбуждение уголовного дела по факту нарушения;
- приостанавливать действие лицензий.

Штрафы за повторные нарушения или невыполнение предписаний могут достигать 300 тыс. долл. США. По решению суда виновные в нарушениях могут быть подвергнуты тюремному заключению на срок до 1 года.

В Японии основным законом в области производственной безопасности является Закон об авариях, в котором сформулированы основные принципы предупреждения аварий. Наряду с ним действует Закон о безопасности труда и здравоохранении, регламентирующий трудовые отношения между работодателями и наемными работниками, а также вопросы обеспечения безопасности труда и здравоохранения. В Японии также действуют законы о безопасности работ в отдельных отраслях (в горном деле, в газовом хозяйстве и др.).

Производственная безопасность в Японии, в основном, входит в компетенцию Министерства труда и здравоохранения Японии, одной из функций которого является законотворческая деятельность в этой области. Однако и другие министерства, в зависимости от специфики своей деятельности, осуществляют государственное регулирование в области производственной безопасности. Например, нормативные акты, принятые в развитие Закона о безопасности в горном деле, разрабатываются и утверждаются Министерством экономики и внешней торговли Японии.

В каждой из префектур (в Японии их 47) созданы управления по труду, подотчетные Министерству труда и здравоохранения Японии, в которых функционируют подразделения (около 350), занимающиеся производственной безопасностью в различных отраслях промышленности, а также вопросами безопасной эксплуатации опасных объектов (например, оборудование, работающее под давлением). Эти подразделения выдают разрешения на эксплуатацию некоторых видов оборудования, контролируют его изготовление, а также проводят инспекционные проверки поднадзорных предприятий и объектов. Стоит отметить, что работники этих подразделений, наряду с вопросами производственной безопасности, контролируют порядок выплаты заработной платы наемным работникам.

Проводя проверки, работники управлений по труду при обнаружении грубых нарушений в области производственной безопасности имеют право направлять материалы о нарушениях в прокуратуру — по японскому законодательству нарушение правил производственной безопасности является преступлением.

В Европейском союзе (ЕС) нет организации, в сферу деятельности которой входили бы вопросы производственной безопасности. Смежными с производственной безопасностью областями занимаются Европейское агентство по окружающей среде и Европейское агентство по безопасности и охране здоровья на рабочем месте, являющиеся консультативными органами Европейской комиссии¹ и осуществляющие, в основном, научно-исследовательские работы и обеспечение стран-членов ЕС объективной информацией в области их компетенции.

Единого законодательного акта (директивы²), регламентирующего производственную безопасность, в ЕС нет. Наиболее близка к этой области директива № 96/82/ЕЭС от 9 января 1996 г. «О контроле за крупными промышленными авариями на объектах с опасными веществами»³.

¹ Исполнительный орган Европейского союза.

² Законодательный акт — обязательный для всех стран, входящих в ЕС, положения которого в установленные сроки должны быть внесены в законы стран-членов ЕС.

³ Цель данной директивы — предотвращение крупных промышленных аварий и ограничение влияния последствий этих аварий на окружающую среду и население стран-членов Европейского союза.

В каждой из стран Европейского союза есть органы (в большинстве случаев это подразделения федеральных министерств), ответственные за соблюдение требований данной директивы. Таким органом в Германии является Министерство по охране окружающей среды и безопасности реакторов; в Великобритании — Министерство по охране окружающей среды, транспорта и регионов; во Франции — Министерство экологии.

Комиссией Европейского союза на основании положений директивы № 96/82/ЕЭС была создана Система сообщения о крупных авариях (MARS). Сведения о крупных авариях, которые содержатся в MARS, включают информацию об авариях, происшедших на территории ЕС, анализ причин их возникновения, а также профилактические меры, необходимые для предотвращения подобных чрезвычайных происшествий.

В Великобритании основополагающим законом в области производственной безопасности является Закон об охране здоровья и безопасности на рабочем месте 1974 г. Он устанавливает основные принципы, права и обязанности в области обеспечения безопасных и здоровых условий труда на производстве. Вопросы безопасности работ в угольной промышленности Великобритании регламентирует правовой акт 1993 г.

На основе Закона об охране здоровья и безопасности на рабочем месте были созданы Комиссия по охране здоровья и безопасности (HSC) и Инспекция по охране здоровья и безопасности (HSE), осуществляющие государственное регулирование и надзор за безопасностью работ в большинстве отраслей промышленности, от ядерной энергетики и горных производств до сельского хозяйства.

Комиссия по охране здоровья и безопасности подотчетна Министерству труда Великобритании, а также другим министерствам, попадающим под действие Закона об охране здоровья и безопасности на рабочем месте.

Комиссия по охране здоровья и безопасности осуществляет общий надзор за деятельностью Инспекции по охране здоровья и безопасности. В состав комиссии входят девять человек, возглавляемых председателем.

Инспекцию по охране здоровья и безопасности возглавляет генеральный директор, число работников — более 4300 чел., из которых около 1500 инспекторов.

Основные функции HSE:

- проведение инспекционных проверок на подконтрольных предприятиях и объектах;
- расследование несчастных случаев, аварий и случаев профессиональных заболеваний;
- разработка инструкций, стандартов, руководств по безопасному ведению работ в различных отраслях промышленности;

выдача разрешений на использование некоторых видов оборудования, применяемого на предприятиях подконтрольных областей промышленности.

Требования законодательных актов и правил в области производственной безопасности — обязательные для исполнения на предприятиях Великобритании. Работа инспекторов направлена главным образом на контроль за выполнением требований этих документов.

В зависимости от тяжести нарушений требований в области производственной безопасности, инспектора делают устные замечания, выдают предписания, обязывающие должностное лицо принять меры по его устранению. Если осуществление деятельности связано с риском возникновения чрезвычайной ситуации, то инспектор имеет право выдать предписание о закрытии всего предприятия или отдельных его участков. В некоторых случаях инспектор имеет право принять решение о необходимости возбуждения судебного расследования. Законодательство предоставляет судам большой спектр мер наказания. Так, в случае особо грубых нарушений, которые повлекли за собой очень серьезные последствия, нарушитель может быть подвергнут штрафу неограниченного размера или тюремному заключению на срок до двух лет, или тому и другому наказанию в совокупности.

В Германии на федеральном уровне вопросами производственной безопасности занимается Министерство по охране окружающей среды и безопасности реакторов. В министерстве создан и функционирует отдел, занимающийся проблемами, связанными с обеспечением безопасности на опасных промышленных установках (оборудование, работающее под давлением; объекты газового хозяйства и т.д.) и с транспортированием опасных веществ.

Законом, наиболее близко подходящим к области производственной безопасности в Германии, является Закон о защите окружающей среды от вредного воздействия атмосферных загрязнителей, шума, вибрации и аналогичных процессов 1990 г. Цель его — защита от различного рода вредных воздействий населения и окружающей среды.

В соответствии с законом при Министерстве по охране окружающей среды и безопасности реакторов Германии образован Технический комитет по производственной безопасности — совещательный орган при Федеральном правительстве по вопросам предотвращения и ликвидации аварийных ситуаций. Одной из функций Технического комитета является разработка норм и правил в области обеспечения безопасности опасных промышленных установок.

В федеральных землях Германии, в основном, функционирует трехуровневая система организации государственного регулирования в области производственной безопасности.

Верхний уровень представлен министерствами этих земель с функциями, в основном аналогичны-

ми функциям федеральных министерств Германии. Средний — районными администрациями. На этом уровне предприятиям выдается лицензия на эксплуатацию опасных промышленных установок. Низший — исполнительными органами, осуществляющими контроль за исполнением различных законов и постановлений, в том числе проводящими инспекционные проверки соблюдения законодательства в области производственной безопасности на поднадзорных предприятиях.

Инспекционные проверки, как правило, обусловлены рядом причин. Обязательной проверке подвергается установка до ввода ее в эксплуатацию, а также после происшедшей чрезвычайной ситуации (авария, несчастный случай, выброс и т.д.). Оперативные же обследования опасных промышленных установок выполняются выборочно и без предварительного сообщения.

Стоит отметить, что в некоторых землях не нормируется частота проведения инспекционных проверок тех или иных установок, инспектор сам, в зависимости от опасности объекта, определяет, как и когда должно быть проведено обследование.

В случае обнаружения нарушений в области производственной безопасности инспектора имеют право:

- выдавать предписания об устранении нарушений;
- приостанавливать работу предприятий;
- налагать штрафы (до введения евро они могли достигать до нескольких сотен марок);
- передавать дела в судебные инстанции.

Основным законом в области производственной безопасности во Франции является закон № 76-663 1976 г. Действие данного закона распространяется на объекты (заводы, предприятия, шахты и др.), представляющие опасность или могущие нанести вред здоровью людей, их безопасности, окружающей среде и т.д.

Во Франции государственное регулирование в области производственной безопасности осуществляет Министерство промышленности. На региональном уровне вопросами производственной безопасности занимается Директорат промышленности, науки и экологии (ДПНЭ), подотчетный в области производственной безопасности Министерству промышленности Франции. Следует отметить, что в сферу деятельности ДПНЭ также попадает экологическая и радиационная безопасность, однако в этих областях директорат подотчетен Министерству экологии Франции.

ДПНЭ имеет 24 территориальных органа (по количеству провинций, а также в Гайане, на Антильских островах и в Новой Каледонии), основными функциями которых является проведение инспекционных проверок предприятий, объектов и установок, попадающих в сферу деятельности директората.

В большинстве случаев к каждому предприятию, подконтрольному ДПНЭ, прикрепляется инспектор. Частота инспекционных обследований предприятий зависит от потенциальной опасности и состояния производственной безопасности объекта.

Перед проведением инспекционной проверки, руководителей предприятий обычно заранее информируют о ней. В ходе проверки контролируется соблюдение законодательства в области производственной безопасности, выполнение условий лицензии. Некоторые проверки могут проводиться из-за возникновения аварийной ситуации, несчастного случая или поступившей жалобы.

В случае обнаружения нарушений требований законодательства в области производственной безопасности инспектора, в зависимости от тяжести нарушений, имеют право передавать дела в органы исполнительной и судебной власти на рассмотрение в целях привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности. Штрафы за нарушения (до введения евро) могли достигать 1 млн. франков, нарушители также могут быть подвержены тюремному заключению на срок до 2 лет.

В Италии вопросами производственной безопасности занимается Министерство здравоохранения. К основным функциям министерства в этой области относится разработка законодательных актов, а также правил и инструкций в данной сфере.

Инспекционной деятельностью на поднадзорных объектах занимаются региональные инспекции Министерства здравоохранения. В случае обнаружения нарушений, так же как и в большинстве стран «Группы восьми», инспектора при осуществлении проверок имеют право приостанавливать работы на поднадзорных объектах, налагать штрафы, а также передавать дела на рассмотрение в судебные инстанции.

Общие сведения по организации и осуществлению надзорной деятельности в области производственной безопасности в странах «Группы восьми» представлены в таблице.

Изучение основных принципов государственного регулирования в области производственной безопасности в экономически развитых странах может способствовать гармонизации зарубежных и отечественных нормативных правовых актов, в том числе в рамках проводимой в нашей стране реформы законодательной базы в области технического регулирования.

Анализ опыта «Группы восьми» в области производственной безопасности, надзорной, разрешительной и лицензионной деятельности, сертификации оборудования должен привести к сближению процедур разрешительной деятельности, совершенствованию надзорной и контрольной деятельности в целях ликвидации технических барьеров в торговле оборудованием и материалами и в итоге должен способствовать дальнейшей интеграции России в международное сообщество.

Организация надзорной деятельности	США	Великобритания	Германия	Франция	Канада	Италия	Япония
1	2	3	4	5	6	7	8
Надзорный орган	Управление по безопасности и здравоохранению в горном деле (MSHA)	Комиссия по охране здоровья и безопасности (HSC) / Инспекция по охране здоровья и безопасности (HSE)	Земли Земельные министерства по охране окружающей среды Районные администрации Горные и промышленные земельные ведомства	Министерство экологии Министерство промышленности Директорат промышленности, науки и экологии (ДПНЭ)	Министерства и департаменты провинций	Министерство здравоохранения Региональные инспекции Министерства здравоохранения	Федеральный уровень Министерство труда и здравоохранения Министерства экономики и внешней торговли
Подотчетность	Министерство труда США	Министерство труда Великобритании	Агентство и комитет подчиняются министерству, которое подотчетно Правительству Германии	Министерство охраны окружающей среды Технический комитет по производственной безопасности	Земельные министерства по дочетным федеральному министерству	Министерство здравоохранения Правительство Италии	Министерства подотчетны Правительству Японии Министерство труда и здравоохранения
Число сотрудников	Около 3000	Около 2500	Более 4300	Н.д.	От 50 до 500 (горные и промышленные земельные ведомства)	Около 650 (Министерство экологии) Около 500 (ДПНЭ)	Н.д.
Основные законы	Закон о производственной безопасности и охране здоровья на угольных шахтах 1969 г. Закон о безопасности и охране здоровья в горном деле 1977 г.	Закон об охране здоровья и безопасности на рабочем месте 1974 г. Правовой акт 1993 г.	Закон о защите окружающей среды от вредного воздействия атмосферных загрязнителей, шума, вибрации и аналогичных процессов 1990 г.	Закон о защите окружающей среды от вредного воздействия атмосферных загрязнителей, шума, вибрации и аналогичных процессов 1976 г.	Законы провинций (например, Горный кодекс провинции Онтарио). Под действие федерального законодательства попадают объекты, находящиеся в неоскользких провинциях или за их пределами (на морском шельфе)	Декрет № 758 Закон о безопасности труда и здравоохранения Законы о безопасности работ в отдельных отраслях (в горном деле, в газовом хозяйстве и др.)	Закон об авариях Закон о безопасности труда и здравоохранения Законы о безопасности работ в отдельных отраслях (в горном деле, в газовом хозяйстве и др.)
Область надзора	Горнодобывающая промышленность	Большинство областей промышленности					

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Вид безопасности охраны труда	Производственная безопасность, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная безопасность, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая, радиационная безопасность, охрана труда	Производственная безопасность, охрана труда	Производственная безопасность, охрана труда	Производственная, экологическая безопасность, охрана труда
Территория	США	26 штатов США	Великобритания	Германия	Земли Германии	Франция	Провинции	Италия	Япония	Префектуры
Основные функции	Инспекционные проверки предприятий; расследование несчастных случаев, аварий, случаев профессиональных заболеваний; разработка и введение в действие стандартов, инструкций; разработка и введение в действие нормативно-технических документов по безопасности работ; выдача разрешений на использование оборудования	Инспекционные проверки предприятий; расследование несчастных случаев, аварий и случаев профессиональных заболеваний; разработка и введение в действие стандартов, инструкций; разработка и введение в действие нормативно-технических документов по безопасности работ; выдача разрешений на использование оборудования	Инспекционные проверки предприятий; расследование несчастных случаев, аварий, случаев профессиональных заболеваний; разработка и введение в действие нормативно-технических документов по безопасности работ; выдача разрешений на использование оборудования	Разработка законопроектов и передача их на рассмотрение и утверждение в законодательные органы; проведение проверок предприятий и объектов; разработка и введение в действие норм и правил в области обеспечения безопасности; выдача лицензий	Контроль и исполнение законодательных актов; инспекционные проверки предприятий и объектов; расследование несчастных случаев, аварий, профессиональных заболеваний; выдача лицензий	Реализация положений директивы «Севезо II»; инспекционные проверки предприятий и объектов; разработка и введение в действие норм и правил в области обеспечения безопасности; выдача разрешений на строительство опасных объектов; расследование аварий	Разработка законопроектов и передача их на рассмотрение и утверждение в законодательные органы провинций; разработка и введение в действие норм и правил в области обеспечения безопасности; выдача лицензий	Участие в разработке законопроектов и передача их на рассмотрение и утверждение в парламент; разработка и введение в действие норм и правил в области обеспечения безопасности; инспекционные проверки предприятий и объектов	Участие в разработке законопроектов и передача их на рассмотрение и утверждение в парламент; разработка и введение в действие норм и правил в области обеспечения безопасности; инспекционные проверки предприятий и объектов	Инспекционные проверки предприятий; выдача лицензий на эксплуатацию некоего оборудования; проведение обучения, экспертизы
Действия инспекторов при обнаружении нарушений	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел	Выдача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ; наложение штрафов; инициация уголовных дел
Меры наказания	Штрафы до 2 500 000 долл. США	Штрафы до 70 000 долл. США	Штрафы не ограничены (по решению суда)	Штрафы (до введенья евро) до 100 000 марок	Штрафы (до введенья евро) до 1 000 000 франков	Штрафы (до введенья евро) до 1 000 000 франков	Штрафы до 300 000 долл. США	Н.д.	Н.д.	Н.д.
	Тюремное заключение до 5 лет (по решению суда)	Тюремное заключение до 6 мес (по решению суда)	Тюремное заключение до 2 лет	Тюремное заключение до 2 лет	Тюремное заключение до 2 лет	Тюремное заключение до 2 лет	Тюремное заключение до 1 года			

¹ Функции Министерства по охране окружающей среды и безопасности реакторов Германии.