Кирсанова Дарья Алексеевна. Специальная оценка условий труда: трудоправовой аспект: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.05 / Кирсанова Дарья Алексеевна;[Место защиты: ФГАОУВО Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики], 2017.- 207 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общие положения о специальной оценке условий труда 15**

1. История развития законодательства о специальной оценке условий труда 15

2. Понятие специальной оценки условий труда 41

3. Субъекты специальной оценки условий труда и их правовой статус 60

**Глава 2. Порядок проведения специальной оценки условий труда 85**

1. Порядок подготовки к проведению специальной оценки условий труда 85

2. Идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов и декларирование соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда 102

3. Порядок исследования (испытания) и измерения вредных и (или) опасных производственных факторов и оформления результатов проведения специальной оценки условий труда 118

**Глава 3. Вопросы совершенствования правового регулирования специальной оценки условий труда 137**

1. Проблема обеспечения трудовых прав работников при применении законодательства о специальной оценке условий труда 137

2. Вопросы контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда 153

Заключение 170

Библиографический список

* [Понятие специальной оценки условий труда](http://www.dslib.net/trud-pravo/specialnaja-ocenka-uslovij-truda-trudopravovoj-aspekt.html#7674141)
* [Субъекты специальной оценки условий труда и их правовой статус](http://www.dslib.net/trud-pravo/specialnaja-ocenka-uslovij-truda-trudopravovoj-aspekt.html#7674142)
* [Идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов и декларирование соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда](http://www.dslib.net/trud-pravo/specialnaja-ocenka-uslovij-truda-trudopravovoj-aspekt.html#7674143)
* [Вопросы контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда](http://www.dslib.net/trud-pravo/specialnaja-ocenka-uslovij-truda-trudopravovoj-aspekt.html#7674144)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В Российской Федерации как социальном государстве охраняются труд и здоровье людей. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Важная роль в обеспечении права работников на рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором, отводится специальной оценке условий труда на рабочем месте. Устанавливаемые по результатам проведения специальной оценки условий труда характеристики условий в значительной степени влияют на правовое положение работника. По результатам специальной оценки труда определяются классы и подклассы условий труда на рабочих местах, устанавливаются предусмотренные трудовым законодательством гарантии и компенсации для работников.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (далее – Федеральный закон № 426-ФЗ) и внесенные в связи с его принятием изменения и дополнения в ТК РФ оказали существенное влияние на правовое регулирование порядка оценки условий труда на рабочих местах. Новое законодательство о специальной оценке условий труда стало направлено не только на совершенствование механизма предоставления работникам предусмотренных трудовым законодательством гарантий и компенсаций, но также и на формирование мер экономического стимулирования работодателей к улучшению условий и охраны труда работников. В то же время практика применения законодательства о специальной оценке условий труда показала, что оно не свободно от недостатков, снижающих эффективность специальной оценки условий труда и затрудняющих достижение ее целей.

Сравнение ранее действовавшего трудового законодательства, регулировавшего предоставление льгот и компенсаций работникам, занятым на работах с вредными или опасными условиями труда, с действующими нормами трудового права, показывает, что изменения, внесенные в ТК РФ в связи с принятием Федерального закона № 426-ФЗ, привели к ухудшению положения некоторых категорий работников, снижению уровня гарантий их конституционных прав на безопасные условия труда, отдых и охрану здоровья. Не способствует оптимизации процедуры специальной оценки условий труда подход законодателя к правовому регулированию этапа исследования и измерения вредных и опасных производственных факторов, при котором непосредствен-

но в законе закрепляется указание на каждый единичный производственный фактор, подлежащий исследованию и измерению. Нуждаются в согласовании нормы о государственном и профсоюзном контроле за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда и т.п. В конечном счете пробелы в правовом регулировании специальной оценки условий труда ведут к снижению гарантий конституционных прав работников на безопасные условия труда, отдых и охрану здоровья.

Устранение отмеченных недостатков и пробелов в законодательстве о специальной оценке условий труда требует теоретического анализа правого статуса субъектов специальной оценки условий труда, особенностей правового регулирования порядка ее проведения и осуществления государственного и профсоюзного контроля за соблюдением этого законодательства.

Указанное определяет актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы диссертационного исследования**. В научной юридической литературе отдельным аспектам правового регулирования оценки условий труда были посвящены работы таких ученых-юристов, как Александров Н.Г., Головина С.Ю., Голощапов С.А., Гудов А.Б., Гусов К.Н., Ершова Е.А., Зайцева Л.В., Киселев Я.С., Коршунов Ю.Н., Куренной А.М., Лазор Л.И., Лушников А.М., Лушникова М.В., Лютов Н.Л., Михайлов А. В., Морозова Л.А., Неверова А.С., Нуртдинова А.Ф., Орловский Ю.П., Петров А.Я., Полетаев Ю.Н., Скачкова Г.С., Скобелкин В.Н., Смирнов О.В., Толкунова В.Н., Хныкин Г.В., Хохлов Е.Б., Чиканова Л.А., Чуча С.Ю. и др.

В то же время вопросы оценки условий труда исследованы недостаточно. Диссертационное исследование Пашиева В.А. (2004 г.) выполнено на основе ранее действовавшего законодательства, существенно измененного Федеральным законом № 426-ФЗ. Кроме того, оно посвящено общим вопросам аттестации в трудовом праве России, и в нем рассматриваются лишь отдельные особенности аттестации рабочих мест (глава II). В настоящее время отсутствуют работы монографического характера, в которых проблемы регулирования специальной оценки условий труда исследуются с правовой стороны в комплексе и с учетом последних изменений, внесенных в трудовое законодательство (за исключением монографии Коткова Л.А., Бажина А.С., Светай-ло Р.В., в которой проанализированы теоретические основы изучения проблем оценки условий труда с позиции современного менеджмента).

Сложность и острота стоящих перед российским законодателем практических проблем по совершенствованию правового регулирования специальной оценки условий

труда и одновременно недостаточная теоретическая их разработанность в научной юридической литературе определяют выбор темы настоящего диссертационного исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Основная цель работы состоит в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства и судебной практики выявить пробелы в правовом регулировании специальной оценки условий труда на современном этапе и разработать предложения по их совершенствованию.

Реализация данной цели предполагает решение следующих задач:

раскрытие содержания понятия специальной оценки условий труда;

выявление специфики правового статуса субъектов специальной оценки условий труда;

установление особенностей порядка проведения специальной оценки условий труда;

определение уровня повышения гарантий трудовых прав работников при применении законодательства о специальной оценке условий труда;

определение недостатков и пробелов в законодательстве о специальной оценке условий труда;

- определение направлений совершенствования правового регулирования кон  
троля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда;

- разработка предложений по урегулированию имеющихся недостатков и пробе  
лов законодательства о специальной оценке условий труда.

**Теоретическая и методологическая база исследования.** Теоретическую базу исследования составили научные труды ведущих отечественных ученых, занимавшихся проблемами трудового права.

Методологическую основу настоящего диссертационного исследования составили общенаучные (обобщение, анализ) и специальные (историко-правовой, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, статистический, метод толкования правовых норм) методы научного исследования.

Историко-правовой метод был использован при рассмотрении становления и развития законодательства о специальной оценке условий труда. Сравнительно-правовой метод задействован при сопоставлении ранее действовавшего трудового законодательства, регулировавшего предоставление льгот и компенсаций работникам, занятым на работах с вредными или опасными условиями труда, с действующими нор-

мами трудового права, а также при сравнении государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда и государственной экспертизы условий труда. Статистический метод позволил установить результаты принятия нового законодательства о специальной оценке условий труда, выявить его несовершенства. Формально-юридический метод использовался при анализе российского трудового законодательства, межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов и иных источников права. Для разработки предложений по совершенствованию законодательства о специальной оценке условий труда был использован метод правового моделирования.

**Нормативная и эмпирическая база диссертационного исследования.** Положения и выводы диссертационного исследования основываются на положениях российского трудового законодательства, межведомственных и ведомственных нормативных правовых актах. Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы судебной практики, сведения, полученные на сайте Федеральной службы по труду и занятости в сети «Интернет», статистические данные о динамике производственного травматизма в Российской Федерации, размещенные на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в единой общероссийской справочно-правовой системе по охране труда.

**Объект и предмет исследования.** Объектом настоящего диссертационного исследования является комплекс общественных отношений, которые возникают и функционируют в сфере проведения специальной оценки условий труда.

Предметом диссертационного исследования являются законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы проведения специальной оценки условий труда, применения ее результатов и контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что на основе системного подхода осуществлено комплексное раскрытие особенностей правового регулирования специальной оценки условий труда на современном этапе. В процессе исследования выявлены сходство и различия между ранее действовавшей аттестацией рабочих мест и специальной оценкой условий труда, уточнено содержание понятия специальной оценки условий труда, показана специфика правового статуса участников специальной оценки условий труда. Автором предложена оригинальная классификация субъектов специальной оценки условий труда, выявлены тенденции и определены перспективы развития законодательства о специальной оценке условий труда.

Кроме того, научная новизна исследования определяется положениями, выносимыми на защиту.

**Основные выводы и положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. В развитии законодательства о специальной оценке условий труда можно вы  
делить следующие этапы:

Первый этап: ноябрь 1917 г. – середина 20-х годов ХХ в. Возникновение законодательства об оценке условий труда. Выделяется и законодательно закрепляется функция анализа и оценки условий труда с целью определения степени их вредности и опасности для работников, которая возлагается на специальный государственный орган.

Второй этап: середина 20-х годов – 1970 г. Процесс дифференциации правового регулирования трудовых отношений в зависимости от условий труда, для работников, работающих в тяжелых, вредных или опасных условиях.

Третий этап: 1970 г. – начало 90-х годов ХХ в. Возникновение и широкое внедрение аттестации рабочих мест как особой процедуры оценки условий труда. Возникновение и нормативное правовое закрепление иных процедур оценки условий труда: а) оценки фактического состояния условий труда на рабочих местах; б) экспертизы условий труда.

Четвертый этап: начало 90-х годов ХХ в. – 2013 г. Замена ранее изданных нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения аттестации рабочих мест, вновь изданными с учетом новых социально-экономических реалий постсоветской России.

Пятый этап: 2013 г. – настоящее время. Унификация правового регулирования аттестации рабочих мест и специальной оценки условий труда. Приведение законодательства в сфере оценки условий в соответствие с унифицированными нормами о специальной оценке условий труда.

2. Предложена классификация субъектов специальной оценки условий труда в  
зависимости от их роли в данных отношениях.

1) Субъекты, непосредственно участвующие в проведении специальной оценки условий труда:

а) основные субъекты:

- работодатель - инициирует, организует и обеспечивает проведение специальной оценки условий труда;

- организация, проводящая специальную оценку условий труда, осуществляет  
комплекс мероприятий, входящих в специальную оценку условий труда и оформляет  
результаты проведения специальной оценки условий труда;

б) субъекты, через которых основные субъекты специальной оценки условий труда реализуют свои функции:

комиссия по проведению специальной оценки условий труда, осуществляет организационно-распорядительные функции, направленные на организацию и проведение специальной оценки условий труда;

эксперт организации, проводящей специальную оценку условий труда, по поручению организации непосредственно осуществляет идентификацию потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов, их исследование (испытание) и измерение.

2) Субъекты, обладающие полномочиями по контролю и надзору в сфере специальной оценки условий труда:

а) государственный инспектор труда инициирует в установленных законом слу  
чаях проведение внеплановой специальной оценки условий труда;

б) органы, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением требований Фе  
дерального закона № 426-ФЗ:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на проведение  
федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и  
иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области охраны труда, уполномоченный на проведение экспертизы качества специальной оценки условий труда;

инспекция труда соответствующего профессионального союза.

3. Закрепленное в Федеральном законе № 426-ФЗ определение понятия идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов не отражает реального содержания данного этапа специальной оценки условий труда. Оно сужает понятие идентификации вредных и опасных производственных факторов, сводя его содержание только к процессу сопоставления и установления совпадения имеющихся на рабочем месте факторов с факторами, предусмотренными классификатором. Между тем, такое сопоставление невозможно без предварительного выявления действующих на рабочем месте вредных и опасных производственных факторов. Поэтому необходимо расширить законодательное определение понятия идентификации потен-

циально вредных и (или) опасных производственных факторов, включив в него указание на выявление и описание имеющихся на рабочем месте факторов производственной среды и трудового процесса.

4. Предложено определение этапа исследования (испытания) и измерения вред  
ных и (или) опасных производственных факторов:

«Этап исследования (испытания) и измерения вредных и (или) опасных производственных факторов является процедурой, в ходе которой испытательной лабораторией (центром), экспертами и иными работниками организации, проводящей специальную оценку условий труда, определяются количественные характеристики производственных факторов, выявленных на этапе идентификации и включенных в перечень подлежащих исследованиям (испытаниям) и измерениям вредных и (или) опасных производственных факторов, а также степень воздействия указанных факторов на работника, осуществляющего работу на рабочем месте, где действуют эти факторы».

5. Подход законодателя к правовому регулированию этапа исследования (испы  
тания) и измерения вредных и (или) опасных производственных факторов, при котором  
непосредственно в законе закрепляется указание на каждый единичный производ  
ственный фактор, подлежащий исследованию и измерению в процессе проведения спе  
циальной оценки условий труда, является малоэффективным, не способствует оптими  
зации специальной оценки условий труда и затрудняет достижение ее целей. Более  
продуктивным представляется закрепление перечня указанных факторов в подзакон  
ном нормативном правовом акте.

Упущением законодателя следует признать отказ от включения в перечень вредных и (или) опасных производственных факторов, подлежащих исследованию (испытанию) и измерению, таких факторов, как травмоопасность рабочего места и психоэмоциональную напряженность трудового процесса. На наш взгляд, отмеченный пробел в действующем законодательстве о специальной оценке условий труда должен быть восполнен. Травмоопасность рабочего места и психоэмоциональную напряженность трудового процесса следует включить в перечень вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса, подлежащих исследованию (испытанию) и измерению при проведении специальной оценки условий труда.

6. Необоснованно лишены некоторых льгот и компенсаций работники, условия  
труда которых по результатам проведения специальной оценки условий труда отнесены  
к 3 классу (вредные условия труда) 1 и 2 степени вредности, что свидетельствует о том,

что действующее законодательство в недостаточной степени гарантирует соблюдение трудовых прав работников.

7. В исследовании содержится более 25 предложений по внесению изменений и  
дополнений в законодательство о специальной оценке условий труда, направленных на  
его совершенствование и преодоление указанных недостатков, среди них:

- предложение по изменению определений «вредный производственный фактор»  
и «опасный производственный фактор» (ч. 3, 4 ст. 209 ТК РФ);

- предложение по изменению Федерального закона от 12.01.1996  
№ 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» изложив  
п. 5 ст. 20 в следующей редакции: «Профсоюзы вправе участвовать в экспертизе усло  
вий труда».

- предложение по введению в Федеральный закон № 426-ФЗ понятия «рабочее  
место»: «Для целей настоящего Федерального закона рабочим местом считается нахо  
дящаяся прямо или косвенно под контролем работодателя пространственная зона,  
оснащенная необходимыми техническими средствами, в которой совершается трудовая  
деятельность работника или группы работников, совместно выполняющих одну работу  
или операцию».

8. Закрепленные законом предмет и задачи государственного контроля за со  
блюдением законодательства о специальной оценке условий труда шире предмета за  
дач экспертизы качества специальной оценки условий труда и включают в себя послед  
ние.

В то же время государственная экспертиза условий труда не может рассматриваться как особая форма контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда. Рассмотрение соотношения между государственным контролем за соблюдением законодательства о специальной оценке и государственной экспертизы условий труда показывает, что государственный контроль представляет собой одно из основных средств обеспечения законности в сфере отношений по поводу специальной оценки условий труда. В отличие от него, государственная экспертиза условий труда является вспомогательным средством обеспечения надлежащего качества специальной оценки условий труда.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что сформулированные в ней теоретические положения могут быть использованы в целях дальнейшего изучения проблем правового регулирования проведения специальной оценки условий труда работников.

Автором показаны особенности возникновения и развития законодательства о специальной оценке условий труда, представлен анализ прав и обязанностей ее участников, выявлена специфика правового регулирования отдельных этапов специальной оценки условий труда, показаны пути совершенствования законодательства о специальной оценке условий труда.

Таким образом, данное исследование вносит свой вклад в развитие теории трудового права.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в ней методические и методологические положения доведены до уровня практических рекомендаций и могут быть в дальнейшем использованы при разработке целенаправленных и конкретных мер, направленных на совершенствование правового регулирования специальной оценки условий труда.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационная работа выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре трудового права и права социального обеспечения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Основные положения и выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, изложены автором в пяти научных статьях, в том числе в статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований. Полученные в ходе диссертационного исследования выводы диссертант использовал в выступлении с докладом на Ежегодной конференции студентов и молодых ученых, посвященной вопросам трудового права «Традиции и новации в трудовом праве России», г. Москва, НИУ ВШЭ, 16 марта 2015г.

**Объем и структура диссертации.** Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

## Понятие специальной оценки условий труда

По результатам экспертизы условий труда составлялось заключение, и решался вопрос об отнесении рабочего места к категории с вредными и тяжелыми условиями труда.

Таким образом, к началу 90-х годов прошлого века сложилась система нормативных правовых актов, регулирующих такие вопросы аттестации и рационализации рабочих мест, как цели и задачи аттестации; участники аттестации, их права и обязанности; порядок проведения аттестации и учета ее результатов; организационные основы аттестации и оценки условий труда. При этом в законодательстве сложились три понятия, обозначающие мероприятия по оценке условий труда: 1) «аттестация рабочих мест», определяемая как совокупность мероприятий, включающих комплексную оценку каждого рабочего места (Типовое положение об аттестации, рационализации, учете и планировании рабочих мест); 2) «оценка условий труда», понимаемая как оценка фактического состояния условий труда на рабочих местах (Типовое положение об оценке условий труда на рабочих местах и порядке применения отраслевых перечней работ, на которых могут устанавливаться доплаты рабочим за условия труда); 3) «экспертиза условий труда», определяемая как комплексная оценка факторов производственной среды (Основные методические положения о порядке проведения экспертизы условий труда).

Содержание всех трех указанных понятий сводилось, так или иначе, к процессу оценки условий труда, границы между ними были нечеткими, существовала неопределенность, в каких случаях следует проводить атте стацию рабочих мест, а в каких оценку условий труда или экспертизу условий труда. Заметим также, что оценка условий труда и экспертиза условий труда были введены не законом, а подзаконными ведомственными нормативными правовыми актами, которые не были взаимоувязаны между собой, что также создавало трудности при применении на практике норм об оценке условий труда.

После распада СССР законодательство об оценке условий труда продолжало действовать в Российской Федерации (в части, не противоречащей российскому законодательству), развитие правового регулирования аттестации рабочих мест не приостановилось. Уже в январе 1992 г. Минтруда РФ утверждает Инструкцию о порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда41. Инструкция 1992 г. распространялась на все предприятия и организации народного хозяйства, независимо от форм собственности и хозяйствования. В качестве задач аттестации рабочих мест указывались: определение фактических значений опасных и вредных производственных факторов на этих рабочих местах; оценка фактического состояния условий труда на рабочих местах; предоставление льгот и компенсаций за работу с вредными и тяжелыми условиями труда в предусмотренном законодательством порядке работникам, занятым на аттестуемых рабочих местах; разработка мероприятий по улучшению и оздоровлению условий труда. Согласно Инструкции 1992 г. при аттестации рабочего места оценке подлежали все имеющиеся на рабочем месте опасные и вредные производственные факторы (химические, физические, биологические, психофизиологические). При этом процедура оценки условий труда выступала фактически как необходимый этап аттестации рабочего места.

В 1994 г. вводится обязательная сертификация постоянных рабочих мест на производственных объектах на соответствие требованиям охраны труда, проводимая исходя из результатов аттестации рабочих мест по условиям труда42. Проведение сертификации осуществлялось органами по сертификации, аккредитованными Минтрудом России43. По своему содержанию сертификация сливалась с аттестацией рабочих мест, поскольку понималась в смысле Закона РФ от 10.06.1993 № 5151 «О сертификации продукции и услуг»44 как процедура подтверждения соответствия рабочего места требованиям охраны труда, что органично включалось в оценку условий труда как ее компонент.

Утвержденное в 1997 г. Положение о порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда45, заменившее Инструкцию 1992 г., в целом сохранило ранее действовавший подход к регулированию аттестации рабочих мест. Аттестация рабочих мест по условиям труда определялась как система анализа и оценки рабочих мест для проведения оздоровительных мероприятий, ознакомления работающих с условиями труда, сертификации производственных объектов, для подтверждения или отмены права предоставления компенсаций и льгот работникам, занятым на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда. Положение

1997 г. регламентировало порядок подготовки, проведения и оформления результатов аттестации, а также вопросы реализации ее результатов. При этом результаты аттестации рабочих мест по условиям труда должны были использоваться в целях: планирования и проведения мероприятий по охране и условиям труда; сертификации производственных объектов на соответствие требованиям по охране труда; применения административно -экономических санкций (мер воздействия) к виновным должностным лицам в связи с нарушением законодательства об охране труда и т.п., т.е. в целях обеспечения надлежащей охраны труда работников.

## Субъекты специальной оценки условий труда и их правовой статус

Идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов является центральным этапом проведения специальной оценки условий труда, по результатам которого принимается решение о декларировании соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда (в случае, если указанные факторы не выявлены) или решение о проведении исследований (испытаний) и измерений идентифицированных вредных и (или) опасных производственных факторов.

Заметим, что ранее действовавший Порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда 2011 г. не выделял идентификацию вредных и опасных производственных факторов в качестве самостоятельного этапа проведения аттестации рабочих мест. Согласно данному Порядку процедура аттестации рабочих мест состояла из двух этапов: а) оценки соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда; б) оформления результатов аттестации рабочих мест по условиям труда. Первый этап - оценка соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда включал в себя оценку соответствия условий труда гигиеническим нормативам; оценку травмоопасности рабочих мест; оценку обеспеченности работников средствами индивидуальной защиты; комплексную оценку условий труда на рабочих местах. При этом оценка соответствия условий труда гигиеническим нормативам проводилась путем инструментальных измерений и оценок уровней факторов производственной среды и трудового процесса. Сравнивая процедуры специальной оценки условий труда с ранее действовавшей аттестацией рабочих мест, Е. Семенова заметила, что «процедура

осуществления спецоценки в основном такая же, как и аттестация рабочих мест по условиям труда. Но появился и новый этап – «Идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов» (ст. 10 Федерального закона N 426-ФЗ)»106.

Таким образом, фактически оценка соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда объединяла в себе процедуру идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов и процедуру их исследования (испытания) и измерения, которые в настоящее время рассматриваются законодательством как самостоятельные этапы специальной оценки условий туда.

Выделение идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов в качестве самостоятельного этапа специальной оценки условий труда отражает протекающие в трудовом законодательстве процессы его дифференциации. Оно позволяет законодателю более полно учесть особенности данной процедуры, что способствует повышению эффективности ее правового регулирования и усилению гарантий прав лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются специальной оценкой условий труда.

Действующее российское законодательство о специальной оценке условий труда понимает под идентификацией потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов сопоставление и установление совпадения имеющихся на рабочих местах факторов производственной среды и трудового процесса с факторами производственной среды и трудового процесса, предусмотренными классификатором вредных и (или) опасных производственных факторов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 426-ФЗ).

Данное определение несколько суживает понятие идентификации вредных и опасных производственных факторов, сводя ее содержание только к процессу сопоставления и установления совпадения имеющихся на рабочем месте факторов с факторами, предусмотренными классификатором. Между тем, такое сопоставление невозможно без предварительного выявления действующих на рабочем месте вредных и опасных производственных факторов. Поэтому процесс их выявления также следует отнести к идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов.

Отмеченное упущение законодателя восполняется ведомственным нормативным правовым актом. В соответствии с утвержденной Приказом Минтруда России от 24.01.2014 № 33н Методикой проведения специальной оценки условий труда, идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов включает в себя следующие этапы: 1) выявление и описание имеющихся на рабочем месте факторов производственной среды и трудового процесса, источников вредных и (или) опасных факторов; 2) сопоставление и установление совпадения имеющихся на рабочем месте факторов производственной среды и трудового процесса с факторами производственной среды и трудового процесса, предусмотренными утверждаемым классификатором вредных и (или) опасных производственных факторов, в порядке, установленном Федеральным законом № 426-ФЗ; 3) принятие решения о проведении исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных факторов; 4) оформление результатов идентификации.

## Идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов и декларирование соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда

При этом профсоюзы могут делегировать инспекциям труда только те права, которыми они сами наделены законом. Однако, реализуя указанные полномочия, Федерация независимых профсоюзов России вышла за пределы своей компетенции. В новой редакции Типового положения о правовой инспекции труда профсоюзов157 к основным полномочия правовой инспекции труда профсоюзов отнесено право «беспрепятственно в любое время суток посещать любых работодателей, у которых работают члены данного профсоюза или профсоюзов, входящих в объединение организаций профсоюзов» (п. 3.1. Типового положения). Между тем, ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», закрепляя право профсоюзных инспекторов труда беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности (ч. 3 ст. 19 Федерального закона), не указывает на то, что то, что такое посещение может осуществляться в любое время суток. Действующими нормативными правовыми актами правом посещения работодателя в любое время суток наделены только государственные инспекторы труда (п. 13 Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудо вого законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права).

В целях предотвращения превышения профсоюзами своих полномочий полагаем целесообразным внести следующие изменения в абз. 1 ч. 2 ст. 19 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»: вместо слов: «которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми профсоюзам», записать слова: «которые в пределах прав, предоставленных профсоюзам законом, наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми профсоюзами».

Профсоюзный контроль за соблюдением требований законодательства о специальной оценке условий труда преследует те же цели и задачи и имеет тот же предмет, которые присущи государственному контролю. Учитывая, что профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти (ст. 5 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»), возникает проблема согласованности проведения проверок соблюдения законодательства о специальной оценке условий труда государственным инспектором труда и профсоюзным инспектором. Закон требует от профсоюзов и их инспекций труда при осуществлении своих полномочий взаимодействовать с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, и его территориальными органами (ч. 7 ст. 370 ТК РФ, абз. 2 ч. 2 ст. 19 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»). Это же требование закреплено в п. 3.6 Типового положения о правовой инспекции труда профсоюзов. Однако указанные нормы не могут предотвратить несогласованность планов профсоюзов и государственных инспекций труда по проведению проверок соблюдения требований Федерального закона № 426-ФЗ, что чревато нарушением нормального функционирования предприятий и повышенными дополнительными расходами работодателей. Поэтому полагаем целесообразным обязать профсоюзные организации и их инспекции труда координировать свои планы проведения проверок соблюдения законодательства о специальной оценке условий труда с соответствующими планами государственных инспекций труда. Для этого предлагаем дополнить ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 426-ФЗ абзацем вторым следующего содержания:

«Профессиональные союзы и их инспекции труда координируют свои планы проверок за соблюдением требований настоящего Федерального закона с планами проверок, проводимых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальными органами».

Рассмотрение проблем контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда показало, что правовое регулирование контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда имеет следующие упущения и пробелы: 1) полномочия государственных инспекторов труда ограничены. Лишение их права оценивать качество проведенной специальной оценки условий труда снижает эффективность государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Федерального закона № 426-ФЗ; 2) наделяя профсоюзы широкими полномочиями в области осуществления контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда, законодатель не предусмотрел механизмов, предотвращающих выход профсоюзов за пределы прав, предоставленных им законом и превышения ими своих полномочий; 3) законодательство о специальной оценке условий труда не предусматривает координации проводимых профсоюзами мероприятий по проверке соблюдения требований Федерального закона № 426-ФЗ с аналогичными мероприятиями, проводимыми органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, что создает условия для нарушения нормального функционирования проверяемых предприятий.

Полагаем, что предложенные выше изменения и дополнения действующего законодательства о специальной оценке условий труда позволят преодолеть указанные недостатки и повысить эффективность государственного и профсоюзного контроля за соблюдением требований Федерального закона № 426-ФЗ.

## Вопросы контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда

Запрет на оценку качества проведенной специальной оценке условий труда также ставит препятствия для решения задач, возложенных на государственную инспекцию труда Постановлением Правительства РФ от 01.09.2012 № 875 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»153 (далее – Постановление № 875). Постановление № 875 определило в качестве предмета федерального государственного надзора в сфере труда, в частности, соблюдение государственных нормативных требований охраны труда (п. 4 Постановления № 875). Кроме того, Постановление № 875 наделило государственных инспекторов труда полномочиями запрещать использование средств индивидуальной и коллективной защиты работников, если такие средства не соответствуют обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, и государственным нормативным требованиям охраны труда (пп. «з» п. 13 Постановления № 875). При этом следует отметить, что законодательство о специальной оценке условий труда, надзор за соблюдением которого должен осуществляться государственной инспекцией труда, регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией обязанности работодателя по обеспечению безопасности работников в процессе их трудовой деятельности и прав работников на рабочие места, соответствующие государственным нормативным требованиям охраны труда (ст. 7 Федерального закона № 426-ФЗ). Именно по результатам проведенной специальной оценки условий труда устанавливаются классы (подклассы) условий труда на рабочих местах и решаются иные вопросы охраны труда работников, такие как: обеспечения работников средствами индивидуальной защиты, а также оснащения рабочих мест средствами коллективной защиты; организация обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников; установление работникам гарантий и компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством и т.п. (ч. 2 ст. 3 и ст. 7 Федерального закона № 426-ФЗ).

Таким образом, применение работодателем норм права в сфере охраны труда в значительной степени определяется результатами проведенной специальной оценки условий труда. Соответственно, для того, чтобы государственный инспектор труда мог выполнить свои обязанности и реализовать полномочия, возложенные на него Постановление Правительства № 875, ему необходимо проверить и оценить качество проведенной специальной оценки условий труда.

Российский законодатель ставит перед государственной экспертизой труда и федеральной инспекции труда как органа, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, аналогичные задачи. Согласно ч. 3 ст. 216.1 ТК РФ к целям государственная экспертиза условий труда относятся, в частности, оценка правильности предоставления работникам гарантий и компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда. В то же время, ч. 2 ст. 355 ТК РФ ставит перед федеральной инспекцией труда на первое место задачу обеспечения соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда, т.е. включая гарантии и компенсации работникам за работу с вредными и (или) опасными условиями труда. Это также свидетельствует о том, что запрет на оценку качества проведенной специальной оценки условий при осуществлении государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда не имеет разумных оснований.

Таким образом, можно заключить, что закрепленные законом предмет и задачи государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда шире предмета задач экспертизы качества специальной оценки условий труда и включают в себя последние. Поэтому положения абз. 2 п. 5 Рекомендаций от 02.06.2014 о том, что предметом проверки, проводимой государственными инспекторами труда не может являться оценка качества проведенной ими специальной оценки условий труда, необоснованно суживают предмет государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда и затрудняют решение стоящих перед ним задач. В целях повышения эффективности задачи государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда полагаем целесообразным исключить из п. 5 Рекомендаций по организации и проведению проверок соблюдения требований Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» организациями, уполномоченными на проведение специальной оценки условий труда, утвержденных Приказом Роструда от 02.06.2014 № 199, абзац второй.

В связи с тем, что вышеизложенный анализ законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по поводу специальной оценки условий труда, показал, что предмет и задачи государственной экспертизы условий труда входят составными частями, соответственно, в предмет и задачи государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда, встает вопрос о соотношении между понятиями «государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства» и «государственная экспертиза условий труда» (или «экспертиза качества специальной оценки условий труда»).

Исходя из соотношения между предметами (и задачами) государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда и государственной экспертизы условий труда, можно предположить, что экспертиза представляет собой особую форму контроля. Но такой вывод был бы поспешным.

Регулируя порядок проведения государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда и порядок проведения государственной экспертизы условий труда, российский законодатель относит их проведение к компетенции различных государственных органов: субъектом государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда является федеральная инспекция труда (ст. 353 ТК РФ), а субъектом государственной экспертизы условий труда – Федеральная служба по труду и занятости и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда (ст. 216.1 ТК РФ, Приказ Минтруда России от 12.08.2014 № 549н154). Уже этот критерий не позволяет рассматривать государственную экспертизу условий труда как особую форму государственного контроля за соблюдением законодательства о специальной оценке условий труда.