
УДК 622.8

В.Ю. ДЕРЕВЯНСКИЙ, ст. науч. сотрудник, МакНИИ, г. Макеевка

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ПО ОХРАНЕ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Выполнен анализ структуры нормативной базы по охране труда и промышленной безопасности в угольной промышленности, и определены ее недостатки. На основе полученных результатов разработаны основные направления совершенствования структуры отраслевой нормативной базы по охране труда и промышленной безопасности.

Ключевые слова: нормативная база, структура, охрана труда, промышленная безопасность, травматизм, профессиональная заболеваемость, аварийность, угольная промышленность.

Правовой основой работ по созданию безопасных и здоровых условий труда на угольных шахтах являются законы и подзаконные акты в области охраны труда (ОТ) и промышленной безопасности (ПБ). Совокупность таких законов и подзаконных актов составляет отраслевую нормативную базу по ОТ и ПБ, которая характеризуется структурой и содержанием. Структура отражает количество действующих документов и их иерархию, в соответствии с уровнем юридической силы, а содержание включает требования по предотвращению травматизма, профессиональной заболеваемости и аварийности.

Как показывает практика, в отечественной угольной промышленности главное внимание обращено на внесение изменений в содержание действующих нормативных документов и практически не ведется целенаправленная работа по упорядочению структуры нормативной базы по ОТ и ПБ. Вследствие такого подхода, в отрасли действует множество нормативных документов по ОТ и ПБ, и их количество продолжает увеличиваться. Вышеизложенное свидетельствует о необходимости совершенствования структуры нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности.

Целью статьи является разработка основных направлений совершенствования структуры нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие задачи:

– проанализировать недостатки структуры нормативной базы по ОТ

и ПБ в угольной промышленности;

– разработать основные направления ее совершенствования.

Основными законодательными актами, устанавливающими общие требования к созданию безопасных и здоровых условий труда, предотвращению производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и аварийности на предприятиях всех отраслей отечественной экономики, являются Закон ДНР “Об охране труда” и Закон ДНР “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”. Для реализации требований этих законов в угольной промышленности действуют подзаконные акты, в т.ч. 57 отраслевых и более 30 межотраслевых нормативных правовых актов по ОТ (НПАОТ) (по состоянию на 01.01.2017 г.), а также несколько сот других отраслевых нормативных документов (отраслевые стандарты – СОУ, руководящие документы – КД и т.п.).

Установлено, что в структуре нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности имеются следующие недостатки:

– многочисленность действующих нормативных документов разного уровня юридической силы;

– большинство нормативных документов было разработано более 10 лет назад и утверждено профильным министерством, т.е. их действие ограничивается только предприятиями государственной формы собственности.

На основе анализа недостатков сформулированы основные направления совершенствования структуры нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности:

– сокращение количества действующих нормативных документов (предусматривает объединение двух и более документов, посвященных одному вопросу; прекращение действия документов, содержащих требования по проведению не вполне обоснованных экспертиз, ведению не информативной документации и т.п.; устранение дублирования документов);

– разработка новых нормативных документов (в первую очередь вводимых на замену различных СОУ, КД и т.п.) в качестве НПАОТ, действие которых распространяется на угольные предприятия всех форм собственности.

Для практической реализации этих направлений необходимо выполнить комплекс работ по пересмотру документов на всех уровнях структуры нормативной базы по ОТ и ПБ, начиная с упорядочения законодательных актов, межотраслевых НПАОТ, и заканчивая отраслевыми нормативными документами. Суть этих работ заключается в следующем.

Важным условием эффективности нормативных документов по ОТ и ПБ является их соответствие внутренним законам явлений и процессов, которыми они управляют: процессам горного производства, явлению

травматизма и т.д. Любые несоответствия и противоречия в этом вопросе отрицательно влияют на результаты работ по созданию безопасных и здоровых условий труда. Одним из таких противоречий является искусственно созданный в законодательной базе разрыв между профилактикой травматизма, общие требования к которой изложены в Законе ДНР “Об охране труда”, и предотвращением аварий (приведены в Законе ДНР “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”). Следствием этого стало появление двух НПАОТ, один из которых регламентирует расследование несчастных случаев (“Положение о расследовании и ведении учета несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве”), а другой – аварий (“Положение о порядке технического расследования причин аварий на опасных производственных объектах и на производственных объектах, не относящихся к ним”).

На угольных шахтах, как и на других промышленных предприятиях, происходят аварии с травматизмом (в т.ч. групповым и со смертельными последствиями). Такие аварии расследуются согласно требованиям двух разных НПАОТ двумя разными комиссиями (а при создании экспертных комиссий, то четырьмя), а их профилактикой должны заниматься две разные службы.

И с практической, и с теоретической точек зрения, в подобных происшествиях невозможно отделить несчастный случай от аварии, поэтому для расследования должна создаваться одна комиссия, а профилактикой заниматься одна служба (с привлечением необходимых руководителей и специалистов других служб предприятия).

Существование такого явления, как аварии с несчастными случаями, свидетельствует о том, что областью применения Закона ДНР “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, по сути, являются только аварии, не приведшие к травмированию работников. Профилактика аварий с несчастными случаями, вне всякого сомнения, относится также и к требованиям Закона ДНР “Об охране труда”. Кроме того, эти два документа содержат целый ряд похожих требований.

Поэтому для устранения указанного противоречия между структурой нормативной базы по ОТ и ПБ, и явлением травматизма необходимо объединить требования двух законов в один – Закон ДНР “Об охране труда и промышленной безопасности”. При его разработке следует принять за основу Закон Украины “Об охране труда” (1992 г.), характеризующийся полнотой учета общих требований по ОТ и ПБ, которые в наиболее систематизированном виде изложены в Конвенциях Международной Организации Труда и Директивах Европейского Союза.

Ниже приведены направления работ по упорядочению структуры НПАОТ, действие которых распространяется на разные отрасли экономи-

ки, включая угольную.

В течение 2015-2016 гг., для реализации требований Закона ДНР “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, был принят целый ряд НПАОТ: “Порядок ведения реестра деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов”, “Порядок оформления деклараций промышленной безопасности и перечень сведений, содержащихся в декларации”, “Требования к форме предоставления сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности” и т.д.

Перечисленные документы содержат требования, которые увеличивают бюрократическую нагрузку на предприятия (не всегда обоснованно вводятся новые формы документации, дополнительные экспертизы, регистрации и т.д.). Такой подход никогда не приводил и сейчас не приведет к положительным результатам, а только будет отвлекать тех работников, которые раньше занимались конкретной профилактической деятельностью, на ненужную “бумаготворческую” работу. Поэтому необходимо исключить соответствующие требования из законодательных актов, прекратить действие таких НПАОТ и переориентировать научных работников и специалистов-практиков на работы по совершенствованию конструкций машин (оборудования), применяемых технологий (в большинстве своем созданных десятки лет назад) и т. п.

В тот же период были введены в действие НПАОТ: “Правила к проведению квалификационного экзамена экспертов в области промышленной безопасности”, “Правила к формированию и ведению реестра экспертов в области промышленной безопасности”, “Положение об аттестационной комиссии Государственного Комитета горного и технического надзора Донецкой Народной Республики для аттестации экспертов в области промышленной безопасности”, “Обязательные требования к экспертам в области промышленной безопасности”, содержащие частные требования по одному направлению, поэтому эти документы целесообразно объединить в один НПАОТ. Аналогично следует поступить и в отношении других межотраслевых НПАОТ, сгруппировав их по определенным направлениям.

Упорядочение структуры отраслевых нормативных документов предлагается осуществить за счет разработки на основе “Правил безопасности в угольных шахтах” (далее – “Правила безопасности...”) [1] восьми Правил по соответствующим направлениям. Предлагаемые названия этих Правил, и их примерное содержание приведены в таблице. Основные требования разрабатываются на основе указанного в таблице раздела “Правил безопасности...” [1], приложения к Правилам включают инструкции и другие нормативные документы, отвечающие содержанию Правил.

Предлагаемые названия НПАОТ, которые могут быть разработаны взамен «Правил безопасности...»,
и их содержание с учетом объединения других нормативных документов

Название НПАОТ	Основное содержание НПАОТ – номера разделов «Правил безопасности...» [1]	Приложения к НПАОТ или его разделы (в настоящее время – самостоятельные нормативные документы)
1	2	3
Правила охраны труда и промышленной безопасности на угольных шахтах	I-IV	<p>Положение о порядке проведения обучения и проверки знаний по охране труда и промышленной безопасности должностных лиц и других работников угольной промышленности;</p> <p>Нормы бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам угольных шахт;</p> <p>Требования по обеспечению безопасного ведения работ по добыче угля артелями;</p> <p>Инструкция по составлению планов ликвидации аварий;</p> <p>Инструкция по обеспечению шумовой и вибрационной безопасности труда в угольных шахтах;</p> <p>Инструкция по эксплуатации средств индивидуальной защиты шахтеров;</p> <p>Другие нормативные документы, регламентирующие общие требования охраны труда и промышленной безопасности на угольных шахтах.</p>
Правила безопасности при ведении горных работ в угольных шахтах	I-III, V	<p>Инструкция по составлению паспортов выемочного участка, проведения и крепления подземных выработок;</p> <p>Инструкция по безопасному ведению горных работ на пластах, опасных по внезапным выбросам угля, породы и газа;</p> <p>Инструкция по безопасному ведению работ в угольных шахтах, опасных по нефтегазопроявлениям;</p>

1	2	3
		<p>Инструкция по безопасному ведению горных работ на шахтах, разрабатывающих пласты, склонные к горным ударам;</p> <p>Инструкция по безопасному ведению горных работ у затопленных выработок;</p> <p>Инструкция по безопасным методам и приемам выполнения рабочими операций по управлению кровлей и креплению в очистных забоях, оснащенных узкозахватными комбайнами и индивидуальной крепью на пологих и наклонных пластах;</p> <p>Указание о порядке и контроле безопасного ведения горных работ в опасных зонах;</p> <p>Проект установления границ опасной зоны и ведения горных работ в опасной зоне у затопленных выработок;</p> <p>Другие нормативные документы, регламентирующие требования безопасности при ведении горных работ в угольных шахтах.</p>
<p>Правила вентиляции угольных шахт</p>	<p>I-III, VI</p>	<p>Инструкция по аэрогазовому контролю;</p> <p>Инструкция по контролю состава рудничного воздуха, определению газообильности и установлению категорий шахт по метану;</p> <p>Инструкция по применению холодильных установок;</p> <p>Инструкция по реверсированию вентиляционной струи и проверке действия реверсивных устройств вентиляционных установок;</p> <p>Инструкция по разгазированию горных выработок, расследованию, учету и предупреждению загазований;</p> <p>Инструкция по комплексному обеспыливанию воздуха;</p> <p>Инструкция по замеру концентрации пыли в шахтах и учету пылевых нагрузок;</p> <p>Инструкция по предупреждению и локализации взрывов угольной пыли;</p> <p>Инструкция по составлению вентиляционных планов;</p> <p>Инструкция по прогнозу и предупреждению внезапных прорывов метана из почвы горных выработок;</p> <p>Руководство по проектированию вентиляции угольных шахт;</p> <p>Другие нормативные документы, регламентирующие требования к вентиляции угольных шахт.</p>

Продолжение табл.

1	2	3
<p>Правила устройства и безопасной эксплуатации транспортного и подъемного оборудования на угольных шахтах</p>	<p>I-III, VII</p>	<p>Инструкция по перевозке людей ленточными конвейерами в подземных выработках угольных шахт; Инструкция по безопасной постановке шахтного подвижного состава на рельсы; Инструкция по безопасной эксплуатации рельсовых напочвенных дорог в угольных шахтах; Требования безопасности к основному горнотранспортному оборудованию; Требования безопасности к технологии и средствам для спуска негабаритных грузов под грузовыми сосудами; Требования к сигналам и знакам в подземных выработках и на шахтном транспорте; Типовые решения по безопасной перевозке людей и грузов локомотивами в выработках с уклоном от 0,005 ‰ до 0,050 ‰; Требования безопасности при эксплуатации монорельсовых дорог в угольных шахтах; Требования по безопасной эксплуатации опрокидывателей; Другие нормативные документы, регламентирующие требования к устройству и безопасной эксплуатации транспортного и подъемного оборудования на угольных шахтах.</p>
<p>Правила электробезопасности на угольных шахтах</p>	<p>I-III, VIII</p>	<p>Инструкции по электроснабжению и применению электрооборудования на выемочном участке шахты, опасной по газу; Инструкция по выполнению защитного заземления с использованием естественных заземлителей (в угольных шахтах); Инструкция по электроснабжению и применению электрооборудования в проветриваемых ВМП тупиковых выработках шахт, опасных по газу; Инструкция по безопасному производству работ в подземных электроустановках; Инструкция по применению электрооборудования в рудничном нормальном исполнении и электрооборудования общего назначения в шахтах, опасных по газу и пыли; Инструкция по устройству, осмотру и измерению сопротивления шахтных заземлений;</p>

Окончание табл.

1	2	3
		<p>Инструкция по определению токов короткого замыкания, выбору и проверке уставок максимальной токовой защиты в сетях напряжением до 1200 В;</p> <p>Инструкция по электроснабжению и применению электрооборудования на шахтах, опасных по внезапным выбросам, разрабатывающих крутые пласты;</p> <p>Инструкция по проверке максимальной токовой защиты шахтных аппаратов;</p> <p>Инструкция по осмотру и ревизии рудничного взрывобезопасного электрооборудования;</p> <p>Другие нормативные документы, регламентирующие требования электробезопасности на угольных шахтах.</p>
<p>Правила пожарной безопасности для предприятий угольной промышленности</p>	<p>I-III, IX; Нормативный акт по вопросам пожарной безопасности «Правила пожарной безопасности для предприятий угольной промышленности»</p>	<p>Инструкция по ведению огневых работ в подземных выработках и надшахтных зданиях;</p> <p>Инструкция по противопожарной защите угольных шахт;</p> <p>Инструкция по предупреждению самовозгорания, тушению и разборке породных отвалов;</p> <p>Руководство по борьбе с эндогенными пожарами на шахтах;</p> <p>Другие нормативные документы, регламентирующие требования пожарной безопасности на угольных шахтах.</p>
<p>Правила гидрозащиты угольных шахт и объектов шахтной поверхности</p>	<p>I-III, X</p>	<p>Нормативные документы, регламентирующие требования к гидрозащите угольных шахт и объектов шахтной поверхности.</p>
<p>Правила ликвидации и консервации (расконсервации) угольных шахт</p>	<p>I-III, XI</p>	<p>Нормативные документы, регламентирующие требования безопасности при ликвидации и консервации (расконсервации) угольных шахт.</p>

Необходимо провести ревизию действующих СОУ, КД и т.п. документов с целью включения их требований в соответствующие Правила или объединения в отдельные НПАОТ, поскольку многочисленные действующие нормативные документы имеют разный уровень юридической силы, большинство которых было разработано более 10 лет назад и их действие ограничивается только предприятиями государственной формы собственности.

Совершенствование структуры нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности по предложенным направлениям позволит:

- упростить пользование нормативными документами за счет сокращения их количества, в т.ч. объединения в одном НПАОТ требований нескольких ранее действовавших документов (пример для “Правил безопасности...” приведен в табл.);

- проводить пересмотр НПАОТ (согласно действующему законодательству – не реже одного раза в 10 лет) одновременно по комплексу взаимосвязанных документов, которые объединены в один НПАОТ, а не отдельно по каждому из них, как это делается сейчас (например, “Правила безопасности...” и инструкции к ним пересматриваются отдельно и этот процесс растягивается во времени);

- уменьшить объем работ по согласованию, утверждению и регистрации НПАОТ;

- выявлять в рамках одного нормативного документа, разрабатываемого на замену нескольких действовавших ранее, противоречия в требованиях, их дублирование, а также недостающие требования, которые часто возникают на “стыке” требований разных документов.

При разработке проекта новой редакции “Типового положения о системе управления производством и охраной труда в угольной промышленности”, разработанной на замену пробного стандарта [2], был применен изложенный подход, который позволил сократить количество действующих по данному направлению документов.

Дальнейшие исследования должны быть направлены на совершенствование содержания нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности.

ВЫВОДЫ

Сформулированы основные направления совершенствования указанной структуры, которые предусматривают сокращение количества действующих нормативных документов и разработку новых нормативных документов (в первую очередь вводимых на замену различных СОУ, КД и т.п.) в качестве НПАОТ, действующих на угольных предприятиях всех форм соб-

ственности. Приведены примеры работ, которые необходимо выполнить для практической реализации предложенных направлений совершенствования нормативной базы по ОТ и ПБ в угольной промышленности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правила безопасности в угольных шахтах: НПАОТ 10.0-1.01-16. – Офиц. изд. – Макеевка: Полипресс, 2016. – 220 с. – (Нормативный правовой акт по охране труда Государственного Комитета горного и технического надзора ДНР и Министерства угля и энергетики ДНР).
2. Система управления производством и охраной труда в угольной промышленности Украины (Типовое руководство): СОУ-П 10.1.00174088.018: 2009. – Офиц. изд. – Макеевка: МакНИИ, 2010. – 317 с.

Получено: 20.11.17.

IMPROVEMENT OF REGULATORY FRAMEWORK STRUCTURE ON LABOUR AND INDUSTRIAL SAFETY IN COAL INDUSTRY

The analysis of structure of regulatory framework has been carried out on labour and industrial safety in coal industry, and its failings have been determined. On the basis of the results basic directions of improvement of a particular branch regulatory framework structure have been developed on labour and industrial safety.

Keywords: regulatory framework, structure, labour protection, industrial safety, injury rate, professional morbidity, accident rate, coal industry.