



УДК 377/378:331.45

С.Г. Кашина, Д.К. Шарафутдинов

## АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБУЧЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ТРУДА

Анализ причин возникновения несчастных случаев на производстве, приведенный ранее авторами [1], показал, что значительная их часть приходится на ошибки рабочих, их неадекватное поведение в штатных и чрезвычайных ситуациях. По данным, опубликованным в российской печати, по организационным причинам ежегодно происходит 80% несчастных случаев, причем 50% всех случаев травматизма происходит по вине самих пострадавших [2]. Это подтверждает и анализ расследования несчастных случаев, проведенный в строительных организациях г. Москвы в 1999 г. Рострудинспекцией, установивший, что 57 % причин смертельного травматизма можно устранить, организовав качественное обучение и проверку знаний законодательства и нормативной документации, норм, правил, инструкций по охране труда на всех уровнях работ [3].

Вследствие того, что безопасность труда напрямую зависит от уровня обучения охране труда, этот вид обучения, согласно требованиям нормативно-правовых документов, принятых в России, включен в состав основных сфер деятельности предприятий.

Права и гарантии работников на обучение по охране труда реализуются в принятых в нашей стране:

- основных Федеральных законах;
- нормативно-правовых документах межгосударственного, межотраслевого и отраслевого характера;
- программах улучшения условий и охраны труда (федеральных, региональных, отраслевых и ведущих национальных компаний, например, нефтегазодобывающей).

Федеральные законы – Трудовой кодекс Российской Федерации [4], “Об основах охраны труда в Российской Федерации” [5] устанавливают правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками, устанавливают и регламентируют основные направления деятельности предприятий в области обучения по охране труда.

Особое значение в ряду Федеральных законов занимает закон “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний” [6], определяющий источники финансирования обучения по охране труда и экономической заинтересованности работодателей в снижении производственного травматизма.

Указанные выше законы получили поддержку и развитие на региональном уровне. Например, в

развитие Федерального закона [5], был принят и введен в действие закон Республики Татарстан “Об охране труда в Республике Татарстан”. Закон устанавливает гарантии осуществления права работников на охрану труда, обеспечивает единый порядок регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками, а также создает мотивацию работодателей на создание системы обучения охране труда как одну из мер профилактики производственного травматизма.

За последнее время были разработаны и приняты нормативно-правовые документы различного уровня, определяющие основные направления деятельности работодателя и работников в области обучения охране труда, устанавливающие виды, структуру и формы проведения обучения и инструктажей. Большое внимание при этом было уделено гармонизации отечественных стандартов в области безопасности труда с международными, в том числе методом прямого применения (например, ГОСТ Р МЭК 60950-2002, ГОСТ Р ЕЯ 414-2002, ГОСТ ИСО 14123-1-2000 и др.). Особенно важны, с нашей точки зрения, ГОСТ Р 12.0.006-2002 “Система стандартов безопасности труда. Общие требования к управлению охраной труда в организации” и “Порядок обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций” [7, 8].

В целях обеспечения реализации государственной политики в области охраны труда работников на производстве, предусмотренной Федеральным законом [5], Правительство РФ утвердило Федеральную целевую программу улучшения условий и охраны труда на 1998-2000 годы. Одним из основных направлений улучшения охраны труда в программе принято профессиональное образование в этой области.

Следовательно, за последние годы принятием новых нормативно-правовых актов по охране труда на межгосударственном, федеральном, региональном и отраслевом уровнях создана современная нормативно-правовая база для организации обучения рабочих по охране труда. В связи с этим, рассмотрим ниже основные аспекты нормативно-правовых актов, принятых в Российской Федерации, связанные с реализацией одного из направлений снижения производственного травматизма – обучением по охране труда.

Федеральные законы [4,5] устанавливают право каждого работника на обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране



труда, стажировку на рабочих местах работников и проверку их знаний требований охраны труда за счет средств работодателя. Причем рабочие, не прошедшие в установленном порядке данные виды обучения, могут быть отстранены от работы.

Другой Федеральный закон [6], констатируя, что обучение по охране труда - одна из эффективных предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, устанавливает источники финансирования обучения по охране труда. Это - страховые взносы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, образующие Фонд социального страхования Российской Федерации. Причем, страховые взносы уплачиваются исходя из страхового тарифа, с учетом скидки или надбавки, устанавливаемых с учетом состояния охраны труда, расходов на обеспечение по страхованию [6].

Средства на обучение по охране труда предусматриваются также в фондах обязательного финансирования мероприятий по улучшению условий и охраны труда организаций независимо от организационно-правовых форм собственности [5]. Фонды организаций предусматривают дополнительное финансирование приобретения плакатов, инструкций, макетов и др. средств для оформления кабинетов (уголков) по охране труда, проведения обучения и инструктажей по охране труда и др.

Следовательно, Федеральные законы [4-6] устанавливают: во-первых, необходимость и обязательность обучения; во-вторых, права и обязанности работника и работодателя, в третьих, источники и необходимость финансирования.

Многоуровневая и непрерывная система образования в области охраны и безопасности труда определяется комплексом государственных стандартов, руководящих и методических документов по обучению рабочих, в числе которых основополагающими являются ГОСТ 12.0.004-90 "Система стандартов безопасности труда. Организация обучения безопасности труда. Общие положения" [9] и разработанный Минтрудом России совместно с Минобразованием России в развитие и дополнение указанного ГОСТа "Порядок обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций" [8], которые устанавливают:

- изучение основ и обучение требованиям безопасности труда и другим видам деятельности в учебных заведениях;
- обучение безопасности труда при подготовке рабочих, при повышении квалификации, переподготовке и обучении вторым профессиям;
- специальное обучение и проверку знаний рабочих;
- порядок проведения инструктажей и проверки знаний по безопасности труда;
- порядок допуска к самостоятельной работе.

Отраслевые и межотраслевые нормативные акты учитывают указанные выше требования ГОСТ 12.0.004-90, а поэтому ГОСТы, Правила, СНиПы и другие нормативные документы устанавливают: во-первых, порядок обучения, во-вторых, виды обучения и в третьих, виды проверки знаний по безопасности труда рабочих.

Эффективная профессиональная подготовка и переподготовка, в том числе в области охраны труда, возможны при включении их в общую систему управления охраной труда в организации.

Требования к системам управления охраной труда в организации определяет введенный в действие ГОСТ Р 12.0.006-2002 "Общие требования к управлению охраной труда в организации" [7], интегрированный с международными стандартами. Этот ГОСТ содержит требования к системе управления охраной труда в организации как части общей системы управления (менеджмента) организацией, обеспечивающей управление рисками в области охраны здоровья и безопасности труда, связанными с деятельностью организации. Звеньями функционирования системы управления охраной труда являются, в числе других, обучение и инструктажи работников с учетом уровня ответственности, требуемой компетентности, риска (на рабочих местах), а также контроль результативности проведения обучения и инструктажей.

Особенностью ГОСТ Р 12.0.006-2002 является то, что впервые на уровне стандарта отмечена необходимость эффективности обучения и определяются требования к качеству проведения обучения и инструктажей и системе оценки полученных знаний, умений и навыков безопасной деятельности. Однако, предъявляя требования, этот ГОСТ не дает готовых рецептов или рекомендаций по реализации их на практике.

Типовые межотраслевые нормативно-правовые документы регламентируют разработку государственных нормативных требований, содержание и формы подготовки по охране труда. Например, "Методические рекомендации по разработке государственных нормативных требований охраны труда" устанавливают перечни:

- вопросов, обязательных для рассмотрения в инструкциях по охране труда;
- основополагающих документов для разработки инструкций.

Следовательно, указанные документы определяют формальные требования к структуре и форме изложения материалов, предназначенных для обучения, различного вида инструктажей и контроля знаний по охране труда. Однако они не устанавливают при этом требований к обучающим функциям материалов, результативности и эффективности проведения обучения, инструктажей и контроля знаний по охране труда, показателем которой служит снижение уровня производственного травматизма. Отсутствие требований к качественной стороне



содержания средств обучения и инструктажа, методам и организационным формам их проведения снижает эффективность обучения по охране труда. Актуальность требований к качеству обучения подтверждается статистическими данными. Например, статистика показывает, что в промышленности ежегодно на 1000 работников приходится в среднем 50 случаев производственного травматизма, а в компании Дюпон Ресурсы Безопасности ДРБ (DuPont Safety Resources) - мировом лидере в области технологической, индустриальной безопасности и охраны труда - на те же 1000 работников эта цифра составляет всего 0,3 случая. Эксперты компании считают, что в таком успехе - значительном снижении производственного травматизма - одной из важнейших составляющих является качественная и эффективная профессиональная подготовка в данной области.

Следовательно, эффективная подготовка в области охраны и безопасности труда возможна при использовании методов и средств обучения и инструктажей, разработанных с учетом достижений психолого-педагогической науки, и специалистов, владеющих профессиональными знаниями, умениями и навыками в области обучения охране труда.

Переходя к обеспечению качественной стороны процесса обучения и инструктажей по охране труда, следует отметить, что за качество обучения по охране труда отвечает руководитель организации [8]. Инструкции для проведения инструктажей разрабатываются специалистом по охране труда и руководителями соответствующего структурного подразделения (мастером, прорабом, начальником цеха и др.). Однако следует отметить, что в своем большинстве данные лица являются специалистами в тех отраслях экономики, для работы в которых они получали профессиональное образование, а поэтому не имеют достаточного уровня психолого-педагогических знаний для разработки эффективных, с точки зрения психолого-педагогической науки, обучающих, инструктирующих и контролирующих материалов.

Признавая недостаточность знаний специалистов организаций, в Рекомендациях [10], с целью повышения эффективности работы по проведению обучения по охране труда, отмечается необходимость взаимодействия со специалистами центров охраны труда, образовательных учреждений и организаций, специализирующихся в области сервиса охраны труда. Однако и здесь нормативно-правовые документы не устанавливают конкретных требований к разрабатываемым ими педагогическим и информационным технологиям; средствам наглядности; методам и средствам обучения и др.

Успех функционирования системы управления охраной труда в организации зависит от обязательств, взятых на себя на всех уровнях управления. Элементами системы управления охраной труда, в ряду других,

являются аттестация рабочих мест, сертификация работ по охране труда, повышающие мотивацию работодателя в области улучшения качества обучения по охране труда.

Интересным и важным в рамках рассматриваемой проблемы является нормативно-правовой акт межотраслевого характера, Постановление Минтруда РФ "О проведении аттестации рабочих мест по условиям труда". В связи с этим, все рабочие места должны быть аттестованы на соответствие санитарно-гигиеническим требованиям и требованиям травмобезопасности. Одним из параметров аттестации является обеспеченность средствами обучения и инструктажей (рис.).

Таким образом, средства обучения безопасности труда, в том числе обучающие и контролирующие программы, учебные пособия и другие, а также их качество являются неотъемлемой частью обеспеченности безопасности рабочего места и соответствия его современным требованиям законодательства по охране труда.

Одним из направлений снижения уровня производственного травматизма является создание и функционирование эффективной многоуровневой системы обучения и контроля знаний по охране труда, а также функционирования кабинета (уголка) по охране труда. Однако в существующей системе аттестации рабочих мест отсутствуют критерии оценки качества последних, что приводит к разным оценкам условий труда и, как следствие, - к отсутствию снижения роста производственного травматизма.

Постановлением Минтруда России в 2002 принято положение "О создании Системы сертификации работ по охране труда в организациях". После принятия законодательства об охране труда это один из важнейших документов в области охраны труда. Система сертификации - это следующий, более высокий уровень решения проблем охраны труда, начиная с аттестации рабочих мест по условиям труда, вопросов, связанных с обучением охране труда, с приведением условий труда к норме и т.д., так как при сертификации дается оценка состоянию всей работы по охране труда на предприятии. Сертификат - это высшая оценка работ по охране труда и завершающий этап работы по созданию единой системы управления охраной труда.

Однако указанные выше недостатки в вопросах аттестации рабочих мест при оценке качественной стороны проведения обучения и инструктажей по охране труда создают проблемы при проведении сертификации работ и государственной экспертизы условий труда, так как система сертификации работ по охране труда в организации устанавливает, что сертификации подлежат "организация и проведение инструктажа по охране труда работников и проверки их знаний требований охраны труда" [11].

Анализируя вышеизложенное, можно отметить следующее.



Рис. Параметры аттестации рабочих по условиям труда

При аттестации рабочих мест по условиям труда, государственной экспертизе условий труда, сертификации работ по охране труда объектом оценки является организация обучения по охране труда.

Эффективность обучения напрямую зависит от используемых методов и средств обучения и влияет на показатели производственного травматизма.

Нормативно-правовые документы регламентируют организационные формы, структуру, общий объем, характер и сроки проведения обучения по охране труда. По данным формальным признакам сегодня строится, а иногда и оценивается, работа по охране труда в большинстве организаций. К сожалению, такое отношение не снижает, а даже увеличивает уровень производственного травматизма. Поэтому, если сегодня начать проводить сертификацию работ в организациях, в том числе в области обучения по охране труда с учетом уровня травматизма, согласно требованиям закона “О техническом регулировании”, то окажется, что большинство предприятий как государственных, так и частных, к ней не готово.

Проблемы обеспечения безопасного производства работ, предупреждения аварий и несчастных случаев носят многофакторный (социальный, психологический, экономический и др.) характер как для общества в целом, так и отдельно взятых предприятий. В этой связи необходимо подчеркнуть, что многие проблемы по охране труда могут решаться локальными методами, в число которых входят организация и проведение обучения, инструктажей и контроля знаний по охране труда, основных методах и средствах, отвечающих современным достижениям психолого-педагогической науки и информационных педагогических технологий.

Принципиально невозможно полностью исключить профессиональный риск в процессе трудовой деятельности. В связи с этим требуются оценка и определение уровня “приемлемого риска”, и, соответственно, принятие мер по исключению “чрезмерного” или “недопустимого риска”. Исключение последних работодатель должен осуществлять настолько и такими методами, насколько это возможно при современном уровне развития науки и техники с учетом имеющихся экономических ресурсов. Наиболее экономичным и малозатратным направлением снижения воздействия производственных опасностей и вредностей на работающих являются соответствующая эффективная профессиональная подготовка по охране труда, сформированные у работающих устойчивая мотивация и психологическая готовность работать без риска возникновения травм и аварий.

Принятием законодательных актов создан фундамент социальной защищенности работников от возможного воздействия неблагоприятных условий производственной среды и подтверждено, что общество объективно заинтересовано в создании надлежащих безопасных условий труда, в сохранении жизни и здоровья работников, в том числе и через обеспечение нормативной правовой базы по данным проблемам.

Нормативно-правовое обеспечение охраны труда по-прежнему выполняет свою роль индикатора состояния производственной среды, а также правил поведения работников, выполнение которых повышает их безопасность в трудовых процессах. Поэтому одной из основных мер по сокращению производственного травматизма на федеральном уровне являются



обязательное обучение по охране труда и проверка знаний требований охраны труда.

Вопрос состоит лишь в том – Как оптимизировать процесс усвоения этих правил и норм?

Анализ рассмотренных выше нормативно-правовых актов показывает отсутствие:

- готовых решений повышения уровня обучения и инструктажей по охране труда;
- рекомендованных методов и средств обучения для успешного освоения требований охраны труда нормативно-правовой базы;
- критериев оценки качества обучения и контроля знаний по охране труда;
- требований к качеству содержания учебного материала.

Следовательно, нормативно-правовые акты не отражают использования педагогических технологий, которые позволяли бы эффективно осуществлять обучение работников всех уровней в области охраны труда.

В связи с этим, ответ на поставленный выше вопрос может дать анализ состояния подготовки, методик и систем обучения, инструктажей и контроля знаний по охране труда.

### Литература

1. Кашина С.Г., Шарафутдинов Д.К. Диалектическое противоречие в системе “производство-безопасность”.//Изв.КГАСА, 2003. №1. - С.107-110.
2. Романчук А. Кнут или пряник? Пряник лучше. // Охрана труда и социальное страхование. М., 2002. №9. - С. 7
3. Определить тактику действий. Международный конгресс “Безопасность и охрана труда-2000”. Обучение охране труда.//Охрана труда и социальное страхование”. М., 2001. №3. - С. 13.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации. N 197-ФЗ от 30 декабря 2001.
5. Федеральный закон “Об основах охраны труда в Российской Федерации”. №181-ФЗ; от 17.07.1999.
6. Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний”. № 125-ФЗ от 24.07.1998.
7. ГОСТ 12.0.006-2002. Общие требования к управлению охраной труда в организации. М., 2003.
8. Порядок обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций. Пост. Минтруда и соц.развития РФ и Минобразования РФ. 2003. № 1/29.
9. ГОСТ 12.0.004-90. Организация обучения безопасности труда. Общие положения.
10. Рекомендации по организации работы службы охраны труда в организации. Пост. Минтруда РФ. 2000. № 14.
11. О системе сертификации работ по охране труда в организациях. Пост. Минтруда РФ. 2002. №28.