

Нормативное регулирование и стандартизация в охране труда

В статье рассмотрены нормативно-правовые основы охраны труда. Отмечено, что в настоящее время в России нет государственных стандартов в данной области, а существуют лишь национальные, и охрана труда ограничивается только сферой социально-трудовых отношений.

Охрана труда, правовой акт, система стандартов безопасности труда, нормативное регулирование.

S.V. Makarova,
Shadrinsk

The legal regulation and standardization in labor protection

The article considers the legal fundamentals of labor protection. It is mentioned that there are no state standards in this field in Russia nowadays, and only national ones exist and labor protection is limited by the sphere of social and labor relations.

Keywords: *Guarding of the labour, limited by the sphere of social and labor relations.*

В Российской Федерации в соответствии со ст. 216 Трудового кодекса РФ охраной труда управляет государство посредством издания федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Даже участие субъектов Российской Федерации в государственном управлении охраной труда выражено слабо.

Основы нормативной базы охраны труда заложены в ст. 211 Трудового кодекса: «Государственными нормативными требованиями охраны труда, содержащимися в федеральных законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, устанавливаются правила, процедуры, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Государственные нормативные требования охраны труда обязательны для исполнения юридическими и физическими лицами при осуществлении ими любых видов деятельности, в том числе при проектировании, строительстве (реконструкции) и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и другого оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда» [1, С. 152].

С одной стороны, эта статья определяет, что охрану труда составляют исключительно требования и положения, официально изданные в виде законов или иных нормативных правовых актов. С другой стороны, приведённая статья не даёт ответа на вопрос: а какие именно требования законов и нормативно-правовых актов относятся к охране труда, а какие, например, к санитарно-эпидемиологическому благополучию, к защите прав потребителей, к промышленной или пожарной безопасности. Иными словами, по какой статье будут применяться санкции в случае нарушения требования.

Для значительной части сообщества, имеющего отношение к охране труда, такие понятия как «нормативный документ» и «нормативный правовой акт» не различимы. В связи с этим следует помнить, что понятие нормативного правового акта определено постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 [2] и в «Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [3].

Из приведённых положений Трудового кодекса РФ и нормативных правовых актов Минюста России следует, что деятельность, называемая охраной труда, не выходит за рамки нормативно-правового регулирования и правовых норм. В то же

время очень часто в выступлениях представителей органов власти, государственных инспекторов труда до сих пор можно услышать, что в число нормативных правовых актов входят государственные стандарты, строительные нормы и правила, инструкции по эксплуатации, технологические карты и другие нормативные документы.

В настоящее время сфера охраны труда на уровне федерального законодательства регулируется только Трудовым кодексом РФ, то вопросы охраны труда не выходят за рамки социально-трудовых отношений и регулируют только социальную (не организационную и не техническую) сферу, в отличие от вопросов обеспечения безопасности труда, для которых не существует ведомственных барьеров и нормативных ограничений.

В некоторых случаях трудовое законодательство вплотную подходит к безопасности труда. Например, в том же Трудовом кодексе РФ (ст. 212) говорится о том, что работодатель обязан обеспечить:

«безопасность работников при эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, осуществлении технологических процессов, а также применяемых в производстве инструментов, сырья и материалов; обучение безопасным методам и приёмам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, проведение инструктажа по охране труда, стажировки на рабочем месте и проверки знаний требований охраны труда;

принятие мер по предотвращению аварийных ситуаций, сохранению жизни и здоровья работников при возникновении таких ситуаций, в том числе по оказанию пострадавшим первой помощи».

Содержание деятельности по выполнению перечисленных требований не находит отражения ни в одном нормативном правовом акте, содержащем государственные нормативные требования охраны труда.

Для обеспечения безопасности труда соблюдения только требований, указанных в Правилах по охране труда (отраслевых и межотраслевых), явно недостаточно, поскольку:

– установленные государством единые требования и нормы охраны труда определяют только самые минимальные, самые очевидные и доступные для всех хозяйствующих субъектов меры безопасности;

– общественные, производственные отношения и технологии развиваются существенно быстрее, чем вносятся изменения в государственные нормативные требования;

– меры безопасности (в частности, технические), содержащиеся в государственных нормативных требованиях охраны труда, не менялись в течение десятилетий и поэтому применительно к современному оборудованию, технологиям и формам организации труда вызывают сомнение в их адекватности, действенности и эффективности.

Утеряна связь между самим нормативным требованием безопасности и:

– условиями, в которых произошёл несчастный случай, послуживший отправной точкой для установления защитной меры;

– истинной причиной несчастного случая, которая в большинстве случаев (85–95 %) является организационной (т. е. зависит от качества системы управления производством (деятельностью), включая обеспечение безопасности, а не личностной или технической);

– последствиями (размером ущерба для здоровья работника), которые привели к необходимости установления конкретного (теперь уже обязательного для всех и на все времена) требования безопасности;

– эффективностью защитной меры (отношением стоимости защитной меры к величине предотвращаемого риска), изложенной в требовании.

До недавнего времени при определении состава нормативных правовых актов, содержащих *государственные нормативные требования охраны труда*, руководствовались постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 [4]. На сегодняшний день состав таких актов определен постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 1160 [5] (п. 2):

«К нормативным правовым актам, содержащим государственные нормативные требования охраны труда, относятся стандарты безопасности труда, правила и типовые инструкции по охране труда, государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила и нормы, санитарные нормы, санитарные правила и гигиенические нормативы, устанавливающие требования к факторам рабочей среды и трудового процесса) (далее – акты, содержащие требования охраны труда)»[7, С. 10].

Таким образом, сфера охраны труда ограничена полномочиями и возможностями государственного регулирования, а именно правовыми нормами. Все требования безопасности, которые сформулированы не в *нормативных правовых актах*, а в других нормативных документах (национальных стандартах, ведомственных нормативных документах, локальных нормативных актах), выходят за рамки государственного управления и надзора.

Разработанные в организациях самостоятельно и принимаемые добровольно, в инициативном порядке, свои собственные меры и требования безопасности также выходят за рамки нормативной охраны труда и относятся уже к сфере техники безопасности или управления рисками.

Второе принципиальное ограничение сферы охраны труда определяется сферой регулирования Трудового кодекса РФ. В соответствии с Трудовым кодексом РФ (ст. 1, 20) охрана труда, являясь системой правовых норм, распространяет своё действие только на сферу трудового права или трудовых отношений, т. е. отношений между работодателем и работником. Понятие охраны труда не распространяется на взаимоотношения сторон гражданско-правового договора («заказчик» – «частный подрядчик», «гражданин»), на производственные кооперативы (среди членов кооператива отсутствует разделение работников и работодателей), на частный найм работников. Таким образом, сфера охраны труда ограничена исключительно трудовыми отношениями, регулируемым Трудовым кодексом РФ, а именно отношениями между различными социальными группами: «работодателями» и «работниками» (социально-трудовыми отношениями).

Третье принципиальное ограничение сферы охраны труда обусловлено ведомственным разделением производственной безопасности на сферы ответственности и надзора: Федеральной службы по труду и занятости (Роструд); Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Охрана труда относится только к социально-трудовому понятию «рабочее место». Рабочее место в толковании Трудового кодекса РФ включает в себя элементы, связанные с социально-трудовыми отношениями: сам работник, выполняемая по необходимости работа, ответственность (контроль) работодателя. Средства производства, здания и сооружения, инфраструктура, технология и управление в рабочее место не входят. Подразумевается, что это и есть сфера контроля (управления) работодателя, которая Трудовым кодексом РФ не регулируется. Поэтому вопросы электробезопасности, пожарной безопасности, безопасности рабочего движения, радиационной, биологической и иных определяющих для конкретного предприятия видов безопасности либо регулируются другими государственными ведомствами, либо не регулируются государством вообще и в сферу охраны труда входят только на словах.

Нормативные и нормативно-технические документы, которые не являются нормативными правовыми актами (не изданы, и не зарегистрированы в качестве нормативных правовых актов), носят рекомендательный характер. Такой является Система стандартов безопасности труда (ССБТ).

По мнению А.Г. Федорца «государственных стандартов в Российской Федерации с 2003 года нет. *Национальные* стандарты системы ССБТ не являются обязательными к применению на территории Российской Федерации, а носят добровольный характер. Это означает, что за невыполнение требований любого национального стандарта (в том числе любого из стандартов ССБТ) не может быть применено административное наказание»[7, 12].

В то же время полезные положения стандартов можно, а в некоторых случаях и целесообразно, использовать в целях обеспечения безопасности труда. Это не запрещено, но поскольку это не обязательно, то затраты на выполнение этих требований нельзя учитывать в составе расходов и относить на себестоимость продукции. Этот нюанс не учитывают представители надзорных органов, предписывая организациям выполнение стандартов или методических рекомендаций.

Несмотря на то, что в большинстве случаев это положение трактуется в пользу мнения об обязательности стандартов ССБТ, ответ может быть только один: сфера технического регулирования регулирует взаимодействие сторон гражданских отношений (производитель – потребитель), а сфера охраны труда регулирует взаимодействие сторон социально-трудовых отношений (работодатель – работник).

Как видно, из ст. 3 Федерального закона «О техническом регулировании»[6] исключены правовые и технические меры (не мероприятия, а именно меры) охраны труда, задекларированные в ст. 209 Трудового кодекса. Почему исключены правовые, можно только догадываться, поскольку сфера деятельности правового регулирования охраны труда помимо Трудового кодекса РФ – монополия Минздравсоцразвития России, и этого никто не оспаривает. А вот технические меры из сферы охраны труда исключены вполне обоснованно, поскольку относятся к сфере производства продукции. Именно *производства безопасной продукции, а не безопасного производства продукции.*

В ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании» говорится, что в переходный период, т. е. «со дня вступления в силу соответствующих технических регламентов, *требования* к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, *установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти,* подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей».

Всё перечисленное не имеет отношения к охране труда. Федеральный закон «О техническом регулировании» направлен на обеспечение безопасности жизнедеятельности человека вообще, без учёта его социального статуса. Закон регулирует гражданские, а не трудовые отношения. Кроме того, понятие «безопасность» в техническом регулировании связано не с отсутствием вредных или опасных факторов или их соответствием установленным нормам, а с допустимым риском[7, С. 14].

Таким образом приходим к выводу, о том что охрана труда как отдельная составляющая системы обеспечения безопасности труда ограничена сферой нормативно-правового регулирования (правовыми нормами), областью социально-

трудовых отношений, рабочим местом (в толковании ТК РФ). Это узковедомственное ограничение не позволяет и не позволит в ближайшие годы принципиально улучшить состояние условий труда, снизить травматизм и заболеваемость работников, решить проблемы охраны труда. Вопросы улучшения условий труда должны решаться в комплексе с другими вопросами обеспечения безопасности труда и производства, а также с вопросами повышения производительности труда, качества продукции и услуг.

Национальные стандарты ССБТ, выведенные из сферы технического регулирования из-за их несоответствия задачам и целям технического регулирования, также являются рекомендательными, а не обязательными к применению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кульбовская, Н. К. Экономика охраны труда (разработка концепции государственного управления охраной труда) [Текст] / Н. К. Кульбовская. – М. : Экономика, 2011. – 247 с.
2. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // КонсультантПлюс : офиц. сайт. – М., 1997-2013. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152139/.
3. Российская Федерация. Мин-во юстиции. Об утверждении «Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Электронный ресурс] : приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 // Законы России : справочник по законодательству РФ. – 2008-2013. – Режим доступа: http://zakonrus.ru/vlad134/pmu_88.htm. – 10.09.2013.
4. Российская Федерация. Правительство. О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда [Текст] : постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 22. – Ст. 2314.
5. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 27.12.2010. № 1160 // Гарант : информ.-правовой портал. – М. : ГАРАНТ-СЕРВИС, 2013. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55070266/>. – 10.09.2013.
6. Российская Федерация. Законы. О техническом регулировании [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ : принят Гос. Думой 15 дек. 2002 г. // Российская газета : интернет портал. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2002/12/27/tehreglament-dok.html>. – 10.09.2013.
7. Федорец, А.Г. О нормативном регулировании и стандартизации в охране труда [Текст] / А.Г. Федорец // Энергобезопасность и энергосбережение. – 2011. – № 3.