

НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ РФ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Г. В. Хныкин,

профессор кафедры трудового права
Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова
доктор юридических наук, доцент

В электронных библиотеках сети Интернет размещено более 2 тысяч нормативных документов, посвященных охране труда. Явная избыточность правовых источников однотипной тематики, особенно ведомственного характера, несомненно, требует комплексной ревизии охранительного законодательства в целях устранения противоречащих друг другу правовых предписаний. Неслучайно в Генеральном соглашении правительства, ФНПР и РСПП на 2018 – 2020 годы предусмотрено проведение работы по исключению из законодательного и нормативного правового регулирования дублирования вопросов безопасности работников (п. 5.2).

Основу системы законодательства об охране труда составляют 12 конвенций МОТ, ратифицированных СССР и Россией: от № 13 (1921 г. – малярное дело) до № 187 (2006 г.), посвященной Национальной системе безопасности и гигиены труда. Последняя, кстати, предусматривает, что Национальная система, помимо прочего, должна включать: а) законодательные и нормативные правовые акты, коллективные договоры и *любые другие соответствующие акты по безопасности и гигиене труда* (курсив мой – Г.Х.); б) меры, направленные на обеспечение сотрудничества на уровне предприятия между его руководством, работниками и их представителями в качестве основного элемента мер профилактики на производстве.

Национальные стандарты играют заметную роль при формировании как первого, так и второго направлений обозначенной Национальной системы, но, к сожалению, не являются специальным объектом исследования. А зря, по целому ряду причин они заслуживают внимание специалистов.

Но вначале определимся с терминологией. Термин «национальный стандарт Российской Федерации» (далее, как правило,

«НС») появился в 2003 году в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании». Заметим, что словосочетание не самое удачное. Языковое выражение и смысл слова «национальный», да еще в связке со «стандартом» в государстве, имеющем почти 200 национальностей, не совпадают. Неслучайно, НС нередко называют добровольной программой, образцом для соответствия (подражания), эталоном и даже шаблоном. Постановлением Госстандарта России от 30 января 2004 г. № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации» государственные и межгосударственные стандарты, принятые до 1 июля 2003 г., признаны национальными.

Мир стандартов поистине необъятен. Их можно классифицировать по различным основаниям. Исходя из уровня стандартизации, они подразделяются на международные, региональные (межгосударственные), национальные и стандарты организаций (СТО). Каталог национальных стандартов, который ведет Росстандарт, насчитывает 2108 страниц наименований и включает 20 тыс. названий. Информация о них размещается на официальном сайте ведомства в сети Интернет. Они, как правило, имеют добровольное применение (исключение составляют стандарты оборонной продукции и имеющие статус государственной и иной тайны).

Понятийный аппарат данного явления представлен в Федеральном законе от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». Национальный стандарт определен как документ, разработанный по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации, утвержденный федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации.

Некоторые НС в области охраны труда носят переводной характер с соответствующих международных документов, а другие – российские научные продукты, подготовленные на коллективной основе. Среди разработчиков часто упоминаются ООО «Экожилсервис» и ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет».

Весьма примечательны принципы национальной стандартизации: добровольность применения, комплексность, доступ-

ность данной информации и др. (ст. 4). Доступность проблематична, и этот факт подробно описала Википедия в разделе, посвященном НС. Основной вывод таков: несмотря на обязанность Росстандарта публиковать на своем официальном сайте все тексты национальных стандартов, данный орган не выполняет своих обязательств и продолжает распространять официальные тексты стандартов на платной основе.

Базовым понятием в данном словосочетании является термин «стандарт», основным синоним которого – «типовой». Примечательно сопоставление НС и типовых положений, подготовленных Минтруда по одним и тем же вопросам. По сути, это весьма похожие документы как по структуре, так и по содержанию. И все же отличия есть. Например, сравнивая межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007, введенный в действие приказом Росстандарта от 10 июля 2007 г. № 169-ст, и Типовое положение о системе управления охраной труда, утвержденное приказом Минтруда от 19 августа 2016 г. № 438н, отметим, что первый документ содержит более объемный материал, включающий термины и определения, схематические изображения, библиографию и публикации по данному вопросу. Иными словами, это детально проработанная научная работа, посвященная заданной охранительной тематике.

Вопрос о правовой природе НС неоднозначен. Возможно поэтому специалисты в области охраны труда обходят вниманием данные документы [1, с. 18–37]. В отдельных комментариях справедливо отмечается, что, как правило, многие национальные стандарты РФ утверждены для добровольного применения и служат методической основой для разработки нормативных актов [2]. Или утверждается, что не следует путать стандарты безопасности труда с ГОСТами, так как это различные виды документов, отличающиеся главным образом своей юридической силой [3]. Позиция федеральных органов исполнительной власти по данному вопросу такая же. Так, Минобрнауки в письме от 7 мая 2014 № АК-1261106 и Роструд в приказе от 30 декабря 2016 г. № 538 не считают ГОСТ 12.0.004-2015, посвященный обучению по охране труда, правовым актом.

Но здесь следует сделать особую оговорку, которая присуща белорусскому законодателю, связанная с тем, что стандарты и ГОСТы включены в Национальный фонд технических нормативных правовых актов [4].

Вместе с тем в российской практике есть и случаи, когда в комментариях к ТК РФ без всяких оговорок НС включены в число стандартов безопасности труда [5]. Видимо, в данной ситуации авторов подвела созвучность терминов и сложная конфигурация ГОСТов в обозначении которых прежде всего фигурирует наименование «Система стандартов безопасности труда» (ССБТ). Включать НС в число стандартов безопасности труда, конечно, не следует. Последние (ч. 13 ст. 209 ТК РФ), по мысли законодателя, являются составной частью государственных нормативных требований охраны труда (ч. 10 ст. 209 ТК РФ). Часть 3 ст. 211 ТК РФ не только подчеркивает нормативность стандартов и, соответственно, государственных требований, но и специально оговаривает обязательность их исполнения.

Порядок применения стандартов безопасности труда разъяснен в письме Минтруда России от 14 апреля 2017 г. № 15-2/ООГ-10: стандарты и правила по охране труда, зарегистрированные Минюстом РФ, являются нормативными правовыми актами и обязательны для исполнения; в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции (товаров, работ, услуг), если иное не установлено законодательством РФ.

Отметим особую роль НС как составной части российской системы управления охраной труда. Они являются ориентиром для разработки локальной концепции (политики) по охране труда, позволяют установить ее целевые показатели, организовать трудовые процессы с принятием необходимых мер, направленных на сохранение жизни и здоровья работников и создание социально-ориентированного производства.

Например, в соответствии с НС, утвержденным приказом Ростехрегулирования от 10 июля 2007 г. № 169-ст, участие работников является важнейшим элементом системы управления охраной труда в организации (п. 4.2.1). Обращает на себя внимание редакция пунктов стандарта, посвященных данной тематике. Здесь текст обычно начинается со слов «работодатель должен»: привлекать работников и их представителей по всем аспектам охраны труда; обеспечивать создание, формирование и эффективное функционирование комитета (комиссии) по охране труда

(п. 4.2.2 – 4.2.4). Поэтому отдельные нормотворцы в противовес федеральному законодателю (ст. 218 ТК РФ) воспользовались рекомендациями и установили обязательное создание комитетов (комиссий) по охране труда в организациях с численностью более 10 работников (Закон Московской области от 6 ноября 2001 г. № 170/2001-ОЗ). В другом законе об охране труда г. Москвы от 12 марта 2008 г. № 11 общественным инспекторам профсоюзов предоставили право выдачи работодателям представлений, содержащих обязательные к выполнению требования (ч. 6 ст. 370 ТК закрепляет лишь право на представления, обязательные для рассмотрения работодателями).

Отметим альтернативность как особое свойство НС. Они нередко формируют различные подходы при создании систем управления охраной труда. Иными словами, правоприменителю предложено несколько вариантов на одну тему. Так, Межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230.1-2015 был принят качестве НС приказом Ростехрегулирования от 9 июня 2016 г. № 601-ст и является российской разработкой. Он устанавливает основные требования и систематизирует процедуры принятия решений по оценке соответствия систем управления охраной труда данному НС. Но ранее с 1 января 2013 г. в качестве НС был принят ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 «Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования», который в международной практике используется в основном в системах корпоративного управления западного типа, имеет приоритет экономических интересов работодателя и мало ориентирован на национальное законодательство об охране труда.

Следует заметить, что законодатель в ТК РФ не упоминает национальные стандарты в числе полутора десятков основных понятий охраны труда (ст. 209 ТК РФ). Нет их и среди двух десятков основных направлений государственной политики в области охраны труда (ст. 210 ТК РФ). Возможно, они находятся внутри такого направления, как распространение передового отечественного и зарубежного опыта работы по улучшению условий и охраны труда.

Несомненная польза от НС проявляется уж в том, что российский законодатель использует международную терминологию, которая приводится в достаточно обширном словаре терминов и определений. Правда, весьма своеобразно. Например, в отли-

чие от определения МОТ, посвященного «системе управления охраной труда», российская модель представлена только как локальная, то есть как комплекс элементов, устанавливающих политику и цели в области охраны труда у конкретного работодателя, включая процедуры по достижению этих целей.

НС выступают и в роли популяризаторов новых направлений развития охраны труда, передовых опытов и направлений совершенствования трудового законодательства. Однако практическое воплощение передовых идей НС происходит вялотекуще. Так, межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230.3-2016, посвященный оценке результативности и эффективности системы управления охраной труда, введенный в действие в качестве национального стандарта приказом Росстандарта от 31 мая 2017 г. № 471-ст, остается невостребованным. Нет новых редакций Типового положения о системе управления охраной труда, утвержденного приказом Минтруда России от 19 августа 2016 г. № 438н. Безучастен и законодатель: ТК РФ, несмотря на заверения правительственных чиновников, не содержит соответствующих норм о профилактической деятельности в области охраны труда. Вместо законодательных изменений пока лишь приняты Методические рекомендации по проверке создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда, утвержденные приказом Роструда от 21 марта 2019 г. № 77, которые, в частности, предусматривают разработку еще одного национального стандарта.

Список использованных источников

1. Петров, А. Я. Охрана (безопасность и гигиена) труда: актуальные вопросы трудового права : учеб.-практ. пособие / А. Я. Петров. – М. : Проспект, 2016. – 351 с.
2. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / отв. ред. Ю. П. Орловский. – 8-е изд., испр., доп. и перераб. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Бикметов, Р. И. Комментарий к разделу X «Охрана труда» Трудового кодекса Российской Федерации (постатейный) / Р. И. Бикметов, Р. В. Кирсанов, Р. В. Тишин // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

4. Система управления охраной труда. Требования : СТБ 18001-2009. – Введ. 24.04.2009. – Минск : Белор. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2009 ; ГОСТ 12.4.011-89 : введ. РБ 17.12.92. – Минск : Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 1992.

5. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. Л. В. Чистяковой, А. В. Касьянова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2018 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.