

труда и социальной защиты Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ИНСТИТУТ ТРУДА»
(ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России)

УДК 331.45

Рег. № АААА-А20-120070390101-0

Рег. № ИКРБС

УТВЕРЖДАЮ
Заместитель генерального
директора ФГБУ «ВНИИ
труда» Минтруда России,
доктор экон. наук

_____ В.М. Смирнов

«_____» _____ 2020 г.

ОТЧЕТ
О РАБОТЕ ПО НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ
по теме:
АНАЛИЗ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВИЛ И НОРМ
И ПРАВИЛ ПО ОХРАНЕ ТРУДА НА ПРЕДМЕТ ВЫЯВЛЕНИЯ В НИХ
ДУБЛИРУЮЩИХ НОРМ С ВЫРАБОТКОЙ ПРЕДЛОЖЕНИЙ
ОБ УСТРАНЕНИИ ТАКОГО ДУБЛИРОВАНИЯ
(заключительный)

Руководитель НИР,
директор УрМФ ФГБУ
«ВНИИ труда» Минтруда России,
канд. экон. наук

С.М. Ильин

Екатеринбург, 2020

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Ответственный
исполнитель:
заместитель директора,
канд. экон. наук, доцент

Н.А. Самарская
(Введение, основная
часть, заключение,
приложения)

Нормоконтроль:
вед. науч. сотр.,
канд. хим. наук

Г.Н. Ильвес

РЕФЕРАТ

Отчет 234 с., 1 кн., 4 рис., 34 табл., 143 источн., 3 прил.

ОХРАНА ТРУДА, ПРАВИЛА ПО ОХРАНЕ ТРУДА, САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКИЕ НОРМАТИВЫ, САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ, НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, «РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА», ДУБЛИРУЮЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ, УСТРАНЕНИЕ ДУБЛИРОВАНИЯ

Актуальность работы определяется необходимостью совершенствования нормативно-правовой базы в области охраны и гигиены труда и невозможностью корректного нормативного регулирования при наличии дублирующих обязательных требований, противоречащих между нормативными правовыми актами разных юридических институтов, определяющих наличие избыточных контролирующих функций надзорных органов. Реализация разграничения сфер правового регулирования двух надзорных органов (Роструд и Роспотребнадзор) и структуры соответствующих нормативных правовых актов, должны исключить дублирование идентичных и однородных нормативных регулирующих норм и требований. В связи с этим необходимо постоянно актуализировать и приводить в соответствие с действующим законодательством государственные нормативные требования в области охраны труда и санитарно-эпидемиологические нормы и правила.

В рамках данной научно-исследовательской работы проведен анализ нормативно-правовых актов сферы охраны труда и гигиены труда с целью выявления дублирующих требований и разработки предложений по устранению этого дублирования.

Объектом исследования является эффективность нормативного правового регулирования Правил по охране труда (ПОТ) и санитарно-эпидемиологических правил и норм (СанПиН).

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования охраны труда по видам экономической деятельности (Правила по охране труда) и нормативные правовые акты в области санитарного законодательства (Санитарные нормы и правила).

Цель работы – разработка научно-методических положений по актуализации обязательных нормативных требований в области условий и охраны труда (Правил по охране труда) путем сравнительного анализа нормативных правовых актов по охране труда (Правил по охране труда) и гигиене труда (Санитарных норм и правил).

В процессе работы проведен анализ нормативного обеспечения в области охраны труда и в области санитарного законодательства с признаками потенциальной возможности содержания в них дублирующих норм; сформирована группа нормативных актов (ПОТ и СанПиН), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю осуществления государственного надзора в области охраны труда; сформирована таблица сравнения правил по охране труда и санитарно-эпидемиологических норм и правил с целью их сопоставления и выявления дублирующих норм; проведен анализ зарубежного нормативного обеспечения в области безопасности и гигиены труда.

Результат научного исследования заключается в разработке предложений об устранении дублирования требований правил по охране труда и санитарных норм и правил в отношении безопасности и гигиены труда.

В работе использовались такие **методы исследования**, как: информационный анализ документов из открытых источников, метод сравнительного и системного анализа, метод группировки, аналитический метод.

К основным **показателям исследования** относится оптимизация государственных нормативных требований охраны труда, устранение дублирующих требований условий и охраны труда в отношении санитарно-гигиенического и санитарно-эпидемиологического благополучия работающих.

Степень внедрения – исследование проведено в рамках выполнения государственного задания Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по научно-исследовательским работам на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов.

Значимость научного исследования заключается в приведении в соответствие с требованиями действующего российского законодательства по охране труда и санитарного законодательства с учетом устранения дублирующих норм и требований в Правилах по охране труда и в санитарно-эпидемиологических нормах и правилах.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	6
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	13
ВВЕДЕНИЕ.....	14
1 Теоретические основы нормативно-правового обеспечения охраны труда и гигиены труда в Российской Федерации.....	21
1.1 Нормативное обеспечение и правовое регулирование охраны труда в Российской Федерации.....	21
1.2 Нормативное обеспечение санитарного законодательства в области производственной санитарии и гигиены труда в Российской Федерации.....	35
1.3 Необходимость реформирования государственных нормативных требований охраны труда и санитарно-эпидемиологических требований в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины».....	44
1.4 Зарубежный опыт нормативного обеспечения требований безопасности и гигиены труда.....	53
2 Анализ нормативного обеспечения в области охраны труда и гигиены труда.....	68
2.1 Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования охраны труда (ПОТ).....	68
2.2 Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих санитарные требования по вопросам обеспечения профилактики заболеваний, сохранению и укреплению здоровья работников (СанПиН).....	77
2.3 Анализ правил по охране труда и санитарно-гигиенических норм и правил с целью сопоставления и выявления дублирующих требований.....	78
3 Рекомендации по актуализации и оформлению правил по охране труда с учетом разработанных предложений об устранении дублирующих требований.....	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	91
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	92
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	108
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	122
ПРИЛОЖЕНИЕ В.....	202

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Реформирование законодательства об охране труда на современном этапе его совершенствования приобретает особую актуальность в связи с нарастающей глобализацией и инновационной модернизацией производства во всех странах мира, что сопровождается не только принципиально новыми возможностями, но и увеличением угроз и рисков для жизнедеятельности людей в различных сферах труда.

В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 12 декабря 2012 года Правительство Российской Федерации должно внедрять программы замещения рабочих мест с вредными условиями труда, обеспечивая разработку и планомерное осуществление мероприятий («дорожной карты») на период до 2020 года, направленных на улучшение условий труда на рабочих местах, организацию безопасного труда, сокращение производственного травматизма и уровня профессиональной заболеваемости с целью сохранения жизни и здоровья людей при осуществлении ими трудовой деятельности [11].

Одновременно, провозглашенный Международной организацией труда (МОТ) курс на продвижение к достойному труду [91] ориентирует на создание прочных правовых основ содействия безопасности и гигиены в сфере труда, разработку и внедрение новых правовых норм на разных уровнях регулирования охраны труда, определение политики, программ и национального профиля в правовом обеспечении безопасности труда [80].

Вопросы развития и дальнейшего совершенствования охраны труда являются предметом ежегодных докладов МОТ ко Всемирному дню охраны труда¹, что, свидетельствует о важности и актуальности поставленной проблемы и необходимости учета последних тенденций в развитии международных стандартов по охране труда. В качестве основных приоритетов и направлений сотрудничества МОТ с различными отдельными странами обозначаются обеспечение безопасных условий труда и расширение социальной защиты [125].

Об актуальности данной темы свидетельствует активная ратификация РФ конвенций МОТ, посвященных вопросам охраны труда, в 2010-2013 г.: Конвенции МОТ

¹ Безопасный труд – право каждого человека. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2009. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2009; Управление рисками и профилактика в сфере труда в новых условиях. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2010. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2010; Система управления охраной труда: путь к непрерывному совершенствованию. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда - 2011. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2011; Продвижение охраны труда в зеленой экономике. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2012; Профилактика профессиональных заболеваний. Всемирный день охраны труда 28 апреля 2013 года. МОТ, 2013.

№ 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», Конвенции МОТ № 174 «О предотвращении крупных производственных аварий», Конвенции МОТ № 176 «О безопасности и гигиене труда на шахтах».

В настоящее время происходит формирование целостной концепции обеспечения здоровых и безопасных условий труда, проявляется внимание к опыту принятия и действия в ряде стран комплексных законов о безопасности, охране труда, гигиене и производственной среде.

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации ориентирует на обеспечение безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности как один из национальных приоритетов в целях сохранения человеческого капитала, что должно поддерживаться, в том числе, путем совершенствования законодательной и иной нормативной базы с учетом зарубежного и международного правового регулирования охраны труда [121].

В настоящее время вопросы охраны труда фактически являются предметом регулирования и контроля трех отраслей законодательства: трудового (вопросы охраны труда), санитарно-эпидемиологического (требования к условиям труда (работы) с точки зрения санитарно-эпидемиологического благополучия человека), законодательства о промышленной безопасности (безопасное ведение работ), а также находят свое отражение в правозащитной деятельности профессиональных союзов (контрольные полномочия в сфере охраны труда). Подходы к охране труда, принятые в указанных выше отраслях законодательства, недостаточно согласованы, по ряду вопросов противоречат и дублируют друг друга, что в результате приводит к излишней нагрузке на бизнес.

Изменение норм правового регулирования вопросов охраны труда требует гармонизации с регулирующими аналогичные вопросы нормами других отраслей законодательства, исключения дублирования и обеспечения идентичности подходов в правовом регулировании условий для человека при осуществлении им трудовой деятельности [124].

Государственное регулирование в сфере охраны труда на сегодняшний день обеспечивается международными актами, Трудовым кодексом Российской Федерации и 1091 нормативно-правовым актом в сфере охраны труда. В число этих действующих документов входят:

- 1) нормативно-правовые акты, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации (25 документов);
- 2) правила по охране труда (113 документов);

- 3) типовые нормы бесплатной выдачи СИЗ (64 документа);
- 4) типовые инструкции по охране труда (725 документов);
- 5) акты, регламентирующие гарантии и компенсации за вредные условия труда (102 документа);
- 6) методические рекомендации и иные нормативно-правовые акты (62 документа).

Новая перспективная модель нормативного регулирования в сфере охраны труда на сегодняшний день ставит перед собой две основные цели:

- 1) снижение травматизма и сохранение здоровья работников;
- 2) снижение регулирующей нагрузки на работодателя.

Таким образом, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации поставило перед собой следующие задачи:

- 1) совершенствование требований охраны труда с учетом современного уровня технологического развития;
- 2) внедрение риск-ориентированного подхода с прицелом надзорных и контрольных мероприятий конкретно на организации с высоким риском травматизма;
- 3) устранение дублирований в нормативно-правовых актах Минтруда, Ростехнадзора и Роспотребнадзора.

Государственная политика в области охраны труда предусматривает совместные действия органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, объединений работодателей, профессиональных союзов в лице их соответствующих органов и уполномоченных работников представительных органов по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Таким образом, необходимость непрерывного совершенствования нормативно-правовой базы и регулирования законодательства Российской Федерации в области охраны труда определяет проблематику, специфику и направленность данного научного исследования.

Степень научной проработанности проблемы. Проблема, которой посвящено исследование, многогранна. Теоретические и практические аспекты исследования по вопросам безопасности труда, гигиенического нормирования и оздоровления условий труда работников внесли такие ученые, как А.М. Елин, Н.Н. Карнаух, Н.Ф. Измеров, А.М. Монаенкова, Н.П. Пашин, Г.З. Файнбург и др. [89,95,96,97,99,112].

Вопросы правового регулирования и реформирования нормативных актов в области охраны труда представлены такими исследователями, как А.В. Александрова,

О.В. Александров, А.Б. Дидикин, О.И. Жилин, В.А. Корж, Ж.П. Соловьева, Н.В. Солонникова, Б.М. Степанов, С.В. Редько, А.Г. Федорец и др. [83-87,90,93,101,105-114,129].

Проблема реформирования государственных нормативных требований охраны труда продолжает активно обсуждаться в научно-теоретических изданиях и публикациях экономических, правовых и социологических журналов, что предопределяет необходимость продолжения научных исследований по вопросам дальнейшего формирования и правового регулирования современного законодательства Российской Федерации об охране труда.

Цель и задачи исследования. Цель данной работы заключается в разработке научно-методических рекомендаций по актуализации правил по охране труда путем проведения сравнительного анализа нормативно-правовых актов в области безопасности и гигиены труда с целью выявления в них дублирующих требований.

Для достижения поставленной цели сформулированы и решены следующие задачи:

- 1) раскрыть теоретико-методологические и организационные основы нормативного обеспечения и правового регулирования в области охраны труда и гигиены труда в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины»;
- 2) исследовать российский и зарубежный опыт нормативного обеспечения по безопасности и гигиены труда;
- 3) провести анализ и группировку нормативных правовых актов в области санитарного законодательства и охраны труда с учетом сопоставления и выявления в них дублирующих норм и требований;
- 4) предложить алгоритм формирования матрицы сопоставления и выявления дублирующих требований, содержащихся в правилах по охране труда и санитарно-эпидемиологических правилах и нормах;
- 5) разработать и обосновать предложения по устранению дублирующих требований санитарно-эпидемиологических правил и норм в нормативных правовых актах по охране труда.

Объектом исследования является эффективность нормативно-правового регулирования Правил по охране труда (ПОТ) и санитарно-эпидемиологических правил и норм (СанПиН).

Предметом исследования являются основополагающие нормативные правовые акты (НПА), содержащие обязательные требования охраны труда по видам экономической деятельности (ПОТ) и нормативные правовые акты в области санитарного законодательства (СанПиН).

Методическая база и методика исследования. Теоретической и методологической основой исследования послужили аналитические работы как отечественных, так и зарубежных авторов по вопросам современных проблем нормативно-правового регулирования охраны труда и гигиены труда, а также совершенствования государственных нормативных требований в области безопасности труда и здоровья работников.

Решение поставленных в научном исследовании задач осуществлялось с использованием методов группировки, логического и сравнительного анализов, а так же системного подхода.

Информационную базу исследования составили положения действующего отечественного законодательства: Конституция Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации по вопросам условий и охраны труда, а так же производственной санитарии и гигиены труда; официальные информационные материалы Минтруда; нормативно-правовые документы Международной организации труда; материалы, опубликованные в периодических изданиях и специальной научной литературе; информационные ресурсы сети Интернет; материалы семинаров и научно-практических конференций.

Научная новизна и основные результаты исследования. Научная новизна исследования заключается в разработке теоретических основ и практических рекомендаций по актуализации нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования в области охраны труда (Правила по охране труда), способствующих совершенствованию современного законодательства Российской Федерации в области безопасности и гигиены труда.

Научная новизна подтверждается теоретическими и прикладными выводами и результатами, полученными в ходе проведения исследования. Наиболее существенными результатами исследования являются следующие положения:

1) исследована и теоретически обоснована необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в области охраны труда и гигиены труда при применении механизма «регуляторной гильотины»;

2) разработана методика отбора, группировки и сопоставления необходимых нормативных правовых актов в области охраны труда и гигиены труда;

3) предложен алгоритм формирования матрицы сравнения Правил по охране труда и санитарно-гигиенических правил и норм с целью сопоставления и выявления дублирующих норм;

4) разработаны предложения об устранении дублирования требований санитарных норм и правил в нормативных правовых актах Российской Федерации в сфере охраны труда с целью их актуализации;

5) сформированы рекомендации по оптимизации и приведению в соответствие с действующим законодательством государственных нормативных требований в области охраны труда и санитарного законодательства.

Теоретическая и практическая значимость научного исследования.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке предложений по актуализации нормативно-правовых актов, ориентированных на сохранение жизни и здоровья работников. Научное исследование позволяет расширить теоретические представления о нормативном обеспечении и правовом регулировании в сфере безопасности и гигиены труда, а также обосновать необходимость реформирования государственных нормативных требований в области охраны труда в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины». Полученные в ходе исследования положения, выводы и рекомендации могут служить теоретической базой для совершенствования государственной политики в сфере охраны труда на федеральном уровне.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных выводов и результатов в процессе анализа нормативного обеспечения в области безопасности и гигиены труда при внесении изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты Российской Федерации по охране труда, гигиене труда и производственной санитарии.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена в рамках государственного задания в сфере научной деятельности ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. Основные положения научного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Фундаментальная прикладная наука: состояние и тенденции развития» (г. Петрозаводск, 2020), «SCIENCE AND TECHNOLOGY INNOVATIONS» (г. Петрозаводск, 2020), «Результаты современных научных исследований и разработок» (г. Пенза, 2020).

Публикации. Результаты научного исследования опубликованы в научных журналах и материалах конференций. По теме исследования опубликовано 4 научные работы, в том числе 2 статьи – в научных изданиях, рекомендуемых ВАК и 1 монография.

Структура и объем работы. Научное исследование состоит из введения, трех глав, заключение, списка литературы, включающего 143 наименования, и содержит 234 страницы основного текста, 34 таблицы, 4 рисунка.

Блок-схема логики проведения исследования представлена на рисунке 1.



Рисунок 1. Блок-схема логики проведения исследования