

Новая Концепция «Правил по охране труда» (в строительстве и не только...)

Федорец А.Г., ктн, доцент, АНО «ИБТ», г. Москва.

Предисловие

В 2012 году АНО «Институт безопасности труда» приступила к разработке нового нормативного правового акта в сфере охраны труда – «Правила по охране труда в строительстве» (далее – Правила). К настоящему времени разработаны:

Концепция Правил, которая содержит детальное описание правовых условий разработки Правил, сферы правового регулирования, решаемых Правилами проблем регулирования, целей и основных принципов разработки Правил, ожидаемых положительных моментов и неизбежных рисков, связанных с разработкой нового нормативного правового акта;

первая редакция Правил, содержащая в основном только те требования исходных документов (СНиП и СП, см. далее), которые не противоречат действующей правовой системе России и Концепции Правил.

В предлагаемой статье представлены ключевые положения Концепции Правил, определяющие содержание, стиль, структуру Правил. В предлагаемом АНО «ИБТ» подходе к разработке проектов нормативных правовых актов в полном соответствии с научными принципами концептуального проектирования сложных решений главную роль и значение в разработке документа играет именно Концепция разработки (правила разработки) Правил. Содержание Правил непосредственно вытекает из Концепции. Поэтому, если в процессе обсуждения проекта Правил будут появляться дельные предложения, противоречащие Концепции, сначала будут обсуждаться и вноситься коррективы в Концепцию, затем уже будет дорабатываться весь текст Правил с учетом измененной Концепции.

1. ОСНОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА

Целесообразность разработки проекта нормативного правового акта «Правила по охране труда» (в строительстве) изначально обусловлена необходимо-

стью актуализации требований безопасности, содержащихся в следующих нормативных актах по безопасности и охране труда в строительстве:

- СНиП 12-03-2001. Безопасность труда в строительстве. Часть 1. Общие требования (приняты и введены в действие с 1 сентября 2001 г. постановлением Госстроя России от 23.07.2001 № 80, Зарегистрированы Минюстом России 9 августа 2001 г. рег. № 2862).
- СНиП 12-04-2002 «Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство» (введены в действие постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 17 сентября 2002 г. N 123 г. Москва, зарегистрировано в Минюсте РФ 18 октября 2002, рег. № 3880).
- СП 12-135-2003. Свод правил по проектированию и строительству «Безопасность труда в строительстве. Отраслевые типовые инструкции по охране труда» (утвержден и введен в действие постановлением Госстроя России от 08.01.2003 № 2, зарегистрирован Минюстом России 25.03.2003, рег. № 4321).

Перечисленные нормативные правовые акты изданы в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда» (отменено пост. Правительства РФ от 27.12.2010 №1160), зарегистрированы в Минюсте России и до настоящего времени не отменены.

При этом, постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 (п.5) устанавливает, что «государственные нормативные требования охраны труда подтверждаются сроком на 5 лет и могут быть продлены не более чем на два срока.

Решение о продлении срока действия государственных нормативных требований охраны труда либо об их досрочной отмене может быть принято не позднее, чем за 9 месяцев до окончания срока их действия. При изменении законодательства Российской Федерации об охране труда, межотраслевых правил и типо-

вых инструкций по охране труда, при внедрении новой техники и технологий, а также по результатам анализа производственного травматизма, профессиональных заболеваний, аварий и катастроф в Российской Федерации государственные нормативные требования охраны труда подлежат пересмотру независимо от установленного срока их действия.

Пересмотр государственных нормативных требований охраны труда осуществляется в порядке, установленном настоящим постановлением для их разработки».

Процедуру актуализации (пересмотра), соответствующую требованию п.5 постановления Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 указанные ранее нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, не проходили, то есть являются нормативными правовыми актами с нарушенными правилами пересмотра, т.е. – с истекшим юридическим сроком действия.

В 2003 году вступил в действие Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», который определил новую систему стандартизации, в соответствии с которой государственные стандарты стали национальными (добровольными) и разделил сферы технического регулирования и охраны труда (ст.3):

«3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на социально-экономические, организационные, санитарно - гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда,».

Кроме того, Федеральным законом от 30.06.2006 №90-ФЗ в Трудовой кодекс РФ внесены изменения в систему разработки нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда (ст.211): «Порядок разработки, утверждения и изменения подзаконных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны тру-

да, в том числе стандарты безопасности труда, устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

В целях реализации этого законодательного изменения издано постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1160 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда».

Таким образом, в настоящее время существуют следующие формальные (юридические) основания для пересмотра (переиздания) СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003:

- несоблюдение сроков (и/или процедуры) пересмотра нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, предусмотренных п.5 постановления Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399, в связи с чем легитимность указанных актов может быть подвергнута сомнению. Во всяком случае, действующая правовая система Российской Федерации не позволяет однозначно судить о том, являются ли перечисленные документы «действующими нормативными правовыми актами»;

- в соответствии с законодательством (ст. 211 Трудового кодекса РФ) постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 № 1160 установлены новые виды и иной порядок разработки и утверждения нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, которым СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003 не соответствуют. Иными словами, указанные документы не содержат «государственных нормативных требований охраны труда» поскольку к сфере трудовых отношений и «охраны труда» не относятся, надзору со стороны Государственной инспекции труда (строго говоря) не подлежат;

- Федеральным законом от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» сферы охраны труда и технического регулирования разделены, в связи с чем документы технического регулирования (ГОСТ, СНИП, СП) не могут содержать требования «охраны труда», содержащиеся в правилах, инструкциях по охране труда и стандартах безопасности труда. Последние к Системе стандартов безопасности труда (ГОСТ ССБТ) отношения не имеют. С другой стороны, в соответствии с ч.3 ст.4 Статья 4 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера», за исключением случаев, не относящихся к теме. Следовательно, в сфере технического регулирования указанные документы также не могут иметь правовой силы, несмотря на их формальное соответствие требованиям, предъявляемым к правовому акту;

- в настоящее время в процессе обсуждения находятся проекты Правил по охране труда по эксплуатации электроустановок, Правил по охране труда при работе на высоте. Анализ доступных текстов проектов этих документов показывает, что эти документы не в полной мере учитывают особенности сложившейся правовой системы в Российской Федерации и являются, по сути, переизданием норм и правил, действовавших еще в СССР. Содержание и формулировки требований не соответствуют нынешней социально-экономической формации и действующей правовой системе России (примеры см. п.6). **Имеются неофициальные сведения, что Концепция проекта Правил по охране труда при работе на высоте в значительной степени соответствует предлагаемой Концепции.**

Перечисленные формальные (юридические) основания не включают многочисленные изменения в оборудовании, технологии работ, системе профессиональной подготовки персонала и др. фактические изменения в содержании деятельности строительных организаций, произошедшие за последние десятилетия со времени первоначальной разработки этих документов.

Таким образом, разрабатываемые «Правила по охране труда в строительстве» должны в полной мере соответствовать современным правовым условиям Российской Федерации и статусу нормативного правового акта, содержащего государственные нормативные требования охраны труда.

В сфере безопасности строительных работ действует еще один нормативный правовой акт – СП 12-136-2002. Свод правил по проектированию и строительству «Безопасность труда в строительстве. Решения по охране труда и промышленной безопасности в проектах организации строительства и проектах производства работ» (утв. постановлением Госстроя РФ от 17 сентября 2002 г. № 122, зарегистрирован в Минюсте РФ 11 декабря 2002 г., рег. N 4026).

Этот документ разработан и утвержден в качестве «нормативного документа Системы нормативных документов в строительстве», что означает его принадлежность в современных условиях не к сфере «охраны труда», а к сфере технического регулирования (с отмеченными ранее оговорками).

Соотношение (взаимосвязь) этого документа с Правилами охраны труда, исходя из текста документа, однозначно не устанавливается, поскольку:

с одной стороны – (абз.1, п.3.1 СП) «проекты организации строительства (ПОС) и проекты производства работ (ППР) **разрабатываются с учетом требований охраны труда** и промышленной безопасности (т.е. предполагается приоритет правил охраны труда);

с другой стороны – (абз.2, п.3.1 СП) «**выполнение работ** в условиях действия опасных и вредных производственных факторов, а также строительстве, реконструкции или эксплуатации опасных производственных объектов **осуществляется на основе решений** по охране труда и промышленной безопасности, разрабатываемых в составе организационно-технологической документации (ПОС, ППР и др.)» (т.е. предполагается приоритет требований свода правил).

В пп. 4.4 и 4.5 свода правил содержатся указания на исходные данные для разработки ПОС, которые фактически не содержат требований *охраны труда* в современном смысле этого понятия.

Таким образом, те технические требования обеспечения безопасности строительных работ из СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003, которые не относятся к трудовым отношениям, рекомендованы к включению в СП 12-136-2002 или иные нормативно-технические документы из сферы технического регулирования.

2. Охрана труда как одна из сфер правового регулирования

Охрана труда является частью трудовых отношений, регулирующей отношения между работником и работодателем, в том числе и в части обеспечения безопасности труда. Весьма показательным об этом было сказано в *"Основах законодательства Российской Федерации об охране труда"* (утв. ВС РФ 06.08.1993 N 5600-1, ред. от 18.07.1995):

Статья 1. Понятие охраны труда

ОХРАНА ТРУДА - система ОБЕСПЕЧЕНИЯ¹ (!) безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

По мнению автора, охрана труда – это не СИСТЕМА сохранения жизни и здоровья работников, и даже не в полной мере система обеспечения безопасно-

¹ **Обеспечивать** – предоставляя, организуя всё необходимое, делать что-либо возможным, достижимым; предоставлять всё необходимые для жизни или работы

сти труда. Охрана труда это **ЧАСТЬ СИСТЕМЫ социально-трудовых отношений** касающаяся вопросов обеспечения безопасности труда.

Сферой правового регулирования разрабатываемого правового акта являются трудовые отношения (трудовое право). Охрана труда и, соответственно, требования Правил по охране труда не распространяются на сферу технического регулирования так же как и на сферу внутреннего (корпоративного) менеджмента.

В соответствии со ст.ст.210, 216 Трудового кодекса РФ в России реализовано государственное управление «охраной труда». Нечеткое, расплывчатое описание объекта управления («охрана труда») в ст.209 Трудового кодекса РФ, без преувеличения является главной причиной нынешнего состояния в сфере обеспечения безопасности труда и производства в целом.

В связи с чем, одной из задач разработки Правил по охране труда в строительстве является более строгое и понятное разделение сфер регулирования: охраны труда (сферы регулирования социально-трудовых отношений) от сферы технического регулирования (сферы рыночных, гражданских отношений). Правила по охране труда регулируют трудовые отношения, в связи с чем технические требования безопасности в них содержаться, вообще говоря, не должны. Если эти требования будут содержаться только в нормативном правовом акте из сферы трудовых отношений, то возможно их упущение в документах из сферы технического регулирования или невозможность закупки и применения самых современных зарубежных образцов техники и технологии. Это положение в полной мере соответствует требованию ч.3 ст.1 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании».

Таким образом, Правила по охране труда должны содержать только такой состав требований, чтобы при проектировании зданий и сооружений разработчики ПОС и ППР не должны были знать Правила по охране труда. Разработчики

должны в обязательном порядке руководствоваться техническими требованиями технических регламентов и, в добровольном порядке, национальными стандартами, сводами правил, строительными нормами.

При этом, с сожалением, следует отметить, что система «государственных нормативных технических требований безопасности», в обязательном порядке включаемых в ПОС, ППР (для проектировщиков), а также в инструкции по безопасности, технологические и рабочие инструкции (для работодателей), как и система их разработки и утверждения в настоящее время в России отсутствует.

В связи с этим можно сделать следующие важные выводы, заложенные в основу Концепции Правил по охране труда:

1. Охрана труда – это на сегодняшний день не вся система сохранения жизни и здоровья работников, а только социально-политическая часть этой системы, включающая в себя распределение ответственности и полномочий по установлению и обеспечению требований безопасности, но не сами требования безопасности. Более соответствующим действительному статусу «охраны труда» следует признать определение ст.1 "Основ законодательства Российской Федерации об охране труда" (утв. ВС РФ 06.08.1993 N 5600-1) (утратили силу): «Охрана труда - **система обеспечения безопасности жизни и здоровья работников** в процессе трудовой деятельности, включающая правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

2. Охрана труда – фактически включает в себя вопросы не только вопросы обеспечения охраны и гигиены труда, но и вопросы обеспечения соблюдения всех **государственных нормативных требований безопасности**, имеющих отношение к сохранению жизни и здоровья работников, независимо от их ведомственной поднадзорности (Минтруд, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Госпожнадзор и др.).

Сами «требования безопасности» (прежде всего, - технические, затем - организационные) содержатся в проектной, конструкторской, технологической документации, а также в локальных нормативных актах организаций, разработанных на основе нормативных документов и результатов оценки рисков. Требования безопасности могут содержаться в документации и в неявном виде, а, например, в виде требования безусловного соблюдения требований технологии или инструкции по эксплуатации без упоминания слов «безопасность» или «охрана».

Именно соблюдение «требований безопасности» – сохраняет жизнь и здоровье работников, а несоблюдение «требований безопасности» - основная причина травматизма и гибели людей на производстве.

К месту обратить внимание, на грубейшую ошибку, допущенную Федеральным законом от 28.12.2013 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда» в части внесения изменений в ст.143 УК РФ («Нарушение требований охраны труда», где понятие «требования охраны труда» ограничено **исключительно** «государственными нормативными требованиями охраны труда, содержащимися в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации».

В такой формулировке **уголовная ответственность исключается** в случае гибели людей в результате грубейшего умышленного нарушения требований технологии, ПОС, ППР, ЭТД, и, даже, инструкций по охране труда, т.е. «правил **техники безопасности** или иных правил охраны труда», как это было в прежней формулировке статьи. Вряд ли именно этого и добивались разработчики поправки. Истинная причина в заблуждении относительно действительного состояния, роли и возможностей «охраны труда» как всеобъемлющей «системы сохранения

жизни и здоровья работников».

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РЕШЕНИЯ В РАМКАХ ПРОЕКТА «ПРАВИЛ ОХРАНЫ ТРУДА» (В СТРОИТЕЛЬСТВЕ)

В процессе разработки проекта «Правил по охране труда» в строительстве предполагается решение следующих актуальных нормативных правовых проблем сферы охраны труда:

- проблема обоснованности, технической и социально-экономической реализуемости нормативных требований охраны труда; включение каждого отдельного требования в состав «Правил по охране труда» должно осуществляться с обязательным анализом и оценкой целесообразности и выполнимости этого требования в современных условиях;
- проблема правового разделения сфер регулирования и, соответственно, необходимости нормативного разделения (и согласования) требований организационно-правовых («охрана труда»,) организационно-распорядительных («менеджмент безопасности охраны здоровья») и технических («техническое регулирование»);
- проблема ведомственной разобщенности национальной системы обеспечения безопасности трудовой и производственной деятельности;
- проблема конкретного и однозначного распределения ответственности за обеспечение безопасности работ между работником и работодателем (исполнителем и руководителем работ);
- проблема понимания (интерпретации) и организации непосредственного применения требований безопасности, сформулированных в виде правовых норм, в практической деятельности по обеспечению безопасности труда и производства в конкретной организации, при выполнении конкретного вида работ;

- проблемы согласования с пока ещё действующими и разрабатываемыми нормативными правовыми актами, содержащими государственные нормативные требования охраны труда. Проблема усугубляется тем, что своевременно не пересмотренные, т.е. не приведенные в соответствие изменившемуся законодательству условно действующие НПА в сфере «охраны труда» сдерживают разработку новых, адекватных действующему законодательству НПА.

4. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА «ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА»

1. **Сфера регулирования – трудовые отношения, трудовое право.** Этот документ относится к сфере трудового права и регулирует отношения между работником и работодателем в части «охраны труда», т.е. в части защиты здоровья работника от вредных и опасных факторов производства. КоАП РФ (ст.5.27) устанавливает санкции за нарушение норм трудового права, максимальные из которых предусматривает приостановление деятельности организации на срок до 90 суток и/или дисквалификацию руководителя. С учетом этого, каждая норма (требование безопасности) должна обосновываться и формулироваться с учетом последствий ее несоблюдения (в т.ч. непонимания или различий в понимании с контролирующими органами), т.е. «несоблюдение (неоднозначное толкование, неисполнимость) требования» = «приостановление деятельности».

2. **Главнейшие элементы «Правил по охране труда» - это требования «охраны труда» – то есть, не «требования безопасности» (защитные меры), а требования, регулирующие взаимоотношения работника и работодателя в части обеспечения безопасности труда.** Структура, оформление документа, состав приложений – вторичны по отношению к составу требований. Оформление документа в форму, соответствующую нормативному правовому акту следует за окончательным формированием полного состава требований.

3. **Требования «Правил» - это правовые нормы в форме нормативных требований к деятельности работодателя по обеспечению охраны труда.** Этот документ, прежде всего – нормативный правовой акт, содержащий правовые нормы. Содержание и формулировка каждого требования охраны труда должно отвечать требованиям, предъявляемым к правовой норме: обоснованность, понятность, конкретность, однозначность, указание на адресата нормы, гипотезы, диспозиции, санкции (учитывать санкции). Кроме того, с учетом прямого применения норм на практике требования должны быть сформулированы в виде, пригодном для объективного контроля при осуществлении государственного надзора за соблюдением норм трудового права (охраны труда).

4. **Общедоступность правовых норм для выполнения.** Этот документ имеет одинаковую силу для всех организаций (работодателей), а все работники имеют равные права и гарантии независимо от размера и формы собственности работодателя. Поэтому, все требования должны быть выполнимы любым работодателем, включая индивидуального предпринимателя с одним наемным работником. Те требования, которые отдельным индивидуальным предпринимателем выполнены быть не могут, в состав правовых норм не включаются, и могут быть предложены в виде рекомендательных приложений. Иной вариант: те необходимые требования, которые без необходимой для его реализации организационно-технической подструктуры выполнены быть не могут, включаются в состав требований к допуску на выполнение работ в СРО.

5. **Цель НПА – государственное регулирование, а не профессиональное обучение.** Этот документ – инструмент государственного регулирования социально-трудовой сферы, инструмент принуждения и наказания, а не учебное пособие по безопасным методам и приемам выполнения (организации) работ. Действительно, в настоящее время система профессионального обучения работников находится не в лучшем состоянии, специальная подготовка руководителей

в области обучения принципам и правилам менеджмента безопасности практически отсутствует, системные научные исследования в сфере охраны труда (как социально-политической деятельности), безопасности труда, безопасности технологических процессов и производств в последние 20 лет реально не проводились (если не считать научно-методического обоснования уже принятых правовых норм). Тем не менее, задачи профессионального обучения и государственного регулирования следует разделить. Правила не должны содержать обязательных предписаний, касающихся технологии выполнения конкретных работ (рабочих операций, производственных процессов).

6. Повышение ответственности работников. «Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей» (Трудовой кодекс РФ, ст.1). Из этого положения следует, что нормы трудового права должны служить как интересам работника, так и работодателя. Концепция проекта «Правил по охране труда» основывается на предположении, что работник в полной мере владеет своей профессией (безопасными приемами и методами выполнения своей работы), свободен в выборе профессии и места работы, осознает свою ответственность за соблюдение требований технологии и специальных мер безопасности, информирован о последствиях отклонения от установленных рабочих процедур. Работник должен нести существенную часть ответственности за обеспечение безопасности труда.

7. Точность и непротиворечивость (некоррупциогенность). Каждое требование должно быть сформулировано с учетом возможной ответственности за его нарушение. Сложная (непонятная адресату нормы) формулировка, использование неоднозначных терминов – или признак низкой квалификации разработчика, или фактор избыточного регулирования и очевидный коррупциогенный фактор. Требования охраны труда, изложенные в виде правовых норм не должны

противоречить соответствующим исходным требованиям СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003, нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда и положениям Концепции Правил.

5. ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ НОВЕЛЛЫ ПРОЕКТА «ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА»

1. Установление связи требований из области технического регулирования (требований технических регламентов, эксплуатационной и технологической документации) и обязанностями должностных лиц по организации их соблюдения на этапе эксплуатации оборудования, объектов.

2. Конкретизация условий допуска работников к работе с учетом их профессиональной квалификации и конкретных компетенций (владение безопасными методами и приемами выполнения работ). Уточнение целей и задач стажировки на рабочем месте.

3. Уточнение порядка информирования работников о возможном вреде для их жизни и здоровья в результате факторов, обусловленных производственным процессом организации (производственными рисками). Предполагается, что с рисками, обусловленными личной профессиональной деятельностью работника, связанными с выполнением работ, к которым работник допущен (профессиональные риски) работник ознакомлен на этапе профессионального обучения.

4. Предполагается возложение конкретной ответственности на работника за информирование работодателя о своих профессиональных рисках и предложение защитных мер, направленных на снижение этих рисков. Предполагается обязанность и ответственность работодателя за проведение анализа и реагирование на информацию работников в части их профессиональных рисков.

5. Введение наряду с императивными нормами (безусловными требованиями) диспозитивных норм (предполагающих возможность выбора метода для

достижения цели регулирования), что позволит обеспечить свободу внедрения передовых методов менеджмента безопасности в «продвинутых» организациях при сохранении типовых (привычных, традиционных) требований безопасности (обучающих подсказок). Диспозитивные нормы предполагается, например, использовать при разделении ответственности участников строительства (заказчик, подрядчик, поставщик).

Поскольку «Правила по охране труда» это не учебное пособие по безопасным методам выполнения работ, то работник может быть с требованиями Правил и не ознакомлен. Все инструменты усиления ответственности работников должны быть реализованы через обязанности работодателя.

6. МЕХАНИЗМЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА «ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА»

6.1. Формирование состава требований

Для обоснованного включения необходимых требований безопасности в состав «Правил...» каждое требование анализируется на предмет:

- уточнения адресата требования (работник, руководитель (работодатель), обучающая организация, органы власти,...);
- отнесения требования к организационным требованиям охраны труда, а не к другим сферам регулирования;
- оценки последствий отклонения от установленного требования (вид опасности, уровень риска);
- оценки последствий установления правового требования на развитие технологий;
- необходимости наличия специальных (поверенных) средств измерений для оценки (контроля) выполнения требования;

Анализ каждого требования и соответствующее этому анализу решение персонифицируется и предоставляется в полный открытый доступ при обсуждении.

6.2. Согласование с законодательством, с действующими и разрабатываемыми нормативными правовыми актами

В целях соответствия Конституции России и федеральному законодательству разрабатываемый нормативный правовой акт не должен ограничивать права сторон (работников и работодателей) по сравнению с действующим законодательством. В частности, НПА не должен содержать форм бланков (форм документов) за исключением форм, предназначенных для целей государственного регулирования, не должен предписывать количество уровней контроля или численность службы ОТ в организации.

Разрабатываемые Правила по охране труда не должны:

противоречить действующему Трудовому кодексу РФ, в том числе и с учетом возможных планируемых (известных) изменений;

пересекаться (конфликтовать или повторяться) с требованиями других сфер регулирования (техническое регулирование, промышленная безопасность, сан.-эпид. благополучие);

пересекаться (конфликтовать или повторяться) с требованиями иных действующих нормативных правовых актов по охране труда.

Для бесконфликтного сопряжения требований разрабатываемых «Правил...» с другими НПА одного уровня иерархии, содержащими правовые требования безопасности:

- ссылки на другие нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, требования пожарной, про-

мышленной, электро- безопасности по возможности исключить (включать, только в безвыходных случаях);

- при невозможности избежать пересечения требований с другими НПА (например, работы на высоте) обеспечить идентификацию и отслеживание этих требований до утверждения НПА;
- составить перечень конфликтов с действующими НПА и направить их в Минтруд России с обоснованием для рассмотрения и учета.

6.3. Учет мнений, замечаний и предложений профессионального общества

Для исключения возможности пропуска (необоснованного исключения) ранее действовавших требований безопасности следует обеспечить широкое обсуждение проекта «Правил...» совместно с рабочими материалами (обоснованиями) разработчика. Процесс обсуждения планируется использовать также в качестве этапа обучения всех будущих пользователей современному пониманию (интерпретации) правовых норм и их реализации в организациях.

Для исключения безответственного непрофессионального участия в обсуждении проекта «Правил...» разработать процедуру внесения замечаний и предложений аналогичную процедуре включения необходимых требований безопасности в состав «Правил...» на этапе разработки первой версии.

Правила подготовки и подачи замечаний и предложений должны соответствовать Концепции и не содержать «запрещенных» слов и выражений (см п.6.4).

Замечания, не соответствующие форме подачи замечаний, не содержащие конкретных предложений по улучшению, не содержащих правового или социально-экономического обоснования принимать к учету не предполагается.

Для обеспечения широкого участия заинтересованных лиц и сторон в разработке Правил и соответствующего обучения принципам разработки, понимания и применения правовых норм планируется (уже проводится) разработка интернет сайта, реализующего процедуру совместной разработки документа.

6.4. Выражения и словосочетания, не применяемые в проекте «Правил...»

В целях исключения коррупциогенных факторов (см. п.п.3, 4 «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утв. постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», при разработке проекта «Правил...» устанавливается изначальное ограничение (запрет) на использование определенных слов и выражений:

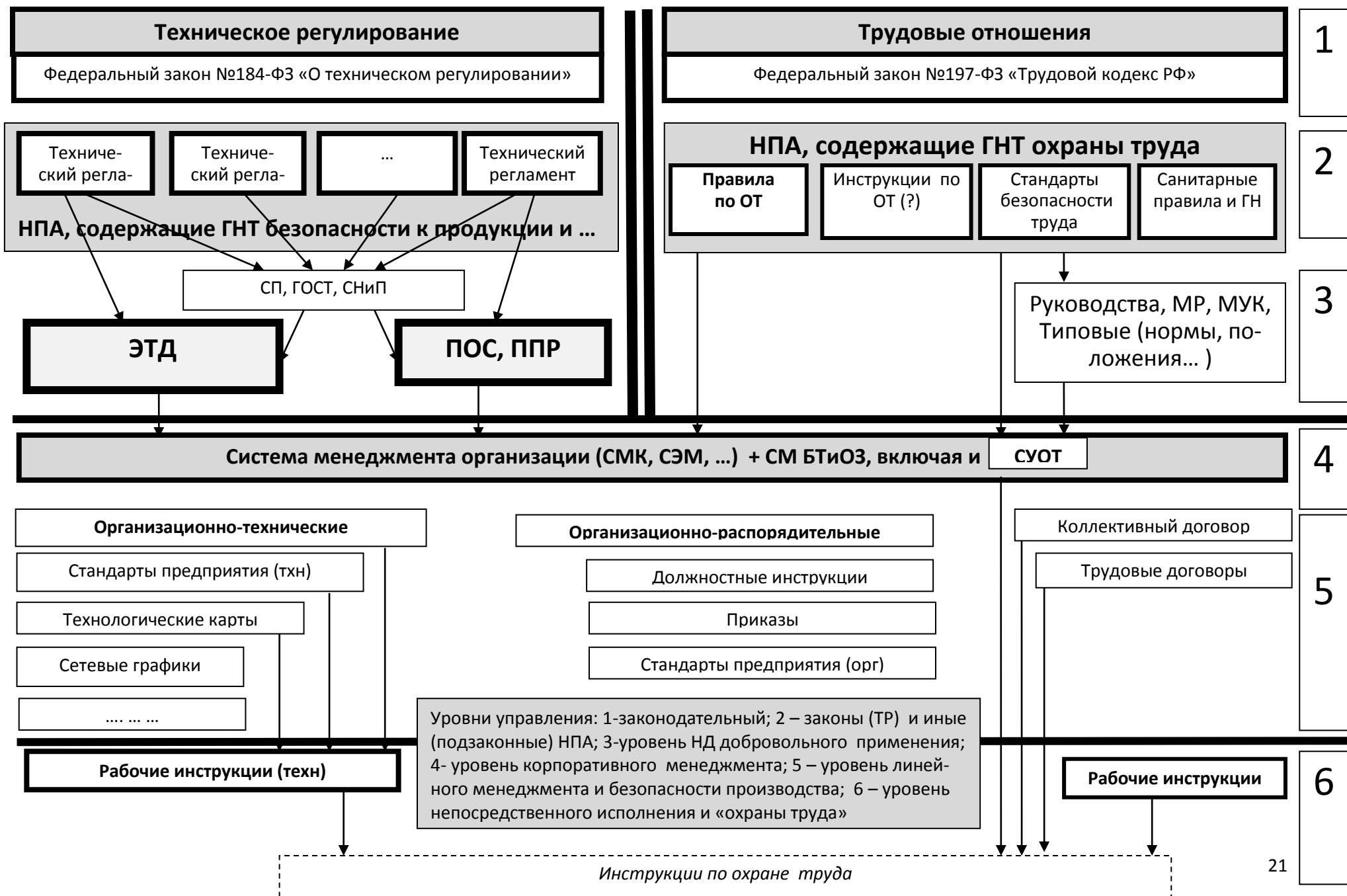
как правило, может, вправе, разрешается, допускается, рекомендуется, возможно, в ряде случаев, в виде исключения, по усмотрению, по согласованию, при возможности (при невозможности), по требованию, установленным порядком, в соответствии с действующими НПА (законодательством), соответствующим образом, вредные (опасные) условия труда (тяжелые работы), надлежащий (контроль и учет), опасный, безопасный, надежный, современный, своевременный, организует, контролирует, специальный, специальное обучение (специально обученные работники).

Состав запрещенных слов (выражений) и слов ограниченного применения может уточняться в процессе обсуждения проекта. Вынужденное (безальтернативное) применение «запрещенных» слов – детально обосновывается.

7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ТЕХНИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ, КОТОРЫЕ НЕ МОГУТ БЫТЬ ВКЛЮЧЕНЫ В СОСТАВ «ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА»

При анализе возможностей сохранения и дальнейшего использования традиционных **технических** требований безопасности, входящих ныне в состав требований СНиП 12-03-2001. Безопасность труда в строительстве. Часть 1. Общие требования , СНиП 12-04-2002 «Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство» , СП 12-135-2003. Свод правил по проектированию и строительству «Безопасность труда в строительстве. Отраслевые типовые инструкции по охране труда» следует исходить из следующих положений:

1. Технические меры безопасности, как правило, включению в состав Правил по охране труда не подлежат. Исключением могут составить только технические требования достоверно не имеющие отношения к сфере технического регулирования, не противоречащие принципам технического регулирования, не требующие для их реализации установления дополнительных требований к образованию, к средствам измерения, к методикам проведения измерений и оценок, не ограничивающие развития техники и технологии.



2. С введением в действие Правил по охране труда СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003 не отменяется до приведения в соответствие правовой системе Российской Федерации всей системы нормативных правовых актов, имеющих отношение к охране труда, к обеспечению безопасности и гигиены труда, обеспечению безопасности оборудования, зданий и сооружений, технологических процессов и производств. Разрабатываемые Правила по охране труда не должны противоречить СНиП 12-03-2001, СНиП 12-04-2002, СП 12-135-2003, конкретизируя те положения исходных актов, которые имеют отношение к охране труда в части установления адресата нормы, обязанностей и ответственности адресата.

3. Технические требования безопасности, которые реализуются на этапе проектирования и изготовления продукции (оборудования, инструментов, оснастки, зданий и сооружений, средств подмащивания, транспортной инфраструктуры и др.) не могут устанавливаться также и для этапа организации работ по эксплуатации оборудования и при строительстве объектов. Эти требования могут быть установлены для проектировщиков и производителей в составе технических регламентов или в национальных (межгосударственных) стандартах, сводах правил, разрабатываемых специально для целей технического регулирования. К выбору этих требований, которые можно оставить в качестве мер технического регулирования, следует подходить очень внимательно и осторожно, поскольку главными действующими лицами здесь являются конструкторы и технологи.

4. Технические требования безопасности, которые реализуются на рабочих местах в процессе эксплуатации оборудования или на этапе строительства (например, при изготовлении неинвентарных лесов), ввиду их предполагаемой малочисленности, могут быть оставлены и «Правилах по охране труда...» в виде диспозитивной нормы, например: «**В случае** самостоятельного изготовления строительных лесов их высота не может быть более 4 метров, а ширина не может

быть менее 1, 5 метра. При этом, должны быть предусмотрены следующие меры безопасности...».

5. Включение технических требований в технологические стандарты СРО возможно в той части требований, которые не имеют отношения к конструкции объектов (оборудования, зданий) и реализуются, например, на этапе подготовки к строительству, при сносе (разборке) зданий, а также при реализации требований технических регламентов и «Правил по охране труда», если этими нормативными правовыми актами не предусмотрены конкретные технические меры для реализации содержащихся в них требованиях.

8. СТРУКТУРА «ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА»

8.1. Общие требования к структуре Правил

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке государственных нормативных требований охраны труда, утвержденными постановлением Минтруда России от 17 декабря 2002 г. № 80 (далее – «Рекомендации», п.3.5) «оформление межотраслевых и отраслевых правил по охране труда производится в соответствии с требованиями, предусмотренными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

«Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила) приводят следующие требования к структуре нормативного правового акта (п.6):

«Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть - преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки....

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения».

Эти положения Правил конкретизируются Рекомендациями:

«Изложение требований межотраслевых и отраслевых правил по охране труда рекомендуется делать **кратким и четким**, исключая возможность различного толкования.

В межотраслевых и отраслевых правилах следует закреплять **новые требования** по охране труда и стремиться к **минимуму отсылок** к другим документам (СНиПам, СанПиНам, ГОСТам и др.)...

Если в межотраслевых и отраслевых правилах по охране труда приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, оформляются **в виде приложений**.

Межотраслевые и отраслевые правила по охране труда делятся на **главы, которые нумеруются римскими цифрами** и имеют заголовки.

Нормативные требования оформляются в виде **пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами** с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут под-

разделяться на **подпункты**, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию».

Рекомендации Минтруда России разрабатывались в период действия постановления Правительства России от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда». В связи с чем, не все рекомендации могут быть приемлемыми в современных правовых условиях.

В соответствии с настоящей Концепцией предполагается на первом этапе осуществить отбор требований охраны труда, на втором этапе - формирование структуры требований.

Анализ структуры Правил по охране труда на основе Рекомендаций (п.3.6) позволяет предположить, что структура разрабатываемых Правил не будет в полной мере соответствовать рекомендованной. Содержание этих глав будет иным в связи с разделением сфер технического регулирования и охраны труда. Также в настоящее время нет возможности ссылаться на санитарные правила и гигиенические нормативы ввиду постепенного прекращения их действия в соответствии с новыми принципами технического регулирования.

8.2. Предварительный (примерный) состав глав проекта Правил

Преамбула.

В преамбуле приводится назначение Правил, сфера регулирования, особенности построения Правил и отдельных правовых норм, принципы формирования требований Правил на основе требований СНиП и СП.

I. Общие требования охраны труда (Общие положения). Приводятся не вошедшие в другие главы и имеющие отношение ко всем главам общие требо-

вания трудового законодательства к обеспечению охраны труда, конкретизированные применительно к Правилам по охране труда в строительстве.

II. Требования охраны труда на этапе подготовки к проведению строительных работ. При наличии достаточного числа требований СНиП, отвечающих названию данной главы приводятся требования охраны труда, имеющие отношение к подготовке места для выполнения работ, требования к обустройству строительных площадок. И мест временного размещения работников.

III. Требования охраны труда при допуске персонала к работе. Приводятся все требования к обучению работников, их квалификации, соответствие здоровья, ограничения по полу и возрасту, допуск учеников и стажеров, обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, стажировка

IV. Обеспечение безопасности работников при эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, осуществлении технологических процессов. Это направление деятельности работодателя не нашло пока еще отражения в действующих нормативных правовых актах по следующим причинам: а) перечисленные объекты входят в сферу технического регулирования и в сфере охраны труда к ним требования не предъявляются; б) отсутствие определения термина «безопасность труда» в терминологии «охраны труда». Предлагается в рамках настоящей главы опираться на определение «безопасности» из сферы технического регулирования (**безопасности зданий, сооружений, оборудования, технологических процессов**): **безопасность – отсутствие недопустимого риска.** Предполагается включение в эту главу всех положений, касающихся идентификации опасностей, оценки рисков, разработки мер управления рисками (в рамках и в терминологии правовых норм)

V. Организация и обеспечение контроля состояния условий труда на рабочих местах. Эта обязанность работодателя (ст. 212 ТК РФ) раскрыта в СНиП 12-3-2001 в виде, не соответствующем нормативному правовому акту и

нуждается в переработке. Глава содержит общие требования к организации контроля соблюдения требований охраны и гигиены труда, состояния объектов (зданий, оборудования, оснастки, инструментов) в целях недопущения нарушений государственных нормативных требований охраны труда, локальных нормативных актов, эксплуатационно-технологической документации ; к организации контроля правильности применения работниками средств индивидуальной и коллективной защиты, а также применяемых в производстве инструментов, сырья и материалов. Эти требования включаются и формулируются в виде правовых норм, ориентированных на работодателя.

VI. Приложения. В Приложения включаются как обязательные к применению требования (графики, таблицы, формы) – при их наличии и соответствии Концепции, так и информативные материалы добровольного применения, которые невозможно сформулировать в виде правовых норм (перечни опасностей, примерные формы документов, рекомендуемые режимы труда и отдыха, и др.).

Тем не менее, главный принцип формирования Правил остается следующим:

первичным является **формулирование требований** охраны труда (правовой нормы);

отнесение конкретной сформулированной нормы в ту или иную главу осуществляется по формирующимся в процессе разработки признакам классификации – действие вторичное;

оставшиеся пустыми (незаполненными) предложенные главы –удаляются, содержание полупустых глав (менее 10...20 требований) расформируется по другим главам;

окончательная структура и наименования глав формируются в процессе работы в зависимости от количества и содержания требований, включенных в соот-

ветствующие главы в процессе отбора.