
СЕКЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

DOI 10.46916/31082020-2-978-5-907327-80-1

**ОПТИМИЗАЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ГИГИЕНЫ ТРУДА**

Самарская Надежда Александровна

к. э. н., доцент, заместитель директора

Ильин Сергей Михайлович

к. э. н., директор

Уральский межрегиональный филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт труда» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, г. Екатеринбург

Аннотация: Цель исследования заключается в разработке научно-методических рекомендаций по оптимизации Правил по охране труда путем проведения сравнительного анализа нормативно-правовых актов в области безопасности и гигиены труда с целью выявления в них дублирующих требований. В статье представлены результаты исследования, подтверждающие необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в области безопасности и гигиены труда в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины». Определена невозможность корректного нормативного регулирования при наличии дублирующих обязательных требований, противоречащих между нормативными правовыми актами разных юридических институтов, имеющих избыточные контролирующие функции надзорных органов. Сформированы рекомендации по оптимизации и приведению в соответствие с действующим законодательством государственных нормативных требований в области охраны труда и санитарного законодательства.

Ключевые слова: реформирование законодательства, нормативно-правовая база, безопасность труда, правила по охране труда, санитарно-гигиенические нормативы, «регуляторная гильотина», государственный надзор и контроль, дублирующие нормативные требования.

**OPTIMIZATION OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT IN THE
FIELD OF SAFETY AND HYGIENE**

**Samarskaya Nadezhda Alexandrovna
Ilyin Sergei Mikhailovich**

Abstract: The purpose of the study is to develop scientific and methodological recommendations for optimizing the Occupational Safety Regulations by conducting a comparative analysis of regulations in the field of occupational safety and health in order to identify duplicate requirements in them. The article presents the research results confirming the need to improve the regulatory framework in the field of occupational safety and health in the context of the implementation of the «regulatory guillotine» mechanism. The impossibility of correct regulatory regulation in the presence of duplicate mandatory requirements that contradict the regulatory legal acts of different legal institutions that have redundant control functions of supervisory bodies has been determined. Recommendations for optimization and harmonization with the current legislation of state regulatory requirements in the field of labor protection and sanitary legislation were formed.

Key words: legislative reform, regulatory framework, labor safety, labor protection rules, sanitary and hygienic standards, «regulatory guillotine», state supervision and control, duplicating regulatory requirements.

Современная Россия с недавнего времени вступила в период инвентаризации и актуализации нормативных требований в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», который впоследствии повлечет за собой реформирование всей системы контрольно-надзорной деятельности, которое начнется с 1 января 2021 года. Грядущие обновления затронут почти все виды надзора, в том числе в области трудового законодательства и санитарного надзора. Так, в связи с этим, Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал два ключевых закона: о государственном и муниципальном контроле (Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ) и об обязательных требованиях в Российской Федерации (Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ), которые вступят в силу с 1 ноября 2020 года.

Закон о государственном и муниципальном контроле устанавливает базовые требования механизма «регуляторной гильотины». Реализация этого закона позволит пересмотреть всю нормативно-правовую базу и исключить избыточные, необоснованные и изжившие себя нормативные требования, тем самым перевести контрольно-надзорную деятельность из карающего режима в упреждающий. Так, закон устанавливает принципы определения минимально необходимого количества проверок в зависимости от категории риска, к которой отнесена деятельность предприятия по каждому виду надзора.

Закон об обязательных требованиях в Российской Федерации запускает процесс постоянной работы с обязательными требованиями, которые должны соблюдать все, подпадающие под государственный и муниципальный контроль и надзор. Вместе с тем, закон позволит запустить механизм исключения изживших себя и избыточных правовых норм и предоставит возможность законодателям определить набор правил, по которым будут разрабатываться, актуализироваться и отбираться обязательные требования, соблюдение которых будет подвергаться проверке в рамках государственного и муниципального контроля и надзора, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации и иных форм оценки и экспертизы.

Актуальность настоящего исследования заключается в необходимости реформирования законодательства о безопасности и гигиены труда в связи с нарастающей глобализацией и инновационной модернизацией процесса 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.

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 элементами научной новизны являются следующие положения:

1. проведена оценка и сформирована группа нормативных актов, содержащих обязательные требования (Правила по охране труда), соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного надзора в области охраны труда;

2. проведена оценка и сформирована группа нормативных актов в области санитарного законодательства с признаками потенциальной возможности содержания в них дублирующих норм с Правилами по охране 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 и требований безопасности в нормативных

правовых актах Российской Федерации в сфере охраны и гигиены труда с целью их актуализации.

Блок-схема логики проведения исследования представлена на рисунке 1.

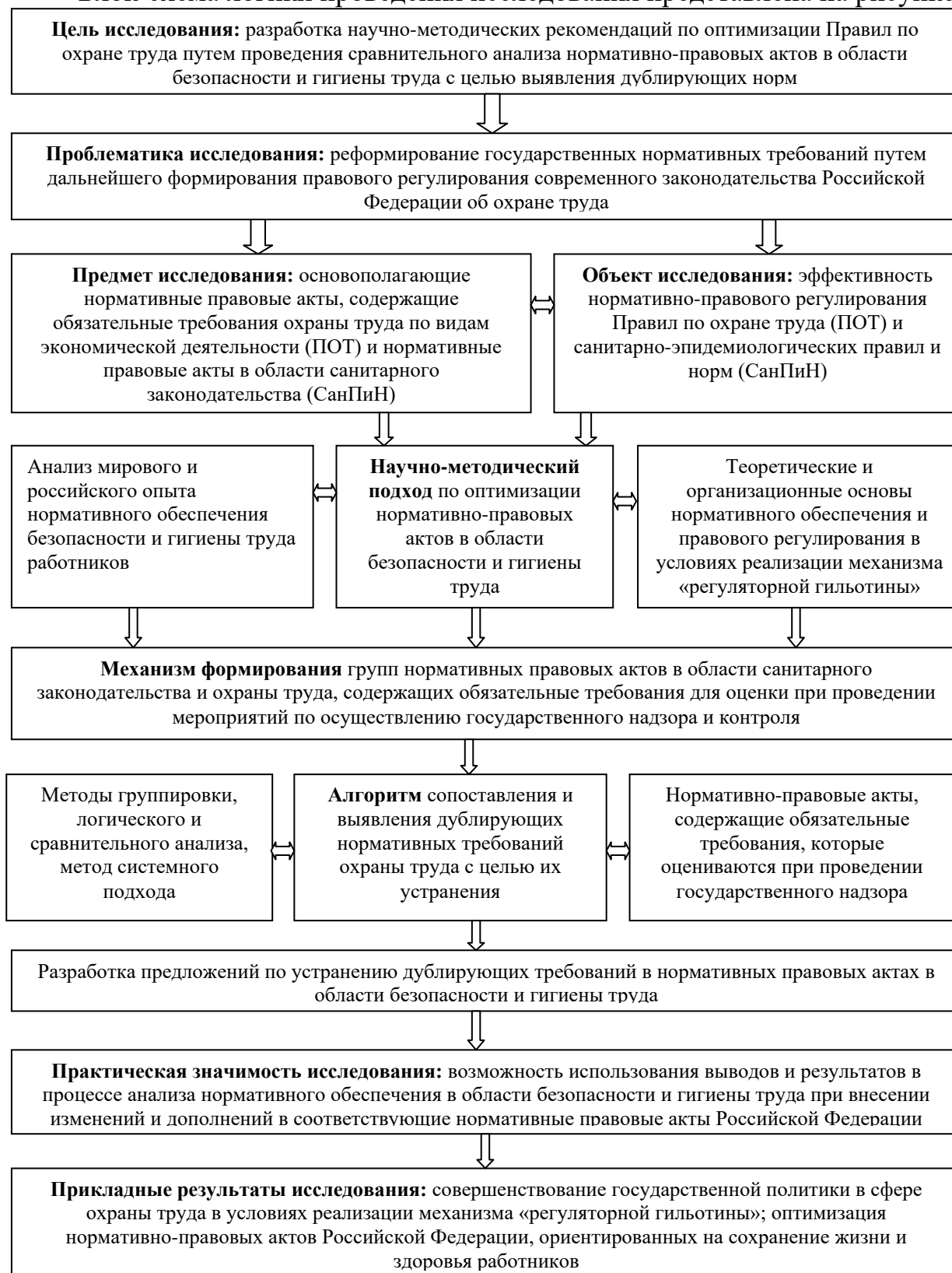


Рис. 1 Блок-схема логики проведения исследования

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.

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 шт.);
2. Правила по охране труда (113 шт.);
3. Типовые нормы бесплатной выдачи СИЗ (64 шт.);
4. Типовые инструкции по охране труда (725 шт.);
5. Акты, регламентирующие гарантии и компенсации за вредные условия труда (102 шт.);
6. Методические рекомендации и иные нормативно-правовые акты (62 шт.).

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.

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.

В результате реализации механизма «регуляторной гильотины» не только сократится перечень обязательных к исполнению нормативных требований, но и значительно упростится их применение. Так, например, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации планирует сократить количество нормативных актов в сфере охраны труда почти на 94 %, и вместо 1091 нормативно-правового акта будет применяться всего 73. Что касается Правил

по охране труда, то вместо 113 документов будут действовать всего 48, причем, без изменений сохранятся те из них, которые были приняты в 2012-2019 гг. В частности, прекратят свое действие 39 Правил по охране труда.

В ходе проведения исследования было выявлено, что государственные нормативные требования безопасности, содержащиеся в Правилах по охране труда имеют дублирующие положения с нормами и правилами санитарного законодательства. Авторами разработан алгоритм выявления такого дублирования и предложен механизм исключения дублирующих требований в анализируемых нормативно-правовых актах. Сформированы предложения по оптимизации государственных нормативных требований в области безопасности и гигиены труда. Так, в процессе актуализации Правил по охране труда необходимо учитывать, что данные нормативно-правовые акты не должны:

- противоречить действующему Трудовому кодексу Российской Федерации, в том числе с учетом возможных планируемых (известных) изменений;
- пересекаться (конфликтовать или повторяться) с требованиями иных действующих нормативных правовых актов по охране труда.

В связи с вышеизложенными положениями, для бесконфликтного сопряжения требований разрабатываемых Правил по охране труда с другими нормативными правовыми актами одного уровня иерархии, содержащими правовые требования безопасности, целесообразно предложить следующее:

1. ссылки на другие нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, требования гигиены труда и производственной санитарии, включать только в безвыходных случаях;
2. при невозможности избежать пересечения требований с другими нормативно-правовыми актами, обеспечить идентификацию и отслеживание этих требований до утверждения нормативно-правового акта;
3. составить перечень конфликтов с действующими нормативно-правовыми актами и направить их в Минтруд России с обоснованием для рассмотрения и учета.

Предложения по устранению дублирующих обязательных требований в сфере обеспечения безопасных условий труда целесообразно представить в виде подходов, предусматривающих установление требований и критериев безопасности и безвредности гигиенических нормативов на рабочих местах:

1. в рамках разграничения нормотворческих полномочий между Минтрудом Роспотребнадзором, целесообразно проводить взаимное согласование федеральных норм и правил с Минтрудом России и Роспотребнадзором на предмет подтверждения отсутствия дублирования

государственных нормативных требований охраны труда и гигиены труда (ПОТ и СанПиН);

2. на официальных сайтах Роструда и Роспотребнадзора целесообразно установить специальный раздел, который бы позволял заинтересованным организациям и специалистам в постоянном режиме вносить предложения по выявлению и устранению дублирующих требований Правил по охране труда и санитарно-эпидемиологических норм и правил, а также фиксировать предложения по корректировке требований и актуализации Правил по охране труда в части производственной санитарии и гигиены труда;

3. правила по охране труда и Санитарно-эпидемиологические нормы и правила, в которых выявлены дублирующие требования, целесообразно пересмотреть и актуализировать с учетом переноса требований производственной санитарии и гигиены труда, содержащиеся в СанПиН, в Правила по охране труда, сформировав в них дополнительную главу;

4. разграничить требования Санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических норм и правил, касающиеся гигиены труда (перенести в Правила по охране труда) и норм санитарно-эпидемиологического и санитарно-гигиенического характера для потребителей продукции и организаций, производящих продукцию (оказывающих услуги).

С учетом вышеизложенного, для устранения противоречий в области охраны труда необходимо четко разграничить компетенции Роструда и Роспотребнадзора, сфера надзорной деятельности которых носит дублирующий характер.

Таким образом, в рамках реализации научно-исследовательской работы, по поручению Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, специалистами Уральского межрегионального филиала Федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт труда» Минтруда России, проведена масштабная работа по анализу нормативного обеспечения в области санитарного законодательства и в области охраны труда с целью сопоставления и выявления дублирующих норм и требований.

Работа имеет прикладное значение, в результате которой сформированы предложения об устранении дублирования требований санитарных норм и правил в правилах по охране труда в отношении гигиены труда и производственной санитарии.

Список литературы

1. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. – 2019. – № 1(17). С.107-119.
2. Баранов П.П. Совершенствование современной регуляторной политики России: общетеоретические и практические аспекты // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2020. – № 1. С.50-58.
3. Батырова Л.Р. Правовые основы охраны и безопасности труда на российских предприятиях // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». – 2018. – № 5(21). [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.alley-science.ru (дата обращения: 10.07.2020).
4. Дидикин А.Б. «Регуляторная гильотина» в механизме взаимодействия российского государства и общества // Академик. – 2019. – № 2.
5. Козлова Н.В. Развитие института оценки регулирующего воздействия: введение механизма «регуляторной гильотины» // Академик. – 2019. – № 2. С.16-19.
6. Количество нормативных актов по охране труда сократится на 93,3%. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://ohranatruda.ru/news/898/588162/> (дата обращения: 01.06.2020).
7. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. С.143-165.
8. Механизм «регуляторной гильотины». Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/ (дата обращения: 15.05.2020).
9. Официальный сайт Правительства РФ. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru> (дата обращения: 01.06.2020).
10. Регуляторная гильотина: как проходит надзорная реформа. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://pravo.ru/1f/story/211528> (дата обращения: 01.06.2020).