

Реформирование подзаконных нормативных актов в области охраны труда

В ходе административной реформы почти у всех федеральных органов исполнительной власти были исключены полномочия нормативно-правового регулирования охраны труда в установленной сфере деятельности. В результате этого произошло сокращение или полная ликвидация в федеральных министерствах структурных подразделений, ранее занимавшихся вопросами охраны труда в установленных сферах деятельности указанных министерств. Следствием этого явилось полное прекращение работы по совершенствованию нормативного обеспечения охраны труда в установленных сферах деятельности, несмотря на то, что после принятия в 2007 году поправок в Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» мероприятия и нормативно-правовое регулирование в сфере условий охраны труда были выведены из сферы действия законодательства о техническом регулировании, что позволяет продолжить работу по совершенствованию нормативного обеспечения охраны труда.

Принятие в 2006 году поправок в Трудовой кодекс Российской Федерации предоставило возможность решить все вопросы нормативного обеспечения охраны труда путем издания в развитие его статей, в первую очередь 211 и 216, соответствующих нормативных правовых актов.

Вместе с тем, существующий порядок разработки, утверждения и изменения подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, в соответствии с требованиями статьи 211 Трудового Кодекса Российской Федерации определен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда» (*слайд № 2*). В нем в качестве подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, определены правила по охране труда и типовые инструкции по охране труда (межотраслевые и отраслевые), государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила и нормы, санитарные нормы, санитарные правила и гигиенические нормативы), а также государственные стандарты системы ССБТ, правила безопасности, правила устройства и безопасной эксплуатации, инструкции по безопасности, а также строительные нормы и правила и своды правил по проектированию и строительству.

В настоящее время в сфере охраны труда действует около 1000 нормативных правовых актов, среди которых 30 Межотраслевых правил по охране труда, 110 Отраслевых правил по охране труда, 140 Государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, 129 Правил безопасности и Правил устройства и безопасной эксплуатации, 28 Строительных норм и правил и сводов правил по проектированию и

строительству и 554 Государственных (национальных) стандарта системы ССБТ.

Следует отметить, что с момента вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» (июль 2003 г.) до внесения в него поправок в мае 2007 г. деятельность по совершенствованию нормативно-правового обеспечения в области условий и охраны труда была практически парализована (*слайд № 3*). В связи с этим практически все существующие нормативные правовые акты по вопросам условий и охраны труда не пересматривались по 5 лет и более, следствием чего является наличие в них норм, не соответствующих требованиям действующего законодательства, прежде всего, о техническом регулировании, а также несоответствие имеющихся требований современным экономическим требованиям. Особенно серьезное положение сложилось в области стандартизации, где большинство стандартов системы ССБТ были утверждены при СССР и не пересматривались до настоящего времени.

К этому следует добавить наличие неопределенности юридического статуса некоторых ГОСТов системы ССБТ, обусловленной тем, что в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» утратил силу Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации», определявший статус государственных стандартов как обязательных к применению нормативных правовых актов. Действующим законодательством о техническом регулировании введены национальные стандарты, являющиеся документами добровольного применения.

После принятия в 2007 году поправок в Федеральный закон «О техническом регулировании» мероприятия в сфере охраны труда были выведены из сферы действия законодательства о техническом регулировании. Указанное изменение затронуло систему стандартизации, так как с принятием этих поправок ряд стандартов Системы стандартов безопасности труда, регламентирующих порядок обучения по охране труда, системы управления охраной труда и др., оказались вне сферы действия законодательства о техническом регулировании, однако юридический статус указанных стандартов до настоящего времени не определен.

Для исправления возникшей коллизии было принято решение придать стандартам, содержащим государственные нормативные требования охраны труда и не затрагивающим вопросы технического регулирования, статус государственных и обязательных к применению, для чего Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 206-ФЗ были внесены изменения в статьи 209 и 211 Трудового кодекса Российской Федерации путем введения понятия стандарта безопасности труда и определения его правового статуса. На основе указанных изменений были внесены изменения в Положение о Минздравсоцразвития России с предоставлением полномочий утверждать указанные нормативные правовые акты.

Еще одной проблемой существующего нормативного обеспечения условий и охраны труда является дублирование требований о нормировании опасных и вредных производственных факторов в ГОСТах ССБТ и в санитарных правилах и нормативах, например, по параметрам микроклимата, по шуму и вибрации и др. К этому следует добавить отсутствие системного подхода к формированию правил по охране труда, в результате чего наблюдается тенденция выпуска правил по охране труда как для отдельных видов работ, так и для отдельных видов экономической деятельности, в результате чего для некоторых видов экономической деятельности выпущено несколько правил по охране труда (например, обработка металлов), а другие виды экономической деятельности (например, текстильная и легкая промышленность) до настоящего времени пользуются устаревшими отраслевыми стандартами безопасности труда.

Наличие такого большого количества проблем в существующей системе нормативного обеспечения условий и охраны труда обусловлено ее недостаточной структурированностью и непрозрачностью. В связи с изложенным, назрела необходимость реформирования существующей системы нормативно-правового регулирования в области условий и охраны труда.

Прежде всего, в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании» и технических регламентов изменяется структурный состав нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда (*слайд № 4*).

В связи с законодательным разделением сфер регулирования на техническую, регулируемую законодательством о техническом регулировании, и социальную, регулируемую положениями Трудового кодекса Российской Федерации, строительные нормы и правила и своды правил при проектировании и строительстве выводятся из сферы действия законодательства об охране труда, так как указанные нормативные правовые акты переходят в сферу действия законодательства о техническом регулировании, прежде всего, технического регламента «О безопасности зданий и сооружений», за исключением нормативных правовых актов, устанавливающих требования к безопасности труда в строительстве. Они будут преобразованы в правила по охране труда.

Правила безопасности, правила устройства и безопасной эксплуатации относятся к компетенции законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов, а также законодательства о техническом регулировании, в связи с чем в сферу действия законодательства об охране труда не включены.

Вводимые Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 206-ФЗ стандарты безопасности труда становятся частью новой системы подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, и устанавливают обязательные к исполнению нормы, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников (*слайд № 5*). Разработка указанных

нормативных правовых актов будет осуществляться на основе имеющихся стандартов Системы стандартов безопасности труда (ССБТ), которые устанавливают организационно-методические требования в области охраны труда, нормы, правила и методы оценки состояния безопасности труда и не подпадают под действие законодательства о техническом регулировании. Порядок разработки и утверждения остальных стандартов группы ССБТ, содержащих требования к средствам защиты работающих, технические требования обеспечения безопасности производственного оборудования и рабочих материалов, а также связанных с ними производственных процессов, определяется действующим законодательством о техническом регулировании.

С учетом изложенного будет сформирована новая структура стандартов безопасности труда из пяти групп (*слайд № 6*).

В первую группу войдут организационно-методические стандарты, содержащие требования к нормированию условий труда, системам управления охраной труда, структуре службы охраны труда и др. В состав второй группы войдут стандарты аттестации рабочих мест, которые установят требования к аттестации нестационарных рабочих мест, временных рабочих мест и др. Третью группу составят стандарты эргономики рабочего места, устанавливающие требования к организации рабочих мест. Четвертую группу составят стандарты мероприятий в области условий и охраны труда, куда будут включены требования к обучению по охране труда, к правильному применению средств индивидуальной и коллективной защиты и др. Пятую группу составят стандарты, устанавливающие требования к проведению оценки профессиональных рисков у работодателей и управлению профессиональными рисками.

В новую систему подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, войдут также правила по охране труда (*слайд № 7*).

В связи с тем, что в настоящее время полномочия по утверждению правил по охране труда сохранены только у Минздравсоцразвития России, указанное Министерство имеет возможность осуществлять планомерный пересмотр и разработку как межотраслевых, так и отраслевых правил по охране труда.

С учетом этого трансформируется структура правил по охране труда (*слайд № 8*). Она будет иметь три основных блока: правила по охране труда по видам экономической деятельности, межотраслевые правила по охране труда – сквозные для всех видов экономической деятельности (например, на автомобильном транспорте) и правила по охране труда для наиболее травмоопасных работ (например, работы на высоте и т.п.)

Что касается блока санитарных правил и норм, а также гигиенических нормативов, то в настоящее время в соответствии с Перечнем решений по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере здравоохранения, социального развития, санитарно-эпидемиологического

благополучия и потребительского рынка, принятым в соответствии с Протоколом совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 2 марта 2010 г. № ВП-П12-12пр, полномочия по утверждению свода санитарных правил будут переданы из Роспотребнадзора в Минздравсоцразвития России. При этом особое внимание будет уделено пересмотру санитарных правил и норм по вопросам установления требований к условиям труда и гигиеническим факторам рабочей среды и трудового процесса с целью устранения существующего дублирования требований и их разграничения со сферами действия законодательства о техническом регулировании, а также о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Новая структура подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, нашла свое отражение в проекте постановления Правительства Российской Федерации, разрабатываемого Минздравсоцразвития России в развитие статьи 211 Трудового кодекса Российской Федерации и взамен постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда». Указанный проект постановления в настоящее время проходит процедуры согласования в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти. Его принятие позволит сформировать прозрачную нормативную структуру и организовать работу по планомерному пересмотру подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, с целью приведения их в соответствие с действующим законодательством.