

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОУСТАНОВОК ДО 1000 В

О.К. Никольский

Рассмотрены вопросы управления техногенной безопасностью электроустановок инфраструктуры городов и населенных пунктов. Приведена модель управления рисками, в основе которой лежат законодательная база, административные и экономические механизмы. Ключевые слова: техногенная безопасность, электроустановки, управление рисками.

Одной из проблем безопасности электроустановок является тот факт, что действующая в настоящее время система управления охраной труда и стабилизации пожарной обстановки построена на реагирование страховых случаев, а не на их профилактику. Анализ влияния неблагоприятных производственных факторов на здоровье работников и населения не проводится; фиксируются лишь последствия, приводящие к несчастным случаям, а не причина их возникновения. Основное внимание уделяется не предупреждению несчастных случаев и пожаров, а на компенсационные мероприятия при их наступлении. Приоритетность компенсационных мер по возмещению вреда пострадавшим в ущерб превентивным мерам являются причиной ситуации, когда обеспечение профилактических мер предупреждения аварий, травм и пожаров производится по остаточному принципу [1].

Игнорирование работодателями требований техники безопасности во многом связано с декларативным характером большинства норм трудового права. Так, законодательством Российской Федерации установлены права работников на безопасные условия труда и обязательность работодателя их обеспечивать, при этом предусматривается дисциплинарная и уголовная ответственность работодателя за нарушение требований охраны труда и пожарной безопасности. Вместе с тем, административный ресурс государственного надзора за исполнением указанных норм трудового права и закона о пожарной безопасности мало эффективен из-за постоянных структурных изменений органов Ростехнадзора и Госпожнадзора. Кроме того, у работодателей отсутствует мотивация в улучшении условий труда по причине того, что основное бремя возмещения вреда здо-

ровью работников при наступлении страхового случая по-прежнему лежит на государстве, в то время как риски травматизма и пожаров, которыми подвергаются работники, контролируются работодателями и соответственно должны находиться в сфере их полной ответственности.

Ежегодные расходы работодателей на установление законодательством компенсации работникам, включая на средства индивидуальной защиты, составляют более 60 млрд. руб. Ежегодные страховые выплаты Фонда социального страхования Российской Федерации по оплате временной нетрудоспособности работающих, инвалидности, гибели и реабилитации пострадавших и предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников составляют 30 млрд. руб. Выплаты Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с досрочным выходом на пенсию по старости на льготных основаниях за работу во вредных или опасных условиях труда составляют более 10,4 млрд. руб. в год, а расходы на предоставление пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья и профзаболевания – более 6,6 млрд. руб. в год. Установление досрочной (льготной) пенсии производится на основании многочисленных списков и перечней производств, работ, профессий, должностей и категории работающих. Использование указанных списков не только нарушает нормы Трудового кодекса о запрете дискриминации трудящихся, связанной с их принадлежностью к определенной должности или профессии, но и способствует закреплению рабочей силы на участках с неблагоприятными условиями труда. Формирование бюджетов Фонда социального страхования и Пенсионного фонда происходит за счет взносов предприятий, ставших, по

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОУСТАНОВОК ДО 1000 В

сути, обязательным налогом. В связи с этим круг субъектов, несущих ответственность по страхованию, не совпадает с кругом лиц, подвергающих риску, т. е. самим страхуемым. Указанные проблемы подрывают мотивацию не только работодателей к улучшению условий труда, но и самих работников к личному участию в повышении безопасности своего труда. В целом, модель обязательного социального страхования и управления системой охраны труда, сложившаяся в эпоху индустриализации страны, не соответствует современным требованиям развития экономики и перспективным задачам перехода на новый тип производства и диверсификации.

Системный характер назревших проблем обуславливает необходимость реформирования системы управления охраны труда в стране. По нашему мнению, главной целью здесь следует считать – защиту здоровья работника и обеспечение безопасности труда в электроустановках путем внедрения системы управления профессиональными рисками и вовлечение в управление этими рисками основных сторон социального партнерства – работодателей и работников.

Создание системы управления профессиональными рисками в условиях производства и опасными рисками, подвергающими практически все население страны при обслуживании электроустановок, предполагает проведение комплекса нормативно-правовых, финансово-экономических и производственно-технологических, а также санитарно-экологических мер, направленных на минимизацию опасных и неблагоприятных факторов внешней среды на здоровье человека.

Проблемы анализа и оценка производственных рисков, обусловленных отдельными неблагоприятными явлениями или событиями, решаются уже многие десятилетия, особенно в отношении опасных производств. Достаточно сказать, что в области пожарной безопасности в настоящее время действуют более 2000 различных документов, которые содержат более 150 тысяч требований, хотя некоторые из них противоречат друг другу или взаимно дублируют, что затрудняет их практическое применение. Аналогично складывается ситуация с Трудовым кодексом Российской Федерации, Законом о техническом регулировании и вступившим в силу техническим регламентом «О требованиях пожарной безопасности». Все эти законы в настоящее время работают крайне не эффективно потому, что отсутствуют подзакон-

ные нормативно-технические акты и руководящие документы, направленные на практическую реализацию со стороны работодателей и действенного контроля за их исполнением со стороны надзорных государственных органов.

В электроэнергетике количество оборудования, отработавшее свой ресурс, приближается к 70 %. Определенную угрозу для населения представляет нестабильная работа объектов жилищно-коммунального хозяйства, в том числе и в сельских районах. В сфере жилищно-коммунальных услуг задействовано около 4200 предприятий коммунальной энергетики и около 400 тыс. км воздушных и кабельных электрических сетей. Анализ причин аварийности, несчастных случаев и пожаров в сфере жилья показал, что около 60 % происходит из-за ветхости и изношенности сетей и электроустановок, низкой квалификации обслуживающего персонала, несоблюдение правил устройства электроустановок и техники безопасности установок потребителей. Таким образом, высокая изношенность и деградация основных фондов в энергетике, агропромышленном комплексе и в инфраструктуре села, недооценка важности предотвращения, прогнозирование и снижение потенциальных рисков несчастных случаев, аварий электрооборудования и пожаров, недостаточная действенная научно-техническая и экономическая поддержка системы мониторинга и защиты, произошедшее смещение на государственном, региональном и местном уровнях приоритетов из сферы безопасности в экономическую область, будут оставаться источниками главного риска в электроустановках.

Действующие Правила пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03) не отражают специфику сельскохозяйственных производственных помещений, эксплуатации нестационарных электроустановок и объектов социальной инфраструктуры села. СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений» устанавливают общие требования к противопожарной и электрической защите помещений зданий, электрооборудованию, находящемуся в эксплуатации. Однако эти требования не связаны с функциональным назначением фермерских хозяйств и жилья.

Все это свидетельствует о необходимости создания отраслевой нормативной базы по электрической и пожарной безопасности объектов АПК, которая должна включать: от-

раслевые нормы, технические регламенты по установлению нормативных рисков, современные технологии предотвращения электропоражения сельского населения и пожаров в отрасли.

В сельском хозяйстве крайне слабо функционируют обучение населения, обслуживающего сложные и опасные нестационарные электроустановки, в том числе находящиеся вне помещения, не организована подготовка и переподготовка специалистов в области электробезопасности. Этот процесс не обеспечен научно-методическими разработками и материалами и требует широкого привлечения к этой проблеме ученых и специалистов в области техногенной безопасности.

Приоритетность обеспечения безопасности электроустановок в сельскохозяйственном секторе очевидна, она является одной из важнейших составляющих государственной политики и должна подкрепляться надежной финансовой и материально-технической базой. Решать эту проблему необходимо комплексно, с созданием не только научных и методических основ обеспечения безопасности, но и с развитием современных правовых, организационных и экономических механизмов управления самой системой безопасности сельских электроустановок.

Рассмотрим систему управления риском как некоторую совокупность законодательных, административных и экономических механизмов (рисунок 1), способствующих достижениям минимизации ущерба (или технического выигрыша) с учетом экономических, технологических и других аспектов. При этом будем отдавать себе отчет в том, что невозможно провести четкую границу между рассматриваемыми механизмами: законодательная база должна закладывать нормативные требования к обеспечению безопасности электроустановок и основы методов администрирования и действия экономических механизмов; административное управление включает контроль за действием экономических рычагов; экономические механизмы, по сути, должны быть направлены на формирование оптимальной структуры системы безопасности электроустановок (СБЭ).

Выделим три сегмента, характеризующие области взаимодействия законодательных, административных и экономических механизмов.

Область 1 устанавливает взаимосвязь между органами законодательной и административной (исполнительной) власти.

Область 2 – взаимосвязь между вертикальной властью и контрольными (надзорными) органами, устанавливающие меры административной, уголовной и экономической ответственности с помощью системы стандартов, регламентов и норм, отклонение от которых ведет к определенным санкциям (от штрафов до остановки производства). Наряду с «политикой кнута» предусматриваются и механизмы стимулирования безопасности, механизмы перераспределения риска, конкурсные механизмы и т. д. [2].

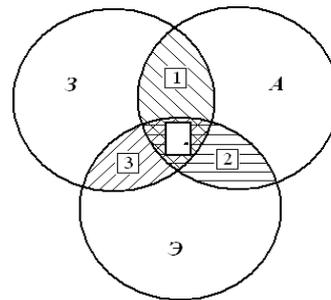


Рисунок 1 – Модель взаимосвязи механизмов управления риском: 3 – законодательная база; А – административные механизмы; Э – экономические механизмы

Область 3, по существу, устанавливает связь между приемлемым уровнем безопасности электроустановок и затратами, необходимыми на реализацию его нормативного значения, установленного законодательством. Экономические механизмы, по сути, должны определять оптимальную или, по крайней мере, эффективную структуру администрирования и ее нормативную правовую базу.

Экономические механизмы управления риском должны быть направлены на решение следующих задач:

1. Проведение экономической оценки СБЭ, определение показателей риска и ущерба здоровью и жизни пострадавшего человека.

2. Оптимизацию приемлемого уровня риска для здоровья и жизни и выбор оптимальной системы обеспечения безопасности человека в электроустановках.

Анализируя модель (рисунок 1), можно интерпретировать, что сегмент 4, ограниченный областями 1, 2 и 3 и определяющими совокупность механизмов управления законодательными, административными и экономическими ресурсами, представляет некоторую область существования оптимальных СБЭ.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОУСТАНОВОК ДО 1000 В

Модернизация нормативной правовой базы. Как уже отмечалось, важной составляющей в реализации государственной политики являются законодательные и правовые механизмы, касающиеся сферы безопасности электроустановок в производственной сфере и жилищно-коммунальном секторе. Рассмотрим такие федеральные законы как Трудовой кодекс Российской Федерации, Технический регламент «О требованиях пожарной безопасности», принятой Государственной Думой РФ 04.07.2008, закон 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». С целью экономического стимулирования мер по снижению профессиональных рисков предстоит в ближайшее время внести изменения в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-83 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», касающееся механизмов гибкой дифференциации страховых взносов, включая стимулирование при отсутствии несчастных случаев на производстве.

Среди принятых в последнее время нормативных актов большое значение для более эффективного решения проблем техногенной безопасности имеет Федеральный закон «О техническом регулировании». Он впервые в нашей стране определил технические требования, которые должны учитывать критерии риска. Эти положения нашли отражение в разработанном и утвержденном в соответствии с решением совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Госсовета Российской Федерации от 13 ноября 2003 г. типовом паспорте безопасности территории субъектов РФ и муниципальных образований, а также при аттестации рабочих мест по условиям труда.

Технический регламент «О требованиях пожарной безопасности», введенный в действие с 1 мая 2009 г., впервые в России вводит норму риска от пожара. Для населения – это одна миллионная, т. е. законодательством допускается, что в течение одного года может произойти не более одного случая гибели человека от пожара на один миллион населения. Важно также отметить, что законом (Статья 82) предусматривается обязательное применение устройств защитного отключения в электроустановках жилых, общественных и производственных зданий и сооружений.

Таким образом, государственное управление в области охраны жизни и здоровья

населения и пожарной безопасности на территориях субъектов РФ должно осуществляться федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обеспечения безопасности в электроустановках на производственных объектах и в жилищно-коммунальном комплексе, т. е. там, где принимает участие практически все население в обслуживании электрооборудования и приборов.

В АлтГТУ проводится работа по созданию и модернизации законодательной и нормативно-технической базы в области обеспечения безопасности электроустановок зданий и сооружений. Установлено, что действующая нормативная база имеет ряд недостатков и противоречий, часто ограничена узкой областью применения, а в ряде случаев плохо «работает» из-за ведомственных противоречий органов государственного надзора, которые ставят во главу угла свои корпоративные интересы. Принятие Федерального закона ФЗ–123 плохо выполняется из-за отсутствия механизмов его реализации. В результате существенно снижаются темпы внедрения новых технологий предупреждения электротравматизма и пожаров. Примером этому является серьезное отставание России от развитых стран мира в области массового внедрения устройств защитного отключения. Если национальные стандарты стран Евросоюза предусматривают обязательную установку УЗО в конкретных видах электроустановок, то в России, несмотря на принятую законодательством норму об обязательном оснащении жилых, общественных и производственных зданий и сооружений, на практике преимущественно действуют предписания рекомендательного характера, выдаваемые надзорными органами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воробьев, Ю.Л. Государственная политика в области регулирования природной и техногенной безопасности // Актуальные проблемы регулирования природной и техногенной безопасности в XXI веке: материалы Международной научно-практической конференции / Ю.Л. Воробьев. – М.: 2005. – С. 27–43.

2. Германенко, В.С. Обоснование стратегии повышения безопасности электроустановок агропромышленного комплекса. Автореф. дисс... канд. техн. наук / В.С. Германенко.– Барнаул, 2004. – 24 с.

Никольский О.К., д.т.н., проф., зав. каф., «ЭПБ» АлтГТУ им. И.И. Ползунова, тел. 8(3852)36-71-29, E-mail: elnis@inbox.ru