

## ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ “ОХРАНА ТРУДА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ”

**Краткая аннотация:** обзор содержит выступления участников Научно-практической конференции, состоявшейся 25 апреля 2014 г. в Институте государства и права РАН.

В центре внимания участников конференции оказались как теоретические, так и практические вопросы проблем охраны труда в современной России, установления государственных гарантий по обеспечению права граждан на здоровые и безопасные условия труда в новых социально-экономических условиях, осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением этого права.

**Annotation:** the review contains speeches of the participants of Scientific-practical conference, held on 25 April 2014 at the Institute of state and law, Russian Academy of Sciences.

In the center of attention of conference participants was both theoretical and practical issues of labour safety problems in modern Russia, establishment of state guarantees on ensuring the rights of citizens to a healthy and safe working conditions in the new socio-economic conditions, implementation of state control (supervision) over observance of this right.

**Ключевые слова:** конституционные основы права граждан на охрану труда, здоровые и безопасные условия труда, вредные и (или) опасные условия труда и специальная их оценка, государственный контроль (надзор) за соблюдением этого права.

**Key words:** constitutional basis for citizens' rights to health, a healthy and safe working conditions that are harmful and (or) dangerous working conditions and a special assessment, state control (supervision) over observance of this right.

25 апреля 2014 г. в Институте государства и права РАН (далее – ИГП РАН) состоялась Научно-практическая конференция на тему **“Охрана труда в современной России: проблемы правового регулирования”**.

В центре внимания участников конференции оказались как теоретические, так и практические вопросы охраны труда в современной России. В работе конференции приняли участие представители органов государственной власти, ученые ведущих вузов и научно-исследовательских центров страны, аспиранты и студенты юридических вузов, практические работники. Конференция являлась международной, поскольку в ней приняли участие не только российские ученые-юристы, практические работники, аспиранты и соискатели, но и представители стран СНГ (Беларуси, Азербайджана, Кыргызстана).

Всего в работе конференции участвовали более 30 человек. Среди выступавших – 5 докторов юрид. наук, 5 канд. юрид. наук, 1 канд. техн. наук, 1 аспирант.

Заседание конференции проходило под председательством **зав. сектором трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН, доктора юрид. наук, проф. Скачковой Г.С.**, которая выступила с докладом на тему **“Охрана труда: некоторые вопросы правового регулирования”**.

Основное внимание было обращено на то, что конституционные основы права граждан на охрану их труда закреплены в ст. 37 Конституции РФ, согласно которой “каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены”. Охрана труда – забота государства, являющегося согласно ст. 7 Конституции РФ гарантом справедливой социальной политики, важнейшие направления которой по управлению охраной труда закреплены в ст. 210 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ).

Докладчик уделила внимание характеристике некоторых направлений такой политики государства, обеспечиваемой действующей в России обширной нормативно-правовой

базой, основу которой составляют прежде всего положения специального раздела “Охрана труда” ТК РФ. Действуют также и другие многочисленные нормы, содержащиеся как в самом Кодексе, так и в иных нормативных правовых актах, в том числе и на уровне субъектов РФ. Однако действенная система государственного управления охраной труда, предполагающая формирование вертикали органов управления охраной труда на федеральном и региональном уровнях, до сих пор так и не создана.

Основой всех мероприятий, как отметила докладчик, направленных на предотвращение производственного травматизма и профессиональных заболеваний, должны явиться объективные сведения о состоянии условий труда на каждом рабочем месте на основе результатов введенной с 1 января 2014 г. специальной оценки условий труда. Результаты ее проведения должны явиться обязательным основанием для решения вопросов о предоставлении работникам в России гарантий и компенсаций за работу во вредных и (или) опасных условиях труда: ведь до сих пор нет единого нормативного правового акта, который содержал бы перечни таких работ.

Докладчик указала на необходимость совершенствовать и систему обязательного страхования профессиональных рисков путем перехода к индивидуальным страховым тарифам для каждого вида экономической деятельности.

По мнению докладчика, весьма важным представляется обеспечение действенного контроля за результатами и качеством проведения специальной оценки условий труда, одним из инструментов которой может и должна являться государственная экспертиза условий труда. Однако на сегодняшний день порядок проведения экспертизы до сих пор не определен, распределение полномочий между субъектами экспертизы не проведено.

В силу отсутствия реальных инструментов экономического стимулирования деятельности работодателей решающее

значение имеет повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением работодателями требований трудового законодательства, и в первую очередь деятельности федеральной инспекции труда. Поэтому своевременным можно считать введение в КоАП РФ вступающей в силу с 1 января 2015 г. новой статьи – ст. 5.27.1 “Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации”.

Продолжающееся увеличение численности хозяйствующих субъектов в стране с одновременным усилением контрольно-надзорных полномочий государственных инспекций труда за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда, включая право граждан на безопасные условия труда, требует повышения эффективности работы государственных инспекторов труда. Поэтому представляется необходимой оптимизация структуры и штатной численности инспекций труда, соответствующих современным требованиям.

Отмечено, что Минтруда России разработало проект Типовой программы субъекта РФ по улучшению условий и охраны труда, в котором определены такие ее задачи, как: внедрение механизмов управления профессиональными рисками в систему управления охраной труда в организациях, расположенных на территории субъекта РФ; совершенствование нормативно-правовой базы субъекта РФ в области охраны труда; непрерывная подготовка работников по охране труда на основе современных технологий обучения; информационное обеспечение и пропаганда охраны труда; совершенствование лечебно-профилактического обслуживания работающего населения.

Таким образом, впервые во всех регионах России будет применен единый подход к планированию мероприятий по улучшению условий и охраны труда.

Особое внимание докладчик уделила системе подготовки лиц по вопросам безопасности труда, требующей реформирования путем дифференциации видов обучения (по срокам, направленности) для различных категорий работников с учетом потребностей производства и с использованием современных обучающих технологий.

Поэтому следует ускорить принятие нового документа об обучении по охране труда и проверке знания ее требований, который включал бы: примерные тематические планы и программы обучения для разных категорий обучаемых и периодов освоения дисциплин/модулей; примерный учебный план и программу для проведения инструктажа (вводного, первичного, текущего и др.); подготовку и повышение квалификации преподавателей обучающих организаций по охране труда.

Подводя итог рассмотрению некоторых проблем в области охраны труда, докладчик сделала вывод о необходимости серьезного совершенствования нормативно-правовой базы по регулированию отношений в этой сфере.

**Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, проф. МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук Крылов К.Д.** выступил с докладом на тему *“К вопросу об имплементации международных норм об охране труда”*.

В своем выступлении докладчик обосновал необходимость принятия Международного социального кодекса, который должен содержать международные стандарты труда,

учитываемые при разработке национальных законопроектов по социально-трудовым вопросам. Именно четкая ориентация на такие стандарты должна быть в основе работы при подготовке этих законопроектов. Принятие же Международного социального кодекса должно позволить решать важные вопросы в сфере труда, в том числе и его охраны.

В выступлении отмечалась также роль научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений в деятельности по популяризации новых международных актов в социально-трудовой сфере с точки зрения защиты трудовых прав граждан. В качестве примера докладчик остановился на экспериментальном проекте в Международном университете природы, общества и человека “Дубна”, студенты-юристы которого перед государственными экзаменами готовят проекты конвенций МОТ по наиболее актуальным вопросам, требующим решения с позиций международного права и международных отношений с учетом сложившихся стандартов в практике их применения.

**Проф. кафедры трудового права Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юрид. наук Хныкин Г.В.** в своем выступлении остановился на некоторых *правовых проблемах организации охраны труда*, назвав в качестве первой *низкий уровень управляемости* охраной труда, наблюдаемый на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и корпоративном. Отмечено, что сегодня нет Межведомственной комиссии по охране труда, возглавлявшейся, как правило, министром труда, которая проводила *координацию деятельности министерств и ведомств*, осуществлявших разработку и реализацию мер по охране труда. Сейчас координация возложена на Минтруда России, у которого и без того множество иных функций. Поэтому в области охраны труда это министерство занимается разработкой и корректировкой нормативных правовых актов.

В свою очередь, для работодателей нет стимулов, которые побуждали бы их выделять средства на охрану труда не в минимальном размере, установленном ТК РФ (ст. 226), а в достаточном объеме с учетом государственных нормативных требований.

Относительно региональных аспектов управления было сказано, что в связи с отменой Федеральным законом № 90-ФЗ от 30 июня 2006 г. системообразующего, комплексного Федерального закона “Об основах охраны труда в Российской Федерации” от 17 июля 1999 г., содержавшего ст. 6 “Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда”, особое значение приобретают соответствующие региональные законы. При этом эффективность регионального уровня управления охраной труда во многом зависит от нормотворческой и правоприменительной активности руководителей субъектов РФ.

В качестве примера докладчик рассказал об опыте работы в ряде субъектов РФ межведомственных комиссий по охране труда в качестве постоянно действующего самостоятельного органа, основная задача которого – координация деятельности органов государственной власти, объединений профсоюзов и работодателей по реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда.

Муниципальный уровень управления охраной труда – самый новый из рассматриваемых управленческих “ступеней” с небольшим опытом работы, поскольку введен только летом 2011 г. Каких-либо “прорывных” мероприятий ожидать сложно, и прежде всего по причине остаточного финансирования.

Говоря о локальных аспектах управления, докладчик отметил, что охрана труда – сфера в основном публичного, а не договорного права. Работодатели неохотно заключают локальные соглашения по охране труда и (или) коллективные договоры, содержащие разделы, посвященные своим обязательствам в данной области.

**Вторая проблема взаимосвязана с институтом социального партнерства.**

Законодательная и правоприменительная практика, характерная для регулирования отношений в сфере наемного труда, свидетельствует о “вымывании” работников из сферы управления производством. При этом основным их представителям – профсоюзам отведена декоративная роль. Их технические инспекции и уполномоченные по охране труда всего лишь могут фиксировать нарушения, но они не вправе обязать работодателя выполнять предписания.

Третья проблема связана с отсутствием охраны труда для целых армий работников. Заместитель Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец, выступая 3 апреля 2013 г. на IV Международной конференции по экономическому и социальному развитию, заявила, что в России 38 млн. человек “непонятно, где заняты, чем заняты, как заняты. Эти люди создают серьезные проблемы для общества”. Получается, что более 40% трудоспособного населения РФ заняты на нелегитимизированном рынке труда, что свидетельствует о непопулярности трудового законодательства.

Для исправления ситуации Федеральным законом № 421-ФЗ от 28 декабря 2013 г. введен прямой запрет на заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем: последние могут быть признаны работодателем по заявлению работника или предписанию госинспектора труда либо в судебном порядке.

Четвертая проблема – непостоянство законодательства в рассматриваемой сфере. Так, в соответствии с Федеральным законом № 90-ФЗ от 30 июня 2006 г. все статьи раздела X “Охрана труда” ТК РФ (ст. 209–231) были изменены: появились пять новых статей (ст. 216.1, 229.1, 229.2, 229.3, 230.1); 28 декабря 2013 г. были переработаны еще 11 статей данного раздела.

При этом ТК РФ перенасыщен техническими нормами или нормами “министерского” уровня. Например, правила расследования и учета несчастных случаев, ранее регулировавшиеся в основном ведомственными нормативными актами, теперь определяются на законодательном уровне (ст. 227–231 ТК РФ).

Охрана труда регулируется множеством подзаконных источников, в основном ведомственного характера, порой несистематизированных и частично забытых. В настоящее время в Российской Федерации действуют 20 кодексов, более 60 законодательных актов, непосредственно затрагивающих вопросы охраны труда, 400 государственных стандартов по охране труда, 900 отраслевых стандартов, 150 санитарных и гигиенических правил и ряд др. В электронных библиотеках сети Интернет размещено более 2000 нормативных документов по охране труда.

Явная избыточность подзаконных актов и инструкций, несомненно, требует комплексной ревизии охранительного законодательства в целях устранения противоречащих друг другу правовых норм.

Пятая проблема связана с установлением *чрезмерно широкого круга обязанностей работодателя в области охраны труда*, к тому же не систематизированных. В ТК РФ

есть ст. 212, в 24 абзацах которой перечислены обязанности работодателя в сфере охраны труда. К ним следует добавить еще 13 абзацев другой статьи, посвященной праву работника на безопасный труд, которое порождает соответствующие обязанности работодателя (ст. 219). Причем отдельные абзацы названных статей содержат до четырех самостоятельных правомочий. После изменений в ТК РФ от 28 декабря 2013 г. у работодателя появилась еще одна обязанность, предусматривающая “создание и функционирование системы управления охраной труда”.

Явно избыточное количество обязанностей работодателя в данной сфере нередко приводит на практике к игнорированию требований законодателя.

**Зав. кафедрой трудового права Уральской государственной юридической академии, доктор юрид. наук, проф. С.Ю. Головина** свое выступление посвятила *трансформации метода правового регулирования отношений в сфере охраны труда*. Отмечено, что в современных условиях хозяйствования правовое регулирование трудовых отношений требует большей гибкости и динамичности, осуществляемых посредством сочетания законодательного (централизованного) и договорного регулирования (социально-партнерского, коллективно-договорного и индивидуального-договорного) регулирования отношений в сфере труда.

Государственное регулирование рассматривается как установление минимума социально-трудовых гарантий для работников. В то же время каждое предприятие (организация) при наличии финансовых средств и договоренности сторон может увеличить их объем.

И, если раньше основной частью метода трудового права было централизованное регулирование, теперь значительный вес приобретают локальные нормы, в том числе и в сфере охраны труда.

Имеющаяся в современных условиях децентрализация правового регулирования трудовых отношений в связи со значительным расширением договорного метода способствует включению работников и работодателей в процесс создания правовых норм. Так, именно работодатель обязан обеспечить создание и функционирование системы управления охраной труда (ст. 212 ТК РФ). Многие вопросы в области управления охраной труда решаются создаваемыми работодателем службами охраны труда в организации (ст. 217 ТК РФ). Совместные действия работодателя и работников в составе создаваемого на паритетной основе комитета (комиссии) по охране труда обеспечивают соблюдение требований охраны труда, предупреждения производственного травматизма и профессиональных заболеваний (ст. 218 ТК РФ). Комитет (комиссия) по охране труда организует также проведение проверок условий и охраны труда на рабочих местах и информирование работников о результатах указанных проверок, сбор предложений к разделу коллективного договора (соглашения) об охране труда.

Увеличение роли локального регулирования позволяет в большей мере учесть местные (территориальные и отраслевые) особенности условий труда, степень их вредности и (или) опасности. Однако оно, как считает докладчик, не должно означать полного отказа от централизованного регулирования, ибо это привело бы к ликвидации установленных в централизованном порядке определенных гарантий в сфере труда и его охраны.

По мнению докладчика, не может быть принята бытующая среди некоторых специалистов точка зрения, что государство не должно вмешиваться в регулирование отношений

господствующей в рыночных условиях частной собственности, а централизованные установления ограничивают свободу человека в рамках трудового договора, основанного на соглашении сторон.

В социальном государстве, каковым согласно ст. 7 Конституции РФ является Россия, речь должна идти о государственном содействии, цель которого – выполнение обязанностей государства по отношению к человеку и гражданину. Централизованное регулирование в сфере трудовых отношений должно закрепить гарантии – нормы об охране труда и технике безопасности (с возможными отсылками к локальным актам, ибо специфика работы, ее условий не всегда может быть учтена в централизованном порядке), а также вытекающие из нарушения норм охраны труда и техники безопасности правила обязательного возмещения вреда, причиненного в процессе выполнения трудовых обязанностей.

Распространение договорного метода не должно повлечь за собой уменьшения социальной защищенности работников, ибо субъекты договорного регулирования условий труда не могут снижать ее уровня, установленного государством в централизованном порядке. Таким образом, необходимо гармоничное сочетание различных способов правового регулирования трудовых отношений во всех их областях, и особенно в сфере охраны труда и обеспечения его безопасности.

**Главный научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН, доктор юрид. наук А.А. Шугаев** предложил вниманию участников конференции тему *“Перспективы использования законов об охране труда ФРГ в процессе совершенствования действующего российского законодательства”*.

Докладчик привел статистические данные, свидетельствующие о том, что в Германии проблемы учета несчастных случаев на производстве по сравнению с Россией решаются системно, и затем дал характеристику системе законодательства об охране труда в Германии, состоящего из целого блока федеральных законов, а также отметил, что отдельные положения об охране труда содержатся и в Гражданском кодексе Германии. Одним из основных законов, регулирующих вопросы охраны труда, является Закон “О принятии мер, направленных на повышение надежности и охраны работников в трудовом процессе” от 7 августа 1996 г. (Закон об охране труда).

В § 1 данного Закона четко определены цели его действия: установление государственных гарантий в области защиты безопасности и здоровья работников в трудовом процессе путем принятия специальных правовых мер по защите труда. На работодателя возложены определенные обязанности по охране труда: осуществлять необходимые меры по защите труда с учетом обстоятельств, проверять их действенность и, если требуется, подстраивать под изменяющиеся условия действительности. Он должен стремиться к улучшению безопасности и защиты здоровья работников и не вправе перекладывать на них затраты, связанные с осуществлением мероприятий по охране труда.

В постановлениях Правительства ФРГ для отдельных категорий работников одновременно могут быть предусмотрены не только иные по сравнению с Законом об охране труда правовые средства охраны труда и техники безопасности, но которые должны иными способами гарантировать гражданам безопасность или защиту труда в трудовом процессе с учетом целей этого Закона.

Задачу развития, сохранения и продвижения общей стратегии ФРГ по охране труда и технике безопасности призвана решать Национальная конференция по охране труда. Она

состоит из трех представителей с правом голоса от ФРГ, земель и страховщиков от несчастных случаев на производстве и определяет трех представителей для каждой группы.

Все учреждения Германии, связанные с разработкой мер по охране труда и технике безопасности, могут направлять на Национальную конференцию по охране труда предложения относительно охраны труда и техники безопасности, сферы действия законодательства об охране труда и трудовых программ.

Национальная конференция по охране труда один раз в году собирается на так называемый Форум по охране труда, в работе которого принимают участие представители главных управлений работодателей и работников, производственных советов, профессиональных союзов рабочих и служащих, органов, осуществляющих страхование по болезни на производстве или выходе на пенсию. Задачей форума является привлечение этих категорий организаций и граждан Германии к работе по охране труда на государственном уровне в целях продвижения общей стратегии ФРГ по охране труда и предоставления соответствующих рекомендаций Национальной конференции по охране труда.

В заключительной части своего выступления А.А. Шугаев поделился опытом общения с американскими рабочими по вопросам охраны труда во время своей командировки в США.

Тему *о проблемах правового регулирования охраны труда в США* продолжила преподаватель Оренбургского института (филиала) МГЮА им. О.Е. Кутафина А.С. Неверова.

По мнению докладчика, как в России, так и в США международный договор признается источником правового регулирования отношений по охране труда, хотя есть отличия от российской системы законодательства об охране труда.

Интересным был сравнительный анализ законодательства Российской Федерации Закона США об охране труда 1970 г., а также комплекса специальных законов об охране труда особых категорий работников и в отдельных отраслях.

Показано, что Закон США 1970 г. устанавливает общие принципы института охраны труда, а ТК РФ более подробно регулирует вопросы обеспечения безопасных условий труда у работодателя и имеет более широкую сферу действия, закрепляя право на охрану труда как комплекс взаимосвязанных прав работника.

Законодательные основы института охраны труда рассматриваемых государств являются достаточно схожими, а особенности законодательства об охране труда определяются особенностями развития и формирования правовых систем обоих государств, экономической и политической обстановки в стране.

Сочетание в России и США одновременно федеральных начал и регионализации законодательства позволяет приспособлять общие тенденции к специфическим местным условиям, что дает возможность в нарастающем процессе унификации и стандартизации учитывать особенности отдельных регионов.

**Научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН, канд. юрид. наук А.П. Пантюхина** представила доклад *“Специальная оценка условий труда и ее отличия от аттестации рабочих мест”*.

Было подчеркнуто, что в соответствии с Федеральным законом “О специальной оценке условий труда” от 28 декаб-

ря 2013 г. вместо аттестации рабочих мест с 1 января 2014 г. осуществляется специальная оценка условий труда. Кроме того, в целый ряд законодательных актов внесены изменения, связанные с принятием данного Закона. В частности, увеличен административный штраф за отказ от проведения специальной оценки и ужесточено уголовное наказание лиц, по вине которых произошел несчастный случай на производстве.

Проведение и финансирование спецоценки отнесены к обязанности работодателя. Это следует из ст. 212 ТК РФ (в новой редакции) и из ч. 1 ст. указанного Федерального закона. Таким образом, специальную оценку должны проводить все юридические лица, а также индивидуальные предприниматели.

Затем докладчик провела различие между перечнем рабочих мест, ранее подлежавших аттестации, и рабочими местами, которые проходят специальную оценку.

По общему правилу специальную оценку необходимо проводить не реже, чем один раз в пять лет. Если же рабочее место было аттестовано, то спецоценку можно назначить через пять лет после завершения аттестации. При этом предусмотрен ряд случаев, когда специальную оценку необходимо проводить вне плана, т.е. ранее вышеуказанного срока. Прежде всего это касается ввода в эксплуатацию новых рабочих мест, изменения технологического процесса, состава применяемых материалов и прочих нововведений, способных повлиять на уровень воздействия вредных и опасных производственных факторов. Внеплановая спецоценка обязательна также при несчастном случае на производстве или профессиональном заболевании, причиной которых послужили вредные и (или) опасные условия труда. Поводом для внеплановой спецоценки может послужить и предписание инспектора труда или мотивированное предложение выборного органа первичной профсоюзной организации. По результатам спецоценки устанавливаются классы и подклассы условий труда на рабочих местах.

Организации, проводящие специальную оценку условий труда, должны соответствовать трем следующим критериям:

1) указание в уставных документах организации в качестве основного вида деятельности или одного из видов ее деятельности на проведение спецоценки;

2) наличие в организации не менее пяти экспертов, работающих по трудовому договору и имеющих сертификат эксперта на право выполнения работ по спецоценке, в том числе не менее одного эксперта, имеющего высшее образование по одной из специальностей: врач по общей гигиене, врач по гигиене труда, врач по санитарно-гигиеническим лабораторным исследованиям;

3) наличие в качестве структурного подразделения испытательной лаборатории (центра), которая аккредитована национальным органом Российской Федерации по аккредитации в порядке, установленном законодательством, и областью аккредитации которой является проведение исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса.

К трудовой деятельности в качестве эксперта организации, проводящей спецоценку, допускаются лица, прошедшие аттестацию на право выполнения работ по специальной оценке условий труда и имеющие сертификат эксперта на право выполнения работ по специальной оценке условий труда.

Лица, претендующие на получение сертификата эксперта, должны соответствовать следующим требованиям:

1) наличие высшего образования;

2) наличие дополнительного профессионального образования, содержание дополнительной профессиональной программы, предусматривающей изучение вопросов оценки условий труда в объеме не менее чем 72 часа;

3) наличие опыта практической работы в области оценки условий труда, в том числе в области аттестации рабочих мест по условиям труда, не менее 3 лет.

Формирование и ведение реестров организаций и экспертов, проводящих специальную оценку условий труда, должны осуществляться Минтруда России.

**Директор АНО “Институт безопасности труда”, канд. техн. наук А.Г. Федорен** выступил с докладом *“Трудовое право и устойчивое развитие”*.

Докладчик остановился на терминах, введенных в последние годы в ТК РФ, скопированных из не совсем удачного перевода с языка оригинала. Это касается прежде всего понятия термина “управление профессиональным риском” ввиду отсутствия у него объема понятия и сомнительности его содержания.

По мнению докладчика, одна из характерных особенностей нынешнего этапа развития “охраны труда” в России состоит в том, что всестороннее осмысление и научно-методическое обоснование вновь вводимых терминов или генерируемых федеральными органами исполнительной власти идей отстают от их введения в законодательство. Затем на основе ошибочных терминов и идей выстраиваются государственные инструменты, при определенном уровне нормативного развития и практической реализации которых проявляется их несостоятельность. Они уходят в прошлое, оставляя хозяйствующие субъекты (работодателей и работников) с нерешенными экономико-правовыми и социальными проблемами.

В качестве примера приведена “сертификация работ по охране труда”, замененная через четыре года “сертификацией организации работ по охране труда”, которая так и не получила нормативного наполнения (отменена с 1 января 2014 г.). В ТК РФ появилась норма о внедрении корпоративной системы менеджмента (системы управления охраной труда – СУОТ) по единому “типовому” образцу. Что будет с этой идеей, совершенно очевидно – то же, что и с предыдущими. Но, вероятно, хозяйствующие субъекты будут оплачивать услуги по внедрению и сертификации СУОТ, а также штрафы за ее “неправильное внедрение”.

До сих пор остается нереализованным требование ТК РФ (ст. 212) об “информировании работника о рисках для его жизни и здоровья” ввиду отсутствия понимания того, что же они собой представляют. Требование ст. 225 ТК РФ об обеспечении самим работодателем обучения работников “безопасным методам и приемам выполнения работы”, т.е. профессии, проявляется только при расследовании несчастных случаев на производстве.

Введенное в 2009 г. в ТК РФ понятие “стандарт безопасности труда” практически совпадает с более общим (родовым) понятием “государственные нормативные требования охраны труда”. Возникла путаница с соответствующими “стандартами безопасности труда” – ССБТ, что не позволило разработать действительно необходимых “стандартов безопасности труда” для целей добровольного применения.

В течение пяти лет ввиду принципиальной ошибочности и нормативной необоснованности заложенных в него идей и намерений не удалось воплотить в жизнь постановление Правительства РФ “Об установлении сокращенной продолжительности рабочего времени, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, повышенной оплаты труда работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда” от 20 ноября 2008 г. Все это время активно накапливалась противоречивая судебная практика, обусловленная его существованием.

Последствия ее будут еще долгие годы сказываться на деятельности организаций, оказавшихся под жестким административным контролем, без какой-либо надежды на правовое решение возникших проблем.

В 2014 г. в ТК РФ введено новое, по сути ничего не обозначающее понятие “система управления охраной труда в организации”, скопированное из не вполне удачного (в смысле качества перевода с языка оригинала) национального стандарта. В связи с введением этого термина изменено и определение термина “управление профессиональным риском” (ст. 209).

Этот термин нельзя считать связанным с каким-либо понятием ввиду отсутствия объема понятия и сомнительности его содержания. Из-за частого упоминания словосочетания “профессиональный риск” возникает реальная опасность, что доказанные мировой практикой практическая польза и эффективность риск-менеджмента в сфере обеспечения безопасности труда и производства не освободятся от законодательной “тяжести” совершенно бессмысленных “профессиональных рисков”, как и корпоративный “менеджмент безопасности труда и охраны здоровья” не победит “государственную систему управления охраной труда”.

В выступлении **Генерального директора ООО “Стройлизинг XXI век”**, канд. юрид. наук **А.В. Михайлова** была затронута *проблема неэффективности отдельных норм трудового законодательства в области охраны труда*. Подчеркнуто, что охрана труда является институтом, представляющим собой совокупность норм, объединенных одной целью – защитой здоровья работников от воздействия опасных и вредных факторов непосредственно в процессе труда. Но содержащиеся в трудовом праве нормы не во всем совершенны. Поэтому предложено внести изменения в ст. 212 и 214 ТК РФ, включив в них психофизиологические аспекты как важный элемент субъективного права работников на благоприятные условия труда.

В целях устранения препятствий осуществлению государственным инспекторами труда полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) за состоянием охраны труда предложено предоставить этим лицам право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие. Докладчик высказал мнение о необходимости наделить органы местного самоуправления полномочиями по управлению охраной труда путем проведения соответствующего муниципального контроля на территории муниципального образования. Необходимые дополнения предложено внести в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.

Как считает докладчик, с прекращением действия Федерального закона “Об основах охраны труда в Российской Федерации” от 17 июля 1999 г. законодательство об охране труда пострадало в межотраслевом плане. Так, нормы ТК

РФ недостаточно регулируют общественные отношения в области охраны труда. В то же время раздел X “Охрана труда” ТК РФ перегружен нормами, по содержанию не соответствующими уровню кодификационного акта. Поэтому целесообразность принятия нового закона очевидна: сегодня он мог бы называться “О комплексном регулировании охраны здоровья и жизни работников в Российской Федерации”.

**Ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, канд. юрид. наук Л.В. Серегина** выступила с докладом *“Гарантии прав работников на охрану труда в государствах – участниках СНГ: сравнительно-правовой анализ”*.

Докладчик отметила, что права работников на охрану труда не просто провозглашаются в трудовых кодексах и законах об охране труда государств – участников СНГ, но и обеспечиваются соответствующей системой государственных гарантий: в трудовых кодексах и (или) законах об охране труда всех государств Содружества содержатся нормы, непосредственно закрепляющие гарантии охраны труда работников. Причем закрепляются как основные гарантии охраны труда, предоставляемые всем работникам, так и дополнительные, предоставленные помимо основных отдельным категориям работников.

К основным гарантиям можно отнести гарантии охраны труда при приеме на работу (заключении трудового договора) и гарантии прав работников на охрану труда в процессе трудовой деятельности. Помимо этого государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда и производственной санитарии; судебную защиту их прав на охрану труда от незаконных действий работодателей и должностных лиц; соответствие условий труда требованиям охраны труда. В целях предупреждения и устранения нарушений государственных нормативных требований охраны труда государство обеспечивает организацию и осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда.

Для отдельных категорий работников (с ограниченными возможностями по состоянию здоровья, возрасту и в силу других обстоятельств) предусмотрены дополнительные гарантии охраны труда. В качестве таковых в трудовых кодексах и законах об охране труда государств СНГ закреплены обязанности работодателей: соблюдать установленные для отдельных категорий работников ограничения на привлечение их к выполнению работ с вредными и (или) опасными условиями труда, к выполнению работ в ночное время, а также к сверхурочным работам; осуществлять перевод работников, нуждающихся по состоянию здоровья в предоставлении им более легкой работы, на другую работу в соответствии с медицинским заключением с соответствующей оплатой; устанавливать перерывы для отдыха, включаемые в рабочее время; создавать для инвалидов условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации и т.д.

Работникам, в частности, гарантированы: сохранение места работы (должности) и среднего заработка на время приостановления работ в связи с приостановлением или временным запретом деятельности вследствие нарушения требований охраны труда не по вине работника; предоставление другой работы в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья на время ее устранения. При необходимости наниматель обязан за счет собственных средств обеспечить обучение работника новой профессии (специально-

сти) с сохранением ему на период переподготовки среднего заработка.

Помимо этого государство гарантирует работникам защиты их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда и производственной санитарии; судебную защиту их прав на охрану труда от незаконных действий работодателей и должностных лиц; соответствие условий труда требованиям охраны труда.

Исходя из смысла норм, закрепляющих дополнительные гарантии отдельным категориям работников, охрана труда обеспечивается не только нормами о безопасности и гигиене на рабочем месте. Имеются в виду нормы об ограничении работ в ночное время, сверхурочных работ, об установлении перерывов для отдыха, включаемых в рабочее время, о проведении других мероприятий, что отражает широкий подход к пониманию охраны труда.

Анализ положений трудовых кодексов и законов об охране труда государств – участников СНГ относительно гарантий в области охраны труда позволяет констатировать, что государства предоставляют своим гражданам во многом схожий перечень таких гарантий, направленных на создание работникам безопасных условий труда. Например, осуществление государственного управления охраной труда; обеспечение организации охраны труда; разработка и реализация целевых государственных программ по охране труда, направленных на улучшение условий труда и повышение безопасности производства, находят закрепление в виде направлений государственной политики в области охраны труда.

Докладчик подробно остановилась на характеристике гарантий и компенсаций за работу во вредных и (или) опасных условиях труда, отметив особо, что работникам должны быть предоставлены гарантии независимо от степени вредности не только на установление оплаты труда в повышенном размере, но и на ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск и сокращенное рабочее время. При этом продолжительность рабочего времени и дополнительного оплачиваемого отпуска на таких рабочих местах может быть определена, исходя из их степени вредности.

Такой подход к правовому регулированию отношений по предоставлению гарантий работникам, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным, будет способствовать и гармонизации законодательства государств – участников СНГ.

**Доцент Уральской академии государственной службы, канд. юрид. наук В.А. Васильев** выступил с докладом *“Некоторые аспекты охраны труда в Российской Федерации”*.

Как заявил докладчик, проводимые в последние годы мероприятия, направленные на упреждающее регулирование возможных рисков в процессе труда, принятие превентивных и других мер по сбережению населения привели к определенным положительным результатам. По данным Росстата, за последние шесть лет уровень производственного травматизма в целом по России снизился в 1,5 раза (в том числе в 1,4 раза – заканчивающихся летальным исходом). Тем не менее, по сравнению с аналогичными показателями развитых стран он остается еще крайне высоким: уровень смертности от производственных травм за тот же период в Японии снизился в 2,5 раза, в Германии – в 4 раза, во Франции этот показатель ниже в 5,5 раза.

Охрана труда сегодня приобретает особую значимость. В современном мире утверждается новый взгляд на рабочую силу как на один из ключевых ресурсов экономики, отра-

жающий реальное повышение роли человеческого фактора в производстве, усиление зависимости производства от качества, мотивации и характера использования рабочей силы в целом и каждого работника в отдельности.

Становится очевидно, что производственный травматизм, заболевания работников, включая профессиональные заболевания, не совместимы с успешным бизнесом. Нет оснований полагать, что увеличение рабочей нагрузки без модернизации производства существенно повысило производительность труда. По этому показателю Россия в 3-4 раза отстает от европейских стран. Усталый работник по окончании смены не в состоянии выполнять дополнительную нагрузку с прежней интенсивностью. В то же время, как отмечается в исследованиях в области охраны труда, влияние утомления на поведение человека сравнимо с влиянием алкоголя: снижается бдительность, замедляются реакция и скорость переработки информации. Как результат – допускаются ошибки, которые приводят к авариям, травмам, утрате трудоспособности, экономическим потерям.

Одним из неблагоприятных следствий социально-экономических реформ в России явилось ухудшение здоровья населения. Наша страна в числе лидеров по заболеваемости, медленно сокращается число инвалидов, о чем свидетельствует принятие новой редакции государственной программы РФ “Доступная среда” на 2011–2015 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ № 297 от 15 апреля 2014 г. По данным заместителя Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец, количество инвалидов в стране составляет 12,85 млн. человек, т.е. каждый 11-й гражданин России – инвалид.

Трудно согласиться с тем, что в определении условий труда, содержащемся в ст. 209 ТК РФ, речь идет лишь о факторах производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника, поскольку умалчивается влияние внешних факторов. В этой статье, несмотря на многоплановость мероприятий, связанных с охраной труда, не учитываются природно-климатические условия той местности, где осуществляется трудовая деятельность. Возможность их воздействия на здоровье работников в ряде случаев компенсируется предоставлением дополнительных оплачиваемых отпусков, например в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, или в высокогорных районах. Вместе с тем, когда складываются чрезвычайные ситуации из-за беспрецедентно высокой температуры, например из-за горящих торфяников, лесных пожаров, наводнений, предприятия в силу разного рода причин не всегда оказываются готовыми к их разрешению. Необходимость законодательного закрепления мер по урегулированию ситуаций, о которых идет речь, очевидна.

В ст. 211 ТК РФ следует включить требования охраны труда, связанные с созданием условий для работы и отдыха в чрезвычайных ситуациях, например использование дистанционного труда, направление работников во внеочередные отпуска, изменение сменности работы и др. По этому пути идут работодатели в ряде регионов, которые предпринимают самостоятельные меры по облегчению работы в названных ситуациях.

Многие работодатели бесплатно обеспечивают сотрудников средствами защиты органов дыхания, лечебным питанием (мороженое, кислородные коктейли, напитки и проч.), вводят дистанционные режимы работы и дополнительные возможности для отдыха (предоставление внеочередных отпусков, льготных и бесплатных путевок в санатории и т.д.). Реализации положений, содержащихся в ст. 37 Конституции

РФ, способствовало бы закрепление в ст. 211 ТК РФ, других законодательных актах положений с учетом передового отечественного и зарубежного опыта по обеспечению нормальных условий работы, сохранению здоровья работников в экстремальных ситуациях.

Улучшению положения дел с охраной труда, реализации изменений, внесенных в ст. 209 ТК РФ, способствовало бы снижение налогов для руководителей, успешно управляющих профессиональными рисками. В то же время от административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства об охране труда управляющих организациями необходимо переходить при наличии оснований к ответственности их владельцев: ведь от решения последних зависит финансирование мероприятий по охране жизни и здоровья работников.

При решении вопросов, связанных с управлением трудом и его охраной, недооценивается обоюдная выгода от участия работников наряду с представителями менеджмента в органах управления организациями. Сегодня новая редакция ст. 22 ТК РФ предоставляет работодателям право создавать производственные советы как совещательные органы, образуемые на добровольной основе из числа своих работников, имеющих, как правило, значительные достижения в труде. Задачей этих общественных формирований является подготовка предложений по совершенствованию производственной деятельности и отдельных ее процессов, внедрению новой техники и технологий и т.д.

Спектр этих задач достаточно обширен, их нельзя не отнести к числу актуальных. И все-таки анализ ст. 22 ТК РФ вызывает вопрос: чьи интересы будут представлять производственные советы? Если в совет входят работники, да еще, как правило, имеющие значительные достижения в труде, то они, казалось бы, и должны представлять интересы коллективов, где трудятся. Однако из ст. 22 ТК РФ это не усматривается. В соответствии с ней полномочия, состав, порядок деятельности советов и их взаимодействие с работодателями

определяются локальными нормативными актами, т.е. работодателями, принимающими такие акты, что вытекает из ст. 8 ТК РФ. Правда, в соответствии с этой статьей в указанных в ней случаях работодатель при принятии локальных нормативных актов учитывает мнение представительного органа работников. Но на производственные советы это правило не распространяется. Кроме того, изменения внесены в ч. 1 ст. 22 ТК РФ, в которой речь идет о правах работодателя, а он может как воспользоваться своим правом и создать производственный совет, так и не делать этого либо упразднить ранее созданный. Более значительными возможностями новый общественный орган обладал бы, если бы изменения были внесены в гл. 8 ТК РФ "Участие работников в управлении организацией". Тогда производственные советы представляли бы интересы работников и их полномочия были бы определены Кодексом.

Проблема представительства интересов работников является более масштабной и выходит за рамки обсуждаемых вопросов. Но в условиях рыночной экономики в Конституции РФ должно быть предусмотрено право работников на участие в управлении организациями, где они работают.

В работе конференции принял также участие депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, зам. руководителя аппарата Комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов, канд. юрид. наук А.С. Леонов, который рассказал о работе Комитета по принятию новых федеральных законов в сфере социально-трудовых отношений.

В заключение Г.С. Скачкова подвела итоги конференции и поблагодарила ее участников за активную работу.

**Обзор подготовила**  
**Галина Семеновна Скачкова, зав. сектором**  
**трудового права и права социального**  
**обеспечения Института государства и права РАН,**  
**доктор юрид. наук, проф.**