

N.N. Nikiforova, L.A. Chernysheva

TOPICAL LEGAL ISSUES OF LABOUR PROTECTION

Nina Nikiforova – An Associate Professor at Civil Law Department, Saint-Petersburg Law Institute (Branch) of "Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation", PhD in Law, an associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: liudemila2008@yandex.ru.**

Lyudmila Chernysheva – An Associate Professor at Civil Law Department, Saint-Petersburg Law Institute (Branch) of "Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation", PhD in Law, an associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: liudemila2008@yandex.ru.**

The paper focuses on some problem issues of labour protection in the Russian Federation. Work is considered to be one of the key sources of subsistence therefore most of our citizens are engaged into labour activity. When achieving the aims stipulated by art.1 of the Labour Code of the Russian Federation, the government should take appropriate steps in order to ensure labour rights of labour-bodied population. For the time being the state of affairs in the sphere of labour protection could not be recognized as acceptable. Unsatisfactory labour protection state has resulted in a great deal of trespasses in this area as well as in a high level of job-related accidents.

The authors give detailed analysis of causes and effects of breaking laws in the sphere of job safety and focus on legal approach to the development of labour protection management system.

Keywords: labour protection; professional risks; professional disease; labour protection management; conceptual approaches to labour protection; improvement of labour conditions.

Н.Н. Никифорова, Л.А. Чернышева

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ТРУДА

Нина Николаевна Никифорова – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: liudemila2008@yandex.ru.**

Людмила Александровна Чернышева – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: liudemila2008@yandex.ru.**

В работе рассматриваются некоторые проблемные вопросы охраны труда в Российской Федерации. Труд является одним из основных источников, обеспечивающих средства для существования человека, поэтому подавляющее большинство граждан нашей страны заняты трудовой деятельностью. Реализуя задачи, предусмотренные ст. 1 Трудового кодекса РФ, государство должно принимать соответствующие меры, которые бы эффективно защищали права трудоспособных граждан. Пока же общее состояние дел в области охраны труда нельзя назвать удовлетворительным. Результатом неудовлетворительного состояния охраны труда является значительное число правонарушений в этой области и высокий уровень производственного травматизма.

Авторы подробно анализируют причины и следствия нарушений законодательства в области безопасности труда, рассматривают правовые подходы к улучшению системы управления охраной труда.

Ключевые слова: охрана труда; профессиональные риски; профессиональное заболевание; управление охраной труда; концептуальные подходы к охране труда; мероприятия по улучшению условий труда.

Трудовые права закреплены в качестве составляющей прав человека и гражданина как в международно-правовых актах, так и в национальном законодательстве. В

Европейской социальной хартии записано: «Каждый человек имеет возможность зарабатывать на жизнь трудом, который свободно выбирает» [8].

Конституция РФ устанавливает принципы законодательства об охране труда: «В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты» (ст. 7), «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» (ст. 37) [1].

Трудовой кодекс РФ, иные федеральные законы, подзаконные акты, законодательство субъектов РФ закрепляют преимущества в сфере охраны труда работников.

Тем не менее, на сегодняшний день трудовая деятельность остается в числе самых незащищенных.

Представляется, что на эффективность правоприменительной деятельности негативно влияют устаревшие стандарты, пробелы и коллизии в праве, недостатки систематизации законодательства об охране труда, наличие декларативных норм, низкая степень трансформации международно-правовых норм в национальное законодательство.

Взять, к примеру, термин «охрана труда». Понятие охраны труда дается в ст. 209 Трудового кодекса РФ, гласящей, что «охрана труда – система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, реабилитационные и иные мероприятия» [2]. При этом законодатель не раскрывает содержания мероприятий, входящих в систему сохранения жизни и здоровья работников, усложняя тем самым их реализацию. Необходимо отметить, что именно нарушение работодателями требований по проведению вышеуказанных мероприятий зачастую и приводит к несчастным случаям на производстве и потере трудоспособности работников.

Следует упомянуть и то, что в кон-

венциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ) присутствуют термины: «гигиена труда», «гигиена», «безопасность и гигиена труда», «охрана здоровья»¹ [9; 12]. В Европейской социальной хартии использована терминология МОТ.

Существует и ряд других проблем, оказывающих существенное влияние на общее состояние дел в области охраны труда.

Во-первых, к их числу относится низкий уровень соблюдения требований охраны труда.

По законодательству работодатель обязан создать условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. Однако надзорная практика свидетельствует о массовом характере нарушений прав работников в сфере охраны труда. Так, в 2013 году инспекциями по труду проведено 57,5 тыс. проверок соблюдения законодательства об охране труда, в ходе которых выявлено более 404,3 тыс. таких правонарушений [7].

К нарушению законодательства приводит также невнимание работодателей к обеспечению безопасных условий труда, нежелание вкладывать средства в модернизацию производства. В 2013 году контролирующие органы по результатам аттестации рабочих мест приостановили эксплуатацию 1775 единиц машин и оборудования и деятельность 293 производственных подразделений и участков [7].

Отрицательно влияет на состояние за-

¹ Конвенция № 176, Конвенция о безопасности и гигиене труда на шахтах «Безопасность и гигиена труда»; Конвенция № 155, Конвенция о безопасности и гигиене труда в производственной среде «Здоровье, безопасность и гигиена труда»; Конвенция № 181, Конвенция об инспекции труда в промышленности и торговле «Охрана здоровья и техника безопасности», «Безопасность и гигиена труда»; Конвенция №161, Конвенция о службах гигиены труда «Служба гигиены труда», «Охрана здоровья», «Безопасность и гигиена труда»; Конвенция № 162, Конвенция об охране труда при использовании асбеста «Гигиена рабочего места»; Конвенция №167, Конвенция о безопасности и гигиене труда в строительстве «Безопасность и гигиена труда»; Конвенция № 120, Конвенция о гигиене в торговле и учреждениях «Гигиена».

конности в области соблюдения прав граждан на безопасные условия труда и низкий уровень профессиональных знаний руководителей предприятий и организаций по вопросам охраны труда.

Контроль показывает, что самыми характерными нарушениями законодательства в этой сфере являются:

- отсутствие в деятельности хозяйствующих субъектов практики прохождения руководителями и специалистами периодических проверок знаний по охране труда;

- допуск работников к самостоятельной работе без обучения и проверки знаний по охране труда и стажировки на рабочих местах.

По результатам проверок в связи с непрохождением обучения, инструктажа, стажировки на рабочих местах и проверки знаний охраны труда в 2013 году отстранено от работы 95,7 тыс. работников организаций [7].

Безопасные условия труда обеспечиваются не только соблюдением требований трудового законодательства, но в совокупности с реализацией требований нормативных правовых актов о здравоохранении, о страховой деятельности и др. В обязанности работодателя входит использование и внедрение безопасной техники и технологических процессов, предупреждающих производственный травматизм и случаи профессиональных заболеваний, обеспечение должных санитарно-гигиенических условий.

По данным Роструда, одним из типичных нарушений в области охраны труда являются несоблюдение требований о проведении обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров [7].

Во-вторых, производственный травматизм и профессиональная заболеваемость по-прежнему держатся на высоком уровне и основной причиной этого являются неудовлетворительные условия труда.

По производственному травматизму со смертельным исходом традиционно лидируют такие отрасли, как строительство, переработка, транспорт, связь, сель-

ское хозяйство, лесное хозяйство, охота, добыча полезных ископаемых.

По оперативным данным гострудинспекций в 2013 году по России зарегистрировано 8712 несчастных случаев с тяжёлыми последствиями, от несчастных случаев на производстве погибло 2630 (в 2012 году – 2999) человек, в том числе 201 женщина (в 2012 году – 236) и 4 работника в возрасте до восемнадцати лет (в 2012 году – 5) [7].

В 2013 году проведено 7,94 тыс. проверок соблюдения порядка расследования несчастных случаев на производстве, при этом выявлено более 18,5 тыс. нарушений. По результатам проведенных расследований 9214 материалов направлены в органы прокуратуры и следствия, возбуждено 224 уголовных дела, судом по ст. 143 Уголовного кодекса Российской Федерации осуждено 30 виновных лиц [7].

Следует отметить, что действующее трудовое законодательство не содержит в себе достаточных норм, эффективно действующих на понижение негативных показателей в этой сфере.

В ст. 209 ТК РФ дано понятие профессионального риска, согласно которому вероятность причинения вреда здоровью в результате воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов возможна как при исполнении работником трудовых обязанностей, так и в иных случаях, установленных законодательством. Однако дело в том, что перечень этих случаев законодательно не закреплён.

Кроме этого, сегодня отсутствует и нормативная правовая база, регламентирующая порядок оценки уровня профессионального риска. И это притом, что обязательство о ее совершенствовании содержится в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы [6].

В нашем контексте представляется, что предусмотренное правительством [3] установление страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несча-

стных случаев на производстве и профессиональных заболеваний явно недостаточно.

Следует вменить в обязанность работодателя реализацию мероприятий по улучшению условий труда. Это достижимо посредством перевода данных мероприятий из типовых [5] в разряд обязательных, расширения их перечня и установления дополнительных мер ответственности работодателя за их реализацию.

Оправданной в этом ключе будет и введение обязательности периодического планирования этих мероприятий работодателем и контроль их реализации.

В-третьих, для России характерно отсутствие устойчивой разноуровневой системы управления охраной труда, а также действенных экономических механизмов, способных побудить работодателя вкладывать средства в охрану труда.

Как правило, на уровне работодателя система управления охраной труда отсутствует вовсе. Если же она и присутствует, то далека от обеспечения безопасной и здоровой производственной среды.

На сегодняшний день действует ГОСТ Р 12.0.007-2009 «Система стандартов безопасности труда. Система управления охраной труда в организации. Общие требования по разработке, применению, оценке и совершенствованию», утвержденный приказом Ростехрегулирования от 21.04.2009 г. № 138-ст «Об утверждении национального стандарта». Этот стандарт является стандартом добровольного применения. Согласно ему система управления охраной определяет концепцию охраны труда, организационную структуру, планирование мероприятий, ответственность, практические действия, процедуры, процессы и ресурсы для достижения целей обеспечения требуемой охраны труда, а также процедуры анализа результативности и совершенствования системы.

Выбор конкретного системного подхода не исключает возможности использования положений другого подхода. К примеру, организация может выбрать в качестве основного ГОСТ 12.0.230 [11], но, исходя из своих потребностей и воз-

можностей, дополнить его положениями внутренних нормативных документов. Главное, чтобы эти внутренние нормативные документы не снижали уровня, предусмотренного ГОСТом, выбранным в качестве основы.

В-четвертых, в целом по России состояние условий и охраны труда далеко от приемлемого уровня. В какой-то мере это объясняется применением устаревших подходов.

Уже неоднократно говорилось о необходимости внедрения нового концептуального подхода к организации безопасного труда на рабочих местах и сохранению здоровья работников на основе управления профессиональными рисками [10]. Имеется в виду построение такой системы управления охраной труда, где управление профессиональными рисками и предупреждение вреда здоровью придет на смену реагированию на страховые случаи.

В мире уже немало сделано в этом направлении. В частности, Всемирная организация здравоохранения в 1994 году утвердила Всеобщую глобальную стратегию в области профессионального здоровья, в которой при разработке новых концепций в области охраны труда предлагалось использовать превентивный подход [13].

Кроме того, в 2003 году МОТ принята «Глобальная стратегия в области профессиональной безопасности и здоровья», а в 2006 году ей же принята Конвенция № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», к которой Россия присоединилась в 2010 году.

Положения упомянутой Конвенции использовались при разработке принципов и основных направлений демографической политики РФ на период до 2025 года [4].

Суммируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что для обеспечения прав граждан на безопасные условия труда необходимо соблюдение условий, гарантированных действующим законодательством, разработка новых подходов в области охраны труда, совершенствование правовой базы, регламентирующей отноше-

ния в данной сфере и установление дополнительных гарантий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Постановление Правительства РФ от 30.05.2012 г. № 524 «Об утверждении Правил установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Приказ Минздравсоцразвития России от 01.03.2012 г. № 181н «Об утверждении Типового перечня ежегодно реализуемых работодателем мероприятий по улучшению условий и охраны труда и снижению уровней профессиональных рисков». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы.

Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Доклад об осуществлении и эффективности в 2013 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права // Федеральная служба по труду и занятости РОСТРУД: [сайт]. URL: gostrud.ru (дата обращения: 15.12.2014).

8. Европейская социальная хартия (пересмотренная) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.

9. Бюллетень международных договоров. 2002. № 2.

10. Выступление А.Н. Пудова, зам. министра труда и социальной защиты РФ, 18 октября 2012 года на международном семинаре «Предупреждение несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, реинтеграция, ответственность и партнерство» // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации: [сайт]. URL: rosmintrud.ru (дата обращения: 15.12.2014).

11. ГОСТ 12.0.230 - 2007. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования. Введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 10.07.2007 г. № 169-ст. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990.

13. Global Strategy on Occupational Health for All. The Way to Health at Work / World Health Organization. Geneva, 1995.