

## **Глава 25. Общие положения об охране труда. Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права**

### Вводные положения

Охрана труда тесно и органически связана с контролем и надзором за соблюдением трудового законодательства. Эту связь можно определить в следующих основных аспектах. Во-первых, в историческом аспекте, так как контроль и надзор в качестве отдельного института выделились именно для обеспечения соблюдения законодательства по охране труда и соответственно после его появления. Во-вторых, в аксиологическом, так как законодательство об охране труда, как и все трудовое законодательство, становится собранием благих пожеланий в случае отсутствия эффективного контроля и надзора за их исполнением. Как писал Ф. Бланшар, Генеральный директор МБТ, в 1974-1989 гг., «трудовое законодательство без инспекции - это упражнение в этике, но не обязательный элемент социальной дисциплины». Его предшественник на посту Генерального директора МБТ в 1948-1970 гг. Д. Морс выразился в том же духе: «Без такой инспекции трудовое законодательство является скорее теоретическим времяпровождением, чем совокупностью обязательных социальных правил». Вместе с тем институт охраны труда обеспечивает основополагающие права на жизнь и здоровье в процессе трудовой деятельности. В-третьих, структурно контроль за охраной труда, как и в целом контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства, осуществляют одни и те же органы и организации. Естественно, что контроль и надзор за охраной труда был и будет важнейшим направлением контроля и надзора в трудовом правовом поле. В этой связи выглядит вполне закономерным то, что традиционно в публикациях, посвященных охране труда, содержался обширный раздел, посвященный надзору и контролю. Соответственно, в публикациях о надзоре и контроле существенное место уделялось охране труда. В 70-х годах XX в. некоторые ученые (А.А. Абрамова, С.А. Голощапов, А.В. Ярхо и др.) на уровне учебной литературы относили нормы по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде к институту охраны труда. Некоторые современные авторы делают вывод о том, что в институт «охраны труда», помимо других, включается и подинститут «контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Такой вывод кажется нам излишне категоричным, но органическая связь охраны труда с контролем и надзором за соблюдением трудового законодательства несомненна. Дополнительным аргументом в пользу данного положения является выделение среди иных непосредственно связанных с трудовыми отношениями по надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство по охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 1 ТК РФ). Все вышеизложенное позволило нам в рамках одной главы объединить общие положения об охране труда и контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и

иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Отметим, что отношения по охране труда входят в структуру сложного длящегося трудового отношения. Как уже указывалось, согласно ст. 1 ТК РФ к непосредственно связанным с трудовыми относятся отношения по надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство по охране труда). Такая конструкция кажется нам достаточно искусственной, так как объединяет государственный контроль и надзор с профсоюзным контролем. В связи с терминологической неопределенностью законодатель легализует профсоюзный контроль, что затрудняет формализацию контроля в сфере труда в контексте общетеоретического разграничения надзора и контроля, о чем будет сказано далее. Это делает необходимым проведение анализа соотношения контроля и надзора в отраслевом аспекте. В то же время в советский период профсоюзы осуществляли функции контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства, в том числе в сфере охраны труда. Об этом мы уже писали в предыдущем разделе, посвященном рассмотрению проблем коллективного трудового права. Это позволило нам только затронуть обозначенный сюжет в рамках данной главы, так как формально он относится к коллективному трудовому праву.

***25.1. Охрана труда, контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства: историко-теоретический очерк (зарубежный и международный опыт)***

***25.2. Охрана труда, контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства: историко-теоретический очерк (российский опыт)***

***25.3. Охрана труда по нормам современного международного и зарубежного трудового права***

***25.4. Охрана труда по действующему российскому законодательству: вопросы теории и практики***

***25.5. Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений***

**25.1. Охрана труда, контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства: историко-теоретический очерк (зарубежный и международный опыт)**

Как мы уже писали в разделе 2 данного Курса (т. 1), исторически вопрос охраны труда лично свободных лиц первоначально не был достаточно острым и сглаживался природно-климатическими, демографическими и религиозными ограничениями. Это касается продолжительности рабочего времени из-за холодов и слабого искусственного освещения, недостатка рабочих рук в условиях постоянных

демографических кризисов, запрета работы в дни религиозных праздников и в воскресные дни и др. Впрочем, понимание возможных рисков для здоровья, связанных с трудом, пришло уже в Древнем мире. Гиппократ, «отец» медицины, констатировал связь между скальной пылью и легочными заболеваниями у работающих в каменоломнях. К концу Средневековья были достаточно хорошо известны неблагоприятные для здоровья последствия занятия отдельными ремеслами. Не являлись тайной и пагубное последствие переутомления от непрерывной и монотонной работы, необходимость минимального физического отдыха и сна, вредное влияние на человека целого ряда веществ (Я.-А. Коменский, Парацельс и др.).

Вопрос об охране труда в XVIII в. приобрел новое звучание и стал действительно актуальным. Это было связано с экономическим рывком, совершенным западной цивилизацией в то время. Паровые машины, новые ткацкие станки и другие технические усовершенствования постепенно превратили работника в придаток машины. Новая техника стоила дорого, а стремление к ее быстрой окупаемости привело к введению практически круглосуточной работы. Простейшие операции, прежде всего в ткацком производстве, требовали уже не высокой квалификации или даже большой физической силы, а только «эффекта присутствия» человека. Секуляризация общественного сознания и устаревание патриархальных начал общественной жизни привели к ослаблению сдерживающих моральных факторов: работа в религиозные праздники и ночное время, за оплату ниже уровня физического выживания стала скорее не исключением, а правилом. Одновременно улучшилась демографическая ситуация и ускорился процесс урбанизации, что способствовало притоку новых рабочих и превышению предложения рабочих рук над их спросом. В этих условиях существовавшие ранее законы о минимальном рабочем дне и максимальной заработной плате только ухудшали положение работника. Еще раз подчеркнем, что А. Смит и часть его последователей были сторонниками улучшения жизни рабочих, ибо это было экономически выгодно для страны и делало производство более эффективным. По мнению большинства исследователей, замена административного регулирования свободой труда, которой требовали А. Тюрго и А. Смит, была именно в интересах рабочих.

Но свобода труда, выражающаяся в свободе договора личного найма, при полном отсутствии правовых регуляторов почти немедленно привела к ухудшению положения работников. При этом охрана труда как таковая практически отсутствовала. В литературе были упомянуты следующие печальные «рекорды», которые дают возможность в полном объеме оценить состояние охраны труда в конце XVIII - начале XIX в. В машинном производстве кружев в Англии был зафиксирован случай, когда ребенок в возрасте двух лет имел постоянное занятие, в Голландии некоторые дети начинали работать с четырех лет, а трудовая деятельность в 5-7 лет была скорее правилом, а не исключением для выходцев из беднейших слоев населения. Средняя продолжительность жизни рабочих составляла 15 лет при среднем трудовом стаже до 10 лет. Даже в Англии только четверть рабочих составляли взрослые мужчины, а остальное приходилось на женщин и детей. При этом женский труд первоначально начал использоваться в кустарной промышленности с XV в., но постепенно начал вытеснять из многих отраслей мужской. Женщинам и детям за одинаковую с мужчинами работу часто платили в 2-3 раза меньше. Производственный травматизм вообще не поддается подсчету. Продолжительность рабочего дня доходила до 20 часов, а

некоторые «рационализаторы» из числа промышленников вводили так называемый полуторосменок, доводя непрерывную работу до 30 часов. Естественно, что спали и ели рабочие, не отходя от станков. Труд женщин и детей постепенно из-за экономической выгоды стал использоваться и на физически тяжелых производствах, в том числе в шахтах, при переноске тяжестей и др. Работа на спичечном производстве с белым фосфором делала рабочих за несколько лет полными инвалидами.

Первые попытки организовать инспекцию труда были предприняты в Великобритании в 1802 г., сразу после издания акта об охране здоровья, этике поведения подмастерьев на ткацких и других фабриках. Надзор за исполнением этого Закона осуществлялся комитетами на добровольной основе, но они показали свою полную неэффективность. В 1833 г. новым актом надзор был возложен на «лиц, занимающих высокое положение». Назначение первых четырех инспекторов во главе с А. Редгрейвом знаменует рождение современной инспекции труда, которая начала функционировать в 1834 г. Впоследствии по Закону 1902 г. Главному фабричному инспектору подчинялись пять окружных инспекторов, а им, в свою очередь, подчинялись инспекторы (трех классов) и ассистенты. Это была строго централизованная система.

Отметим, что аналогичную идею многими годами ранее выдвигал британский промышленник и гуманист Р. Оуэн. С идеей об учреждении государственного органа, осуществляющего контроль за охраной труда, почти одновременно в конце 30-х годов XIX в. выступили немец А. Шухарт и француз Д. Легран. Создавая фабричные инспекции и принимая законы об охране труда, правительства западных стран руководствовались не только гуманистическими побуждениями. В промышленно развитых районах налицо было начало вырождения рабочей молодежи. Солдаты из числа горожан резко уступали по физическим параметрам и состоянию здоровья своим сельским сверстникам. Это не удивительно, если учесть что их матери практически до дня рождения детей работали, а порой и жили в пыльных цехах, а сами они к моменту призыва имели часто более чем 10-летний стаж работы в антисанитарных условиях. Важное значение для изучения проблем охраны труда имело учреждение в Эльзасе (Франция) по инициативе фабриканта Ф. Доллфуса в 1867 г. Мюльгаузенского общества (ассоциации) по предупреждению несчастных случаев на фабриках. Его целью была выработка мер по обеспечению жизни рабочих в процессе трудовой деятельности. Сеть аналогичных учреждений непрерывно увеличивалась (Музей по предупреждению несчастных случаев в Париже, Музей гигиены труда в Мюнхене и др.).

Со второй половины XIX в. инспекции труда стали создаваться практически во всех странах Запада (Пруссия (1853 г.), объединенная Германия (1878 г.), Дания (1873 г.), Франция (1874 г.), Швейцария (1877 г.), Австро-Венгрия (1883 г.), Бельгия, Нидерланды, Финляндия, Швеция (1889 г.) и др.). Фабричные, промышленные, горные инспектора были независимы от местных властей, надзирали за исполнением фабричных законов и могли преследовать в административном или судебном порядке их нарушителей. Кроме этого, инспекции выполняли функции посредника между работниками и работодателями и должны были принимать превентивные меры по недопущению нарушений трудового законодательства и предотвращению трудовых споров. Инспектора нередко занимались научными исследованиями, должны были следить за новыми достижениями науки и техники. В начале XX в. инспекции труда были созданы во многих европейских государствах (Болгария, Италия, Румыния, Испания, Греция), а

после создания МОТ в 1919 г. этот процесс интенсифицировался (Польша, Чехословакия, Югославия и др.). Таким образом, в большинстве развитых стран инспекции труда были созданы уже к концу первой четверти XX в.

Во Франции и Бельгии впервые к содействию надзору за безопасностью горных промыслов были привлечены рабочие, что стало зачатком социально-партнерских форм контроля. Так, французский Закон 1903 г. учреждал особую должность делегатов от рабочих, в обязанности которых входило наблюдение за безопасностью в подземных разработках. Делегаты избирались самими рабочими из числа наиболее опытных специалистов или бывших рабочих.

Отметим, что предприниматели шли на проведение охранительных мероприятий прежде всего в тех случаях, когда это было необходимо для самого предприятия и сохранности имущества. Это касается охраны паровых котлов от взрывов, техники безопасности в шахтах и др. Затем стали проводиться мероприятия, непосредственно ограждающие работников от несчастных случаев при работе с машинами и направленные на оздоровление производственной среды. Этому способствовало активное давление самих рабочих, а также активизация деятельности государственных органов. Так, в 1869 г. в США был издан Закон об обязательном устройстве запасных выходов из шахт и необходимой вентиляции. Французские законы 1892 и 1893 гг. содержали ряд правил по поводу ограждения машин, колодцев и люков, о вентиляции и освещении мастерских, очистки их от пыли. Закон 1904 г. обобщил эти требования. В Англии Закон 1878 г. установил общие требования по охране труда: чистый воздух, вентиляция, отсутствие тесноты в производственных помещениях и др. В 1891 г. введено требование об обязательном получении удостоверения на предмет противопожарной безопасности для каждой открывающейся фабрики с численностью работников более 20. Закон 1895 г. обязал предпринимателей ограждать движущие части машин, установил определенную кубатуру воздуха на каждого рабочего и др. В Германском уставе о промышленности (вступил в силу в 1891 г.) в ст. 120 а) прямо закреплялось, что жизнь и здоровье рабочих должны ограждаться от технических опасностей настолько, насколько это возможно при существующем производстве. С 1900 г. на общегерманском уровне был введен целый ряд специальных правил для заводов свинцовых красок, свинцово-плавильных заводов, типографий, цинковых заводов, цинковых фабрик и др. С 1907 г. было запрещено использовать белый фосфор при производстве спичек. Общей тенденцией являлся запрет или ограничение работы с целым рядом вредных веществ (свинцовые белила, швейнфуртская зелень, цинк и др.).

В целом нормативная база охраны труда в большинстве стран Запада сформировалась в начале XX в. и менялась до середины века не очень значительно. В частности, английский фабричный Закон 1937 г. во многом дублировал предшествующий 1895 г. (с доп. 1897 и 1902 гг.), а новый Закон 1937 г. действовал более 10 лет. Итальянское Постановление о предотвращении несчастных случаев 1899 г. и Общий регламент по промышленной санитарии 1927 г. действовали до конца 50-х годов. Французский декрет 1913 г. о безопасности работников и гигиене труда с изменениями действовал более полувека. В то же время внутри инспекций в западных странах наметилась своеобразная специализация. Первый медицинский инспектор фабрик был назначен в Великобритании в 1898 г. К 1899 г. в штате появился первый советник-специалист по техническим вопросам. В 1901 г. в Германии была назначена инспектором фабрик и

первая женщина. Стимулирующее влияние на охранные мероприятия работодателей оказало введение материальной ответственности за вред, причиненный здоровью работника, а затем и легализация социального страхования, прежде всего от несчастных случаев на производстве. Это же можно сказать и об организации фабричной медицины, истоки формирования которой в России восходят еще к Закону 1866 г. Об этом мы уже упоминали в разделе 4 данного Курса (т. 1), а также в своих предшествующих публикациях.

Таким образом, в начале XX в. сложилась концепция охраны труда, сводившая ее преимущественно к трем составляющим:

1) система мероприятий, направленных на обеспечение безопасности анатомической целостности и физиологических функций организма работника от угрозы неблагоприятного (механического, термического, химического и др.) воздействия машин, оборудования, инструментов и других технических средств, именуемая впоследствии техникой безопасности (ограждение движущихся частей оборудования, выдача специальных средств и защитной одежды, предотвращающих химическое и термическое воздействие на работников, оснащение противопожарными средствами и др.);

2) санитария и гигиена труда как система мероприятий, направленных на предотвращение или уменьшение воздействия на организм работников влияния вредных производственных факторов (периодичность уборки и дезинфекции производственных помещений, выдача предметов личной гигиены, установление предельно допустимых уровней загазованности и концентрации вредных веществ и др.);

3) запрет или ограничение применения труда женщин и детей на наиболее вредных производствах. Это была так называемая узкая трактовка охраны труда, но она сочеталась и с широким подходом. Так, известный немецкий экономист и социолог В. Зомбарт определял охрану труда как законодательство, ставящее границы произволу договаривающихся сторон, что позволяло отождествить охрану труда со всем фабричным законодательством.

Одновременно утвердилась идеология, согласно которой охрана труда является обязанностью работодателя, а контроль за ее осуществлением возлагается на государственную инспекцию труда. Из этого делался ряд очевидных выводов, отказ от которых наметился только в последние десятилетия.

1. Опасный труд выбирается работником добровольно в условиях свободы труда. Риск, которому подвергается работник, компенсируется увеличенным размером заработной платы, иными гарантиями и компенсациями. Соответственно, работник сам вправе выбирать работу с определенным набором вредных факторов, соотнося их с возможными экономическими выгодами. Работник, таким образом, добровольно соглашается подвергнуться риску, свободно заключая трудовой договор с конкретным работодателем на выполнение определенной трудовой функции.

2. При этом государство должно контролировать наиболее опасные рабочие места и защищать рабочих от наиболее серьезных рисков. Это в какой-то степени ограничивает свободу предпринимательства, в связи с чем нормы по охране труда должны быть четкими, недвусмысленными и обязательными для всех работодателей. Это нормы должны касаться только конкретных видов рисков, оставляя остальные вопросы на усмотрение сторон трудового договора. Вследствие этого не будет нарушен принцип свободной конкуренции.

3. Проблемы охраны труда имеют в значительной степени научный и технический характер, в связи с чем в этой сфере первостепенное значение имеют знания и заключения экспертов. Участие работников в этом процессе либо не предполагается, либо должно быть сведено к минимуму.

Начало принципиальных изменений в правовой регламентации охраны труда в экономически развитых странах Запада пришлось на 60-70-е годы XX в., когда был принят целый ряд законов комплексного характера: Фабричный закон 1961 г. и Закон о технике безопасности и гигиене труда 1963 г. (Великобритания), Федеральный закон Вильямса-Штайгера «О безопасности труда и охране здоровья на производстве» 1970 г. (США), Закон о технике безопасности и производственной санитарии 1972 г. (Япония) и др. Принципиально новым явилось то, что они защищали работников от новых рисков техногенного характера (ионизирующего и радиоактивного излучения, шума и вибрации и др.), обеспечивали комплексный подход ко всей совокупности неблагоприятных производственных факторов (состояние воздушной среды, посторонние запахи и цветовой режим рабочих мест, питьевой режим, эргономические аспекты труда, психологические последствия влияния производственных факторов, санитарно-бытовое обслуживание и др.). Требования по технике безопасности и производственной санитарии стали более строгими и определенными, а охрана труда несовершеннолетних и женщин стали одним из главных приоритетов. В большинстве развитых государств в обязательном порядке стали создаваться службы здравоохранения по месту работы.

Очевидны и недостатки законодательства и мероприятий по охране труда того периода: небольшой штат и узость полномочий фабричной (трудоустрой) инспекции; достаточно большое количество «каучуковых» норм, ставящих мероприятия по охране труда в зависимость от «возможности», «экономического состояния» и т.д.

работодателя; недостаточная ответственность за нарушение норм по охране труда. Законодательство по охране труда охватывало не все категории работников.

Представители рабочих и профсоюзы по-прежнему не допускались к контролю за охраной труда. Исключения были крайне редкими. Так, английский Закон о шахтах 1954 г. допускал избранных работниками лиц к контролю за соблюдением техники безопасности и производственной санитарии в угледобывающей промышленности. Аналогичные права по контролю за соблюдением техники безопасности и производственной санитарии в шахтах во Франции имели избираемые работниками инспектора. В этой стране на промышленных предприятиях с числом работников более 50 создавались комитеты безопасности и гигиены труда, но они имели совещательный характер и работники не составляли в них большинство.

Крупной вехой в развитии трудового законодательства стало появление в 70-80-х годах прошлого века в Швеции, Норвегии (1977-1978 гг.), Нидерландах (1982 г.) актов, осуществивших комплексное регулирование охраны производственной среды. Они содержат ряд новых принципиальных положений. Суть их заключается в следующем: провозглашается, что производственная среда должна быть приспособлена к физическим и умственным потребностям человека, его возрасту, умениям и сноровке; работа организуется так, чтобы человек сам мог оказывать воздействие на условия своего труда; должны быть учтены особые проблемы и трудности лиц, работающих в изоляции; предприниматель обязан принимать во внимание личные наклонности каждого работника, развивать его инициативу; должны быть предприняты усилия для сокращения повторяющихся операций и работ, развития контактов между работниками;

труд должен носить осмысленный характер и создавать возможности для самовыражения каждого работника; сдельная система заработной платы в тех случаях, когда она негативно влияет на безопасность труда, не допускается; работник вправе прекратить работу, если считает, что ее нельзя продолжать без риска для жизни или здоровья; в этом случае он должен немедленно информировать администрацию, делегата по безопасности труда и других подвергающихся опасности работников. Эти акты знаменовали отход от относительно узкого, запрещающего и предписывающего законодательства к более гибкому, активному созидающему законодательству, позволяющему работодателю принимать те меры, которые будут максимально соответствовать опасностям, относящимся к конкретным предприятиям. Этот тип законодательства часто называют «основанным на целевой установке», так как он задает цели по охране труда и определяет желаемые и требуемые в конце результаты, но предоставляет работодателям значительную свободу для их достижения.

В этом контексте достоин внимания опыт Японии, где за последнюю треть XX в. при бурном росте производства степень производственного травматизма снизилась на порядок. Этому способствовали следующие факторы: 1) проведение политики в области охраны труда с опорой на данные научных исследований. В стране была создана целая сеть научных учреждений, занимающихся проблемами охраны труда; 2) развитая законодательная база охраны труда (Закон о технике безопасности и производственной санитарии 1972 г., Закон о контроле за рабочей средой 1975 г. и др.); 3) централизованная система руководства охраной труда во главе с Бюро трудовых стандартов с префектурными подразделениями; 4) плановый характер предупреждения производственного травматизма. Планирование проводится по пятилеткам начиная с 1958 г.; 5) налаженная система инспекторского контроля; 6) участие в системе охраны труда предпринимателей и профсоюзов; 7) идеологическое обеспечение проводимых мероприятий, проведение общественных кампаний «Нет несчастным случаям», недель профессиональной безопасности и др.

#### Международная охрана труда

Первыми к международной охране труда начали призывать еще в первой половине XIX в. Р. Оуэн и Д. Лэгран, о которых мы уже упоминали ранее. Британский фабричный инспектор и один из первых ученых-трудовиков, Л. Хорнер, в своей работе о детском труде (1840 г.) утверждал, что английские фабриканты будут меньше противиться дальнейшему развитию британского законодательства об охране труда, если они увидят, что примеру Великобритании последовали другие нации. О необходимости наднациональной охраны труда говорилось на рабочих конгрессах в 80-х годах XIX в. Первая попытка установить основы международной охраны труда была предпринята в 1890 г., когда по инициативе германского правительства в Берлине состоялась первая Международная конференция по охране труда. В резолюции, принятой на конференции, были намечены отдельные мероприятия по охране труда, но они имели рекомендательный характер. Отчасти этой проблемы мы уже касались в первом томе данного Курса (глава 11).

Вторая Международная конференция по охране труда состоялась в 1905 г. в Берне (Швейцария) и вынесла два основных постановления: 1) о запрещении ночной работы женщин; 2) о запрещении употребления белого (желтого) фосфора в спичечной промышленности. Указанные постановления в 1906 г. были оформлены путем составления международных соглашений, ратифицированных 13 государствами. В 1913



г. в Берне состоялась третья Международная конференция по охране труда, принявшая две основных резолюции: 1) о запрещении ночной работы подростков; 2) об ограничении рабочего дня для женщин и подростков 10 часами. Впрочем, эти резолюции из-за начавшейся Первой мировой войны так и не были ратифицированы. В 1912 г. состоялся Международный технический конгресс по предупреждению несчастных случаев и промышленной гигиене, где нашу страну представлял фабричный инспектор Л.Н. Игнатов. В годы войны примерно однородные программы по охране труда выдвинули конгрессы государств Антанты в Лидсе (1916 г.), а также государств Тройственного союза (с участием некоторых нейтральных держав) в Берне (1917 г.). Эти программы легли в основу единой программы по международной охране труда, выработанной на Международном конгрессе профсоюзов в феврале 1919 г. Наконец, Версальский мирный договор, заключенный 28 июня 1919 г., включал в себя XIII раздел, посвященный вопросам охраны труда, преимущественно организационного характера. Этот раздел предусматривал, в частности, создание МОТ. В ст. 427 Версальского договора под названием «Хартия труда» определялись общие принципы, которые должны были быть положены в основу разработки и заключения международных соглашений об охране труда (свобода коалиций работников и работодателей, установление обязательного минимума заработной платы, 8-часовой рабочий день, еженедельный отдых не менее 24 часов, запрещение детского труда и охрана труда подростков, уравнивание в правах на охрану труда туземных и иностранных рабочих, создание инспекций труда с привлечением в их состав женщин). Характерно, что пять из шести принятых на Первой сессии МОТ (Вашингтон, 1919 г.) конвенций были прямо связаны с охраной труда (№ 1 о рабочем времени в промышленности, № 3 об охране материнства, № 4 о труде женщин в ночное время, № 5 о минимальном возрасте для приема на работу в промышленности, № 6 о ночном труде подростков в промышленности). В 1937 г. принимается Конвенция № 62 о технике безопасности в строительстве. Согласно пункту g) раздела III Филадельфийской декларации МОТ (1944 г.) эта организация приняла на себя торжественное обязательство способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью защиту жизни и здоровья трудящихся всех профессий.

Прямое отношение к охране труда имели Конвенции МОТ № 110 о плантациях (1958 г.), № 119 о снабжении машин защитными приспособлениями (1963 г.), № 138 о минимальном возрасте (1973 г.), № 139 о профессиональных раковых заболеваниях (1974 г.), № 148 о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация) (1977 г.), № 150 о регулировании вопросов труда (1978 г.) и др. В 1970-х годах МБТ разработало Международную программу улучшения условий труда и производственной среды. Ее главной идеей была тесная увязка безопасности и гигиены труда с условиями труда в рамках таких более широких понятий, как защита трудящихся, производственная среда или качество трудовой жизни. Такая концентрация внимания МОТ на проблемах охраны труда сохранилась и в дальнейшем, о чем будет сказано в следующем параграфе.

Определенную позитивную роль сыграла Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в рамках которой с 1950 г. разрабатывалась проблема служб здравоохранения по месту работы. Впоследствии это оформилось в программу «Здоровье для всех работающих», одобренную в 1996 г. Выделены главные цели охраны здоровья трудящихся: 1) поддержание и укрепление здоровья трудящихся и их способности к

труду; 2) улучшение условий труда и обеспечение безопасной работы; 3) развитие структуры и культуры каждой организации для позитивного социального климата; 4) обеспечение слаженной работы и повышение эффективности деятельности организации. Ключевым понятием охраны труда работников, определенным ВОЗ и МОТ в рамках деятельности совместного комитета в 1950 г., стала «охрана здоровья трудящихся». В 1994 г. ВОЗ утвердил Всеобщую глобальную стратегию в области профессионального здоровья. Речь в данном случае идет об адаптации работы к человеку и каждого человека к его работе. На уровне МОТ проблема служб здравоохранения по месту работы впервые была затронута в Рекомендации № 112 о службах здравоохранения на предприятиях (1959 г.). Им отводилась преимущественно профилактическая функция, а также способствование физической и психологической адаптации работников, их профессиональному отбору и ориентации. Конвенция МОТ № 161 о службах гигиены труда (1985 г.) (не ратифицирована Россией) также делала упор на превентивные функции служб здравоохранения по месту работы. Кроме того, они должны консультировать работодателей, работников и их представителей по вопросам безопасности условий труда и адаптации работы к возможностям работника.

Во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) (п. 1 ст. 23) закреплено, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) в понятие права на справедливые и благоприятные условия труда включается обеспечение каждому условий работы, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 7). На региональном уровне Европейская социальная хартия (1961 г., в ред. 1996 г.) посвящает праву на безопасные и здоровые условия труда целую статью. Провозглашается, что государства - участники Хартии берут на себя обязательства: издать правила по технике безопасности и гигиене труда; создать надзорный механизм для осуществления этих правил; консультироваться по мере необходимости с организациями предпринимателей и работников по поводу мер, направленных на улучшение техники безопасности и гигиены труда. Отметим, Европейский Союз (ЕС) является наиболее «продвинутой» организацией в области охраны труда. Еще в 1962 г. в его рамках был создан специальный отдел по промышленному здоровью и безопасности в рамках Пятого Генерального директората, а также Консультационный комитет по безопасности, здоровью и гигиене и Комиссия по безопасности и здоровью в угольной промышленности и других добывающих отраслях. В 1988 г. ЕС одобрил Программу действия в области безопасности, гигиены и здоровья на работе. В 1989 г. принимается Директива ЕС № 89/391, посвященная мерам по совершенствованию безопасности и гигиены труда на рабочих местах. Показательно, что в этой организации решения по вопросам охраны труда принимаются не по достижению консенсуса, как это должно быть по общему правилу организации, а квалифицированным большинством.

Об охране труда по современному международному и зарубежному законодательству будет сказано в отдельном параграфе данной главы Курса.

В заключение сделаем следующие выводы.

1. Трудовое законодательство начало формироваться в начале XIX в. именно в качестве законодательства по охране труда сначала в Англии, а затем в других странах Запада. В Англии была создана согласно Закону 1833 г. и первая инспекция труда. В большинстве развитых стран инспекции труда были созданы к концу первой четверти

XX в. Сложившаяся в то время модель охраны труда просуществовала с небольшими изменениями до начала второй половины XX в.

2. В начале XX в. сложилась концепция охраны труда, сводившая ее преимущественно к трем составляющим:

1) техника безопасности, система мероприятий, направленных на обеспечение безопасности анатомической целостности и физиологических функций организма работника от угрозы неблагоприятного воздействия машин, оборудования, инструментов и других технических средств;

2) санитария и гигиена труда как система мероприятий, направленных на предотвращение или уменьшение воздействия на организм работников влияния вредных производственных факторов;

3) запрет или ограничение применения труда женщин и детей на наиболее вредных производствах.

Это была так называемая узкая трактовка охраны труда, но она сочеталась и с широким подходом, в рамках которого охрана труда отождествлялась со всем фабричным законодательством.

3. До середины XX в. законодательные акты по охране труда на Западе в основном регламентировали отдельные мероприятия по охране труда, производственной санитарии и правовой защите труда женщин и несовершеннолетних. С 60-70-х годов XX в. принципиально новым явилось то, что акты по охране труда защищали работников от новых рисков техногенного характера, обеспечивали комплексный подход ко всей совокупности неблагоприятных производственных факторов, а охрана труда несовершеннолетних и женщин стала одним из главных приоритетов. В большинстве развитых государств в обязательном порядке стали создаваться службы здравоохранения по месту работы. В 70-80-х годах в странах Запада начал формироваться тип законодательства, который часто называют «основанным на целевой установке», так как он задает цели по охране труда и определяет желаемые и требуемые в конце результаты, но предоставляет работодателям значительную свободу для их достижения.

4. Первая попытка установить основы международной охраны труда была предпринята в 1890 г., когда по инициативе германского правительства в Берлине состоялась первая международная конференция по охране труда. Вторая и третья международные конференции состоялась соответственно в 1905 и 1913 гг. в Берне. Этот процесс интенсифицировался с созданием МОТ в 1919 г. Пять из шести принятых на Первой сессии МОТ (Вашингтон, 1919 г.) конвенций были прямо связаны с охраной труда. Эта тенденция сохранилась и в дальнейшем. Согласно пункту g) раздела III Филадельфийской декларации МОТ (1944 г.) эта организация приняла на себя торжественное обязательство способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью защиту жизни и здоровья трудящихся всех профессий. Определенную позитивную роль сыграла Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в рамках которой с 1950 г. разрабатывалась проблема служб здравоохранения по месту работы. Впоследствии это оформилось в программу «Здоровье для всех работающих», одобренную в 1996 г.

## 25.2. Охрана труда, контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства: историко-теоретический очерк (российский опыт)

Российская фабричная инспекция была создана согласно первому российскому фабричному Закону 1 июня 1882 г. как государственный орган, осуществляющий контроль за соблюдением законодательства о труде малолетних рабочих и их начальным обучением. За образец была взята практика Великобритании, где инспекция начала работу еще в 1834 г. В отличие от стран Запада, где появление первых актов фабричного законодательства и создание фабричных инспекций были разделены десятилетиями, в России это произошло практически одновременно. Это свидетельствует в том числе о том внимании, которое уделяли российские ученые и общественные деятели зарубежному опыту.

Единственной санкцией, которую инспекция вправе была применять за нарушение закона, являлся штраф 100 рублей. Первым Главным инспектором стал тайный советник Е.Н. Андреев (1829-1889 гг.), которого в 1884 г. сменил Я.Т. Михайловский, остававшийся в этой должности до ее упразднения в 1894 г. Штат фабричной инспекции «первого призыва» был утвержден 12 июня 1884 г. Первыми окружными фабричными инспекторами стали К.А. Блюменфельт, Г.И. Городков, К.В. Давыдов, С.И. Миропольский, П.А. Песков, В.В. Святловский, И.О. Новицкий, А.В. Шидловский, И.И. Янжул. По оценке В.П. Литвинова-Фалинского, первый состав фабричных инспекторов в целом был удачен как «в нравственном, так и в умственном отношении», проявлял бескорыстие и не принадлежал к бюрократии. А.А. Микулин был более критичен и считал, что в полном объеме со своими обязанностями из числа первых инспекторов справлялись только профессор политэкономии И.И. Янжул и доктор медицины П.А. Песков. Первоначально инспектора занимались обследованием своих округов. Всего в стране было создано девять фабричных округов, штат инспекторов, который готовился более полугодом и был укомплектован в 1885 г. Закон от 3 июня 1886 г. придал фабричной инспекции статус органа надзора. Если раньше она только карала за нарушения, то теперь должна была их прежде всего предупреждать, т.е. инспекции придавались и превентивные функции.

Организационно инспекция подчинялась Отделу промышленности Министерства финансов, а с 1905 г. - Отделу промышленности Министерства торговли и промышленности. Это был вертикальный срез ее структуры, а на местах чины инспекции действовали под руководством губернаторов в пределах их компетенции и были

поднадзорны Губернским (Областным) по фабричным и горнозаводским делам Присутствиям в части, установленной законодательством. Присутствия имели право налагать на заведующих промышленными заведениями денежные штрафы по делам, возбуждаемым фабричными инспекторами. Особая роль государства в этой части была очевидна уже в конце XIX в. А.В. Скопинский по этому поводу писал: «Вопросы об охране жизни и здоровья рабочих составляют существеннейшую задачу фабричного законодательства и священную заботу фабричной политики».

Деятельность российской фабричной инспекции регламентировалась Инструкцией чинам фабричной инспекции, введенной Распоряжением министра финансов в 1884 г. На смену ей пришел Наказ чинам фабричной инспекции, утвержденный совместно министром внутренних дел и министром народного просвещения в 1894 г. Согласно Закону от 14 марта 1894 г. фабричные округа и должности окружных фабричных инспекторов были упразднены, но были введены 18 должностей старших фабричных инспекторов и 125 фабричных инспекторов. Этим же Законом на инспекцию был возложен контроль за безопасностью эксплуатации паровых котлов, а также производство испытания этих котлов. Такими уникальными полномочиями была наделена фабричная инспекция только в России и Пруссии. Согласно Закону 1894 г. должности в фабричной инспекции должны были замещаться лицами, окончившими курс в высших учебных заведениях преимущественно технического профиля. В результате около 90% назначенных на должности инспекторов составляли техники. Запрет заниматься предпринимательской деятельностью и высокое денежное содержание делало инспекторов достаточно независимыми. Существовавший с декабря 1843 г. институт губернских механиков был упразднен, а их должности включены в штат фабричной инспекции, что увеличило его на 43 губернских механика. Таким образом, в деятельности фабричной инспекции совмещалось как правовое, так и техническое инспектирование.

Закон от 7 июня 1899 г. завершил организацию системы фабричного надзора. Были восстановлены шесть фабричных округов, упраздненных в 1894 г., и сформировано Главное фабричное присутствие для высшего руководства органами фабричного надзора, призванное унифицировать работу фабричных инспекторов. Контроль фабричной инспекции с этого времени распространялся и на горнозаводские предприятия, ранее подпадавшие под специальный горный надзор. Непрерывно рос штат инспекции. Если на 1884 г. было 20 инспекторов (главный инспектор, 9 окружных инспекторов и 10 их помощников), то в 1894 г. - 143; в 1897 г. - 171, а в 1899 г. - уже 257 (6 окружных, 61 старший и 190 фабричных инспекторов).

Новый Наказ чинам фабричной инспекции был принят 9 февраля 1900 г. Наказы в подробностях определяли права и обязанности инспекторов, прямо или косвенно вытекающие из законов. Фабричная инспекция также руководствовалась циркулярами и разъяснениями министра финансов (с 1905 г. - министра торговли и промышленности) и обязательными постановлениями фабричных присутствий. Формально они были обязательны только для чинов фабричной инспекции и даже не публиковались, являясь оперативными документами внутриведомственного использования. Только в 1898 г. вышел первый выпуск «Сборника узаконений, правил и распоряжений по делам, касающимся фабричной инспекции», что придало циркулярам и разъяснениям министра финансов характер ведомственных актов.

Наконец, акты, регулирующие ее деятельность были сведены в главу 3 «О фабричной

инспекции» Устава о промышленном труде (УПТ) (изд. 1913 г.). О порядке ее подчинения уже было сказано выше. Полномочия фабричной инспекции (ст. 34 УПТ) в совокупности с предусмотренными наказаниями и отдельными законодательными актами были достаточно обширны. Она по-прежнему наблюдала за исполнением постановлений о занятиях малолетних рабочих и организацией для них начального обучения, а также за работой несовершеннолетних и женщин. На инспекцию было возложено наблюдение за исполнением фабрикантами и рабочими правил, определяющих их обязанности и взаимные отношения. Это по сути означало расширение надзора до наблюдения за исполнением всего фабричного законодательства. В случае нарушений совместно с местной полицией составлялись протоколы, передаваемые затем в судебные органы, где инспектора в установленных случаях должны были поддерживать обвинение. Инспекция надзидала за исполнением правил о паровых котлах, а также за производством испытаний этих котлов. На инспекцию было возложена обязанность по собиранию, проверке и предварительной сводке статистических сведений о промышленных заведениях. Инспектора рассматривали и утверждали таксы, табели, расписания и правила внутреннего распорядка, утверждаемые фабричными управлениями, следили за наличием в местах выполнения работы правильно идущих часов. Особую важность имели меры к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон. Здесь акцент делался уже не на репрессивные, а на превентивные мероприятия.

Как уже отмечалось, фабричная инспекция не могла в полном объеме осуществлять функции органа по охране труда и контроля за соблюдением фабричного законодательства. Но само ее наличие позволяло сдерживать произвол работодателей и служило определенной гарантией для работников защиты их трудовых прав, в том числе в судебном порядке. В числе фабричных инспекторов и ревизоров оказались многие известные общественные деятели и ученые. Их отчеты представляли собой подлинно научные труды и давали органам власти и всему обществу обширную информацию к размышлению. Среди наиболее известных фабричных инспекторов можно отметить академика И.И. Янжула, профессоров А.Е. Андреева, А.Н. Быкова, Е.М. Дементьева, В.Е. Варзара, А.А. Пресса, а также А.И. Братолюбова, Л.Н. Игнатова, А.К. Клепикова, В.П. Литвинова-Фалинского, А.А. Микулина, Я.Т. Михайловского, П.А. Пескова, И.И. Тимофеева. Для большинства из них это была не только работа, но и вид общественного служения. Наиболее подробные публикации о деятельности фабричной инспекции были подготовлены прежде всего самими фабричными инспекторами, которые в большинстве своем одновременно являлись первыми преподавателями курсов фабричного (рабочего) законодательства в российских вузах. Определенное место деятельности фабричной инспекции уделялось в работах, посвященных охране труда и рабочему травматизму, а также фабричному законодательству и положению рабочего класса. Важным источником для изучения заявленной темы являются отчеты фабричных инспекторов, которые публиковались в 1884-1886 гг., а затем в 1900-1915 гг. К этой же категории можно отнести мемуары бывших фабричных инспекторов. В 1913-1917 гг. под эгидой Отдела промышленности Министерства торговли и промышленности выходил сборник «Охрана жизни и здоровья рабочих в промышленности». Всего было шесть выпусков (две части по три выпуска), редактором которых был А.А. Пресс при активном участии А.Н. Быкова. Помимо них в сборниках

публиковались работы ведущих российских ученых в данной области: военных инженеров, профессоров В.Л. Кирпичева и А.В. Сапожникова, доктора медицины Д.П. Никольского и др. Отметим, что большинство исследователей и до 1917 г. относились к работе фабричной инспекции достаточно критично, отмечая ее неспособность эффективно осуществлять защиту трудовых прав работников. При этом подчеркивалась и ее положительная роль не только как органа, разрешающего трудовые споры, но и могущего их предотвратить.

А.Н. Быков относил к безопасности труда требования, определяющие минимальный размер рабочего помещения, нормы вентиляции, освещения, условия пожарной безопасности, правила ограждения машин, подъемников, лестниц и др. По его мнению, сколько-нибудь серьезные мероприятия в России на этот счет в начале XX в. почти отсутствовали. А.Н. Быков видел следующие основные направления улучшения охраны труда: 1) предварительное рассмотрение проектов промышленных зданий и переоборудование уже имеющихся с точки зрения безопасности труда; 2) использование спецсредств (очки, респираторы, рукавицы и др.); 3) недопущение на наиболее вредные производства женщин и детей; 4) запрещение использования вредных веществ (белого фосфора и др.). Характерно, что важнейшим фактором снижения производственного травматизма А.Н. Быков считал введение государственного страхования от несчастных случаев.

В.П. Литвинов-Фалинский так определял основные характеристики деятельности фабричной инспекции.

1. Централизация фабричного надзора. Местные органы должны быть самостоятельны в разрешении отдельных вопросов, но их деятельность должна направляться и регламентироваться центральной властью. Это связано и с созданием равных условий для предпринимателей в условиях экономической конкуренции.

2. Системность в организации деятельности фабричной инспекции, сопряженной как с вертикальным подчинением, так и с территориальным разделением их функций. Он констатировал отсутствие этой системности в современный ему период начала XX в.

3. Строгое разграничение деятельности инспекции и полиции. При этом предлагалось считать недопустимым рассмотрение вопросов, подведомственных инспекции, чинами полиции. Полиции в этой части должна была только исполнять обязанности по преследованию на суде виновных в нарушении некоторых правил.

4. Сочетание в работе инспекции мер репрессивного и превентивного характера. Первого рода деятельность заключалась в наблюдении за исполнением законов, выявлении правонарушений и преследовании виновных в административном и судебном порядке. Превентивная деятельность заключалась в опеке над взаимными отношениями хозяев и рабочих, в предупреждении столкновений между ними и в принятии мер к улучшению быта рабочих. Значительная часть недоразумений между хозяевами и рабочими происходит от неясности или непонимания ими закона. В этой связи особую важность имеет примирительное разбирательство с участием инспекторов, которое предшествует формальному (судебному) разбирательству. В этих случаях инспекция выступает в роли посредника.

5. Содействие инспекции прокурорскому надзору. Особенно это касается выяснения обстоятельств несчастных случаев, по части которых инспектора являются наиболее сведущими лицами. В этой части фабричные инспектора фактически выступали в роли экспертов, хотя формально в силу процессуального законодательства в таком качестве

выступать не могли. Эти характеристики не утратили своего значения и в настоящее время. Еще один фабричный инспектор, А.А. Микулин, считал возникновение фабричного законодательства логичным и неизбежным следствием фабричной системы производства. Это законодательство, по его мнению, должно было ограждать рабочих от негативных последствий капиталистического способа производства и машинной индустрии, т.е. охранять труд в широком смысле. Он наметил целую программу реформирования фабричной инспекции, которая отличалась взвешенностью и реалистичностью. Эта программа включала: 1) распространение охраны труда не только на фабрично-заводских рабочих, но и на труд любых наемных рабочих вообще; 2) создание центрального учреждения на паритетных началах из представителей промышленников, рабочих и при участии государства, которое бы ведало охраной труда всех видов и согласовывало все возникающие между сторонами разногласия; 3) создание условий, благоприятных для самостоятельности рабочих, в том числе свободы объединения в профсоюзы; 4) формирование третейских и подобных им судов, построенных на равном представительстве сторон и решения которых имели бы для сторон обязательную силу, в том числе по вопросам, связанным с охраной труда. Он также предлагал вести регулярную статистику труда, четко соблюдать независимость инспекции труда, расширить круг ее полномочий.

Таким образом, еще в дореволюционный период сформировались два подхода к охране труда. В широком смысле она охватывала все трудовое законодательство, направленное на защиту прав работников и ограждение их от чрезмерной эксплуатации, в том числе ограничение рабочего времени, гарантированное время отдыха, ограничение материальной ответственности и гарантии по заработной плате и др.

В узком смысле охрана труда включала в себя технику безопасности, производственную санитарную, ограничение применения труда женщин и детей, а также контроль за соблюдением данных норм со стороны государства.

В советский период деятельность фабричной инспекции рассматривалась фрагментарно, в основном в контексте правового регулирования труда молодежи, истории рабочего вопроса и фабричного законодательства. Специальные исследования, за редким исключением, не проводились. Этому способствовала идеологизированность проблемы, ее «классовый» характер. В этом отношении является показательной реакция на исследование И.И. Шелымагина, где рассмотрена в том числе деятельность фабричной инспекции. Оно подверглось разгромной критике. Оснований для нее было более чем достаточно, особенно по части знания автором, экономистом по образованию, самого трудового законодательства. Но больше всего он критиковался за «плагиат, цитатничество и недооценку классовый борьбы». Между тем это была вынужденная мера. Он не мог сослаться на труды М. Балабанова («меньшевик и ликвидатора») или материалы газеты «Право» (по официальной терминологии «кадетской»), признаваемые идеологически вредными и недопустимыми в научных работах, хотя широко их использовал. В итоге вполне добротное описательное исследование, хотя и небезупречное, было объявлено «идеологической диверсией». В исторической и правовой науке таким методом закреплялся принцип, согласно которому о трудовом законодательстве и фабричной инспекции царской России можно было писать «либо плохо, либо ничего». Только в последние годы оживился интерес к истории фабричной инспекции, что нашло отражение в ряде новых публикаций.



Советский период

Программа РСДРП (1903 г.) содержала вполне реалистические положения о надзоре за охраной труда: назначение достаточного количества фабричных инспекторов во всех отраслях хозяйства и распространение надзора фабричной инспекции на все предприятия, применяющие наемный труд; назначение инспектрис в тех отраслях, где применяется женский труд; участие выбранных рабочими и оплаченных государством представителей в надзоре за соблюдением фабричных законов; установление уголовной ответственности нанимателей за нарушение законов об охране труда. Затем предлагалось все дело инспектирования передать выборным лицам от рабочих, на чем, в частности, настаивал В.И. Ленин. Отметим, что первый руководитель советского правительства руководствовался, вероятно, самыми гуманными побуждениями, но его отношение к жизни и здоровью рабочих было несколько двусмысленным. Не случайно он не считал отношение к здоровью личным делом каждого и даже называл его «казенным имуществом». Отсюда один шаг до передачи права государству распоряжаться этим «казенным имуществом».

Декретом СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об инспекции труда» была упразднена старая фабричная инспекция и была создана выборная инспекция труда. В КЗоТе 1918 г. охране труда был посвящен последний IX раздел. Характерно, что на инспекцию труда, технических инспекторов и на представителей санитарного надзора возлагалась «охрана жизни, здоровья и труда лиц, занятых какой бы то ни было хозяйственной деятельностью» (ст. 127). Такая «широта» создавала неопределенность как в функциях надзора, так и в их субъектах. По сути вся охрана труда в Кодексе сведена к регламентации деятельности инспекторов труда.

В условиях провозглашенной диктатуры пролетариата охрана труда этого самого пролетариата стала программным положением для партии большевиков. В программе РКП(б), принятой на VIII съезде партии (1919 г.), закреплялось следующее: «С установлением диктатуры пролетариата впервые создается возможность осуществить полностью программу-минимум социалистических партий в области охраны труда».

При этом выборность советами профсоюзов инспекторов труда и их тесное взаимодействие с профсоюзами порождали некоторую двойственность в их государственном статусе. В итоге на X съезде РКП(б) (1921 г.) провозглашается необходимость полной передачи функций по охране труда от Народного комиссариата труда (НКТ) и местных отделов труда, как это предусматривалось ст. 128 КЗоТа 1918 г., во Всероссийский центральный совет профессиональных союзов (ВЦСПС) и местные советы профсоюзов. Впрочем, здравый смысл с развитием нэпа возобладал, и Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 13 апреля 1922 г. была оформлена передача функций охраны труда НКТ РСФСР. В ведении этого наркомата оказались все государственные функции по охране труда, а также санитарные и технические инспекции. НКТ принимал, как правило, единые (сквозные) правила и нормы по технике безопасности и производственной санитарии независимо от отрасли народного хозяйства. Большинство из них действовало до начала 60-х годов. Нормативные акты по отдельным вопросам охраны труда могли принимать другие государственные органы (Совет труда и обороны, Народный комиссариат здравоохранения СССР и др.). Постановления по труду профсоюзов становились обязательными только в том случае, если они утверждались НКТ. Отчасти это было связано с провозглашенной «борьбой с капиталистическими элементами», а государственным органам было гораздо

эффективнее надзирать за соблюдением трудового законодательства на легализованных капиталистических предприятиях. «Борьба с капиталистическими элементами» стала официально провозглашаться важнейшей задачей инспекции труда. Отсюда достаточно двусмысленная констатация ситуации: «Рабочие выражаются, что предприниматели боятся тени мимо идущего инспектора труда не менее, чем в первое время революции боялись одного упоминания про ЧК». КЗоТ 1922 г. трактовал охрану труда значительно шире, чем предшествующий Кодекс. Этот институт включал в себя правила техники безопасности, санитарно-гигиенические требования, надзор за исполнением норм, касающихся здоровья и жизни трудящихся (раздел XXV «Охрана труда»). Статья 139 закрепляла право рабочих и служащих на безопасные и здоровые условия труда. Особый раздел ХШ был посвящен труду женщин и несовершеннолетних. В обоих КЗоТх инспекции предоставлялись обширные полномочия, включая дачу заключения на открытие новых предприятий, на дачу обязательных для исполнения предписаний и на привлечение виновных в нарушении норм по охране труда к ответственности. Часть нормативных правовых актов, принятых в тот период, прямо не отменены и в настоящее время.

Отметим, что в 1933 г., после упразднения НКТ СССР и передачи его функций ВЦСПС, контроль за соблюдением трудового законодательства был передан в систему профсоюзных инспекций труда (правовая, техническая, санитарная), а к 1940 г. все эти инспекции были слиты в единую техническую инспекцию. Она имела широкие полномочия, но лишалась некоторых функций контроля за соблюдением общих норм трудового права. Нормативные акты в сфере охраны труда (инструкции, правила, разъяснения) принимал уже ВЦСПС с предварительной санкции СНК СССР. Часть актов принималось Правительством совместно с ВЦСПС, а часть - и с Верховным Советом СССР. В результате сложилась весьма странная ситуация, когда общественные организации-профсоюзы одновременно наделялись функциями государственного надзора и общественного контроля. Ситуация несколько изменилась в 60-х годах XX в., когда контроль за соблюдением законодательства о труде возлагался на комиссии, создаваемые при фабрично-заводских местных комитетах (ФЗМК). Предполагалось создание следующих комиссий: по производственно-массовой работе, заработной плате и нормированию труда, охране труда, по работе среди молодежи, по социальному страхованию, по пенсионным вопросам. Положения об этих комиссиях утверждались Президиумом ВЦСПС. Контроль данных органов должен был охватывать всю правореализационную деятельность в сфере труда от приема на работу до прекращения трудового договора. Такая ситуация с некоторыми изменениями сохранилась до 1994 г., когда была создана Федеральная инспекция труда. Подробнее об этом будет сказано в специальном параграфе данной главы Курса.

Охрана труда по-прежнему провозглашалась важной задачей советского трудового права, что подтверждается интенсивными исследованиями данной проблематики в 20-е годы. Иностранный опыт исследовался достаточно продуктивно, хотя иногда и излишне критично. Центром научных исследований по данной проблеме стал Государственный институт охраны труда, организованный С.И. Каплуном (1897-1943 гг.) и В.А. Левицким. Общий подход к охране труда сохранил двойкий характер. С одной стороны, она охватывала при широком толковании всю «совокупность требований организованного пролетариата в его жесткой экономической борьбе с капитализмом» (зарплата, рабочий день и др.). Узкое толкование включало в себя «биологическую охрану труда, т.е.

охрану работающего человеческого организма от вредностей и опасностей, которые выдвигает перед ним его профессиональный труд» (санитарно-техническая охрана труда, запрет или ограничение применения детского и женского труда, особенности охраны труда отдельных групп трудящихся, структура и деятельность органов по охране труда). Иначе говоря, «охрана труда - не защита экономических интересов трудящихся, а физиологическая охрана организма рабочего от вредных побочных явлений, которые сопровождают трудовой процесс».

В 30-х - начале 50-х годов вопросы охраны труда были на периферии внимания советских исследователей. Это отчасти объясняется тем, что в годы форсированной гонки за выполнением планов первых пятилеток охране труда уделяли меньше внимания. Отметим, что Н.Г. Александров отнес обязанность по охране труда (обеспечению здоровых и безопасных условий труда) к одной из основных обязанностей администрации. При этом она является односторонней, осуществляется работодателем и за его счет. Она не служит ответным действием на выполнение работником обязанности трудиться и не соотносится со степенью выполнения этой обязанности. Примечательно, что передача государственных контрольных функций за охраной труда от государства к профсоюзам не имела аналогов в мире, а в теории была не мыслима. С.Н. Братусь предложил выход из ситуации, рассматривая профсоюзные органы в процессе осуществления государственного контроля по охране труда «как учреждения, а не как построенные на членстве организации». Собственно говоря, профсоюзы и были тогда бюрократическим учреждением, а не общественной организацией. Но умеренная позиция С.Н. Братуся была единодушно отвергнута учеными-трудовиками со ссылкой на высокий авторитет профсоюзов.

Первые диссертационные исследования по данной проблематике носили в основном описательно-констатирующий характер, но уже Я.Л. Киселев (1903-1966 гг.), Т.М. Кузьмина предлагали четко разграничить государственную и общественную составляющие профсоюзного контроля. В названный период достаточно большое внимание ученые уделяли ответственности, прежде всего уголовной, за нарушение норм по охране труда. Эта тенденция в некоторой степени прослеживается до начала 80-х годов XX в.

С конца 50-х годов вопросам охраны труда стали уделять большее внимание. Если до начала 40-х годов было небольшое количество правил и норм по охране труда и производственной санитарии в отношении отдельных производств, то к 1961 г. таких правил было уже более 540, а к 1970 г. действовало более 900 общих и отраслевых актов по охране труда. В некоторых нормативно-правовых актах можно увидеть элементы системного подхода к охране труда, попытки задействовать в этом деле новые научные достижения. Отметим, что КЗоТ 1971 г. выгодно отличался от предшествующих кодексов более развернутой правовой регламентацией охраны труда (глава X). Право на здоровые и безопасные условия труда закреплялось в числе основных трудовых прав рабочих и служащих (ст. 2). Этому праву корреспондировала соответствующая обязанность администрации обеспечить работникам здоровые и безопасные условия труда (ст. 139). В главе достаточно подробно прописывались меры техники безопасности труда, порядок принятия правил по охране труда, инструктаж по технике безопасности и охране труда, расследование несчастных случаев на производстве, вопросы выдачи спецодежды и спецсредств, медицинские осмотры, порядок перевода на более легкую работу по медицинским показателям и др. Главы XI

и ХН были посвящены труду женщин и молодежи и также содержали трудоохранительные нормы, являясь как бы продолжением предшествующей главы об охране труда.

В конце 50-х - начале 80-х годов XXв. охрана труда рассматривалась советскими учеными в нескольких правовых аспектах:

- 1) как один из принципов трудового права (и одновременно межотраслевой принцип), получивший закрепление в законодательстве;
- 2) как один из институтов трудового права. Он включал в себя: а) нормы по технике безопасности и производственной санитарии, а также правила, регулирующие планирование и организацию охраны труда; б) нормы, регламентирующие деятельность органов государственного надзора и общественного контроля в области охраны труда; в) нормы по специальной охране труда женщин и подростков, а также лиц с пониженной трудоспособностью<sup>1</sup>. Некоторые ученые относили сюда и правила, устанавливающие материальную ответственность работодателя за ущерб, причиненный рабочим и служащим повреждением их здоровья, а также нормы об ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об охране труда. При этом только в отдельных случаях исследователи по-прежнему трактовали охрану труда как совокупность правовых норм по технике безопасности и производственной санитарии<sup>2</sup>;
- 3) как одно из основных трудовых прав, право на здоровье и безопасные условия труда. В этом аспекте конституционное право на охрану труда рассматривалось как субъективное право общего характера, являющееся элементом правового статуса гражданина СССР;
- 4) как комплексный институт трудового права, комплексное межотраслевое законодательство и комплексный межотраслевой институт. В советский период наиболее плодотворное исследование проблем охраны труда в данном контексте начал И.Я. Киселев и продолжил его ученик С.А. Голощапов (1923-1986 гг.). К охране труда они подходили как к многоуровневому и многоаспектному явлению, нуждающемуся в комплексном анализе. Охрана труда виделась им как сложное межотраслевое образование (комплексный институт отрасли права). Я.Л. Киселев определял охрану труда как совокупность правил и норм, устанавливающих систему технических, санитарных, организационных и других мероприятий, непосредственно направленных на создание безопасных и здоровых условий труда, обеспечение которых возлагается на работодателя под надзором и контролем органов государственного надзора и профсоюзного контроля. В советский период это определение охраны труда было доктринально ведущим, нашло отражение в законодательстве. По мнению С.А. Голощапова, этот институт представлял собой совокупность норм различных институтов трудового права, устанавливающих мероприятия, непосредственно направленные на охрану здоровья рабочих и служащих в процессе труда, компенсацию воздействия внешних факторов, и обеспечивающих гарантии соблюдение этих норм. Эти нормы объединяет одна цель - защита здоровья работников от воздействия опасных и вредных факторов непосредственно в процессе труда. Соответственно, к институту охраны труда относятся некоторые нормы по оплате труда, рабочему времени и дополнительным отпускам лицам за работу с тяжелыми и вредными условиями труда или в особых климатических условиях, нормы о профсоюзном контроле и переводе по состоянию здоровья и др. Кроме того, как комплексное межотраслевое законодательство охрана труда включает в себя некоторые нормы гражданского права

(ответственность за причинение вреда жизни и здоровью работника и др.), административного права (публичный надзор и контроль, административная ответственность за нарушение норм по охране труда и др.), права социального обеспечения (страхование от несчастных случаев на производстве и др.), а также технические нормы (в широком смысле). С некоторыми поправками в связи с изменением действующего законодательства данный подход и в настоящее время сохраняет свою актуальность, о чем будет сказано в следующих параграфах данного издания.

В этот же период возобновилась дискуссия об охране труда в широком и узком смысле. В «широком» смысле охрана труда фактически отождествлялась со всей совокупностью трудово-правовых норм, поскольку все они охраняли труд работников и были приняты в интересах трудящихся. До логического завершения эту идею довел С.А. Иванов, провозгласивший охрану труда как основное социальное назначение трудового права. Такая трактовка охраны труда имеет право на существование, тем более что трудовое право и зародилось именно как право охраны труда. В то же время в конкретно-правовом аспекте более конструктивна трактовка охраны труда в узком смысле, как комплексного института трудового права. Об этом более подробно нами уже было написано в первом томе данного Курса. Эти две трактовки не стоит противопоставлять, так как широкая трактовка дается в контексте социального назначения и функций трудового права и отражает в значительной степени социальный аспект проблемы. Если же говорить собственно об институте охраны труда, то узкая трактовка должна быть доминирующей. На это уже указывалось в советской научной литературе. Две вышеназванные трактовки охраны труда были отражены в советской литературе. Этой проблемы мы еще коснемся в следующих параграфах данной главы Курса.

Некоторую компромиссную позицию занимали ученые, выделявшие «охрану трудовых прав рабочих и служащих», вкладывая в это понятие содержание, аналогичное охране труда в широком смысле (трудо- договор, право на гарантированную государством заработную плату, право на отдых, право на здоровые и безопасные условия труда, на профессиональную подготовку и др.). В качестве органов, осуществляющих охрану трудовых прав рабочих и служащих, выступали органы народного контроля, органы специализированного государственного надзора, профсоюзы, технические и правовые инспекции профсоюзов, советы народных депутатов, министерства и ведомства, Генеральная прокуратура СССР, органы по рассмотрению трудовых споров. В таком контексте конструкция «охраны трудовых прав рабочих и служащих» имела достаточно гибридный характер и выполняла в значительной части пропагандистскую и просветительную функции. Отметим, что надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда с начала 70-х годов осуществляли согласно ст. 104 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. и ст. 244 КЗоТа РСФСР 1971 г.: Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры; советы депутатов трудящихся; министерства и ведомства; специальные уполномоченные государством органы (ст. 245-247 КЗоТа 1971 г.); профессиональные союзы и состоящие в их ведении техническая и правовая инспекции труда.

Примечательно, что помимо технических и санитарно-гигиенических условий труда советские ученые начали писать и об эстетических факторах условий труда, которые имеют прямое отношение к травматизму и профессиональным заболеваниям. Обращалось внимание и на психофизиологические факторы производства

преимущественно в аспекте взаимодействия человека и машины. Перестала считаться лженаукой эргономика, выступающая в качестве интегрирующей науки о «человеческом факторе» и условиях труда, о комплексном взаимодействии человека и машины. В этот период был обоснован ряд позитивных положений по усилению охраны труда, который нашел отражение в современном законодательстве. Это, например, предложение законодательно закрепить право отказа работника от выполнения работы при необеспечении безопасности условий труда.

Особенностью советского трудового законодательства являлось то, что право на охрану труда (безопасные и здоровые условия труда) в законодательстве прямо не раскрывалось и количество правомочий выводилось косвенно из совокупности законодательных норм. В этом контексте выделялись правомочия на: 1) информацию об условиях труда; 2) инструктаж по безопасному ведению работ; 3) нормальные условия труда; 4) обеспечение средствами индивидуальной защиты за счет средств работодателя; 5) получение определенных компенсаций за работу во вредных условиях труда; 6) перевод на более легкую работу по состоянию здоровья; 7) участие в контроле за деятельностью администрации в данной сфере; 8) требование о расследовании обстоятельств несчастного случая или профессионального заболевания; 9) возмещение ущерба в связи с повреждением здоровья и правомочие требовать привлечения к ответственности лиц, виновных в этом. Очевидно, что этим правам корреспондировались соответствующие обязанности работодателя. В 70-80-х годах число публикаций по охране труда увеличилось, но в значительном числе они имели характер комментария действующего законодательства или носили агитационно-пропагандистский либо учебный характер. Диссертационных работ было относительно немного, а отраслевому контролю и надзору было посвящено относительно немного публикаций. В постсоветский период стали абсолютно преобладать комментарии законодательства об охране труда.

В постсоветский период отечественное законодательство претерпело достаточно серьезную трансформацию, связанную с изменением роли государства и профсоюзов. Первое перестало быть единственным работодателем и организатором всех мероприятий в сфере безопасности труда. Новая роль государства в этой сфере свелась к установлению стандартов и пороговых показателей в сфере охраны труда, а также к осуществлению надзора и контроля за их соблюдением. Профсоюзы утратили функции органов государственного надзора, оставив за собой только общественный контроль в ослабленной форме. В процессе этой трансформации важную роль сыграли Основы законодательства РФ об охране труда от 6 августа 1993 г. Они были дополнены целым рядом подзаконных нормативных правовых актов, в числе которых Постановление Правительства РФ от 23 августа 1995 г. № 843 «О мерах по улучшению условий и охраны труда» и Федеральная целевая программа улучшения условий и охраны труда на 1998-2000 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1409). Отметим, что на последнюю программу Правительство РФ не смогло выделить из федерального бюджета средств, как и на предшествующую Федеральную программу первоочередных мер по улучшению условий и охраны труда на 1995-1997 гг. Некоторые позитивные изменения начали происходить только на самом рубеже XX-XXI вв., что совпало с принятием Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (отменен ФЗ от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ). Кроме того, отсутствовала и нормативная база для участия работников в

мероприятиях по охране труда. Принятые Постановлением Минтруда РФ от 12 октября 1994 г. № 64 «Рекомендации по формированию и организации деятельности совместных комитетов (комиссий) по охране труда, создаваемых на предприятиях, в учреждениях и организациях с численностью работников более 10 человек» практически не имели правовых последствий. Об охране труда в настоящее время будет сказано в отдельном параграфе данной главы Курса.

В заключение сделаем следующие выводы.

1. Российская фабричная инспекция была создана согласно первому российскому фабричному Закону от 1 июня 1882 г. как государственный орган, осуществляющий контроль за соблюдением законодательства о труде малолетних рабочих и об их начальном обучении. В теории были выделены следующие основные характеристики деятельности фабричной инспекции: 1) централизация фабричного надзора; 2) системность в организации деятельности фабричной инспекции, сопряженной как с вертикальным подчинением, так и с территориальным разделением их функций; 3) строгое разграничение деятельности инспекции и полиции; 4) сочетание в работе инспекции мер репрессивного и превентивного характера; 5) содействие инспекции прокурорскому надзору. Фабричная инспекция до 1917 г. не могла в полном объеме осуществлять функции органа по охране труда и контролю за соблюдением фабричного законодательства. Но само ее наличие позволяло сдерживать произвол работодателей и служило определенной гарантией для работников защиты их трудовых прав, в том числе в судебном порядке. В числе фабричных инспекторов и ревизоров оказались многие известные общественные деятели и ученые, первые исследователи проблем трудового права.

Целостное законодательство по охране труда в дореволюционной России так и не было сформировано, а имеющиеся акты существенно отличались от западных аналогов не в лучшую сторону. В то же время динамика создания такого законодательства была положительной, с элементами системного подхода.

2. Советское законодательство по охране труда и практика его применения отличаются крайней противоречивостью, разрывом между гуманизмом замыслов и результатами осуществления. Наряду с несомненными достижениями (повышенная охрана труда женщин и детей, участие представителей работников в организации охраны труда, надзоре и контроле за исполнением трудового законодательства и др.) были и явные негативные явления (политизация контроля и надзора, приоритет экономических задач в ущерб охране труда, постепенное отставание стандартов в данной области от принятых на Западе и др.).

3. В советский период охрана труда рассматривалась учеными в нескольких правовых аспектах:

1) как один из принципов трудового права (и одновременно межотраслевой принцип), получивший закрепление в законодательстве;

2) как один из институтов трудового права. Он включал в себя:

а) нормы по технике безопасности и производственной санитарии, а также правила, регулирующие планирование и организацию охраны труда;

б) нормы, регламентирующие деятельность органов государственного надзора и общественного контроля в области охраны труда;

в) нормы по специальной охране труда женщин и подростков, а также лиц с пониженной трудоспособностью. Некоторые ученые относили сюда и правила,

устанавливающие материальную ответственность работодателя за ущерб, причиненный рабочим и служащим повреждением их здоровья, а также нормы об ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об охране труда;

3) как одно из основных трудовых прав, право на здоровье и безопасные условия труда. В этом аспекте конституционное право на охрану труда рассматривалось как субъективное право общего характера, являющееся элементом правового статуса гражданина СССР;

4) как комплексный институт трудового права, комплексное межотраслевое законодательство и комплексный межотраслевой институт.

Аналогичные подходы с некоторой корректировкой свойственны и современным научным исследованиям.

---

### **25.3. Охрана труда по нормам современного международного и зарубежного трудового права**

Проблемы охраны труда в современном международном и зарубежном праве приобретают все большую актуальность. Это обусловлено как утверждением идеологии социальной государственности и ростом гуманизма, так и увеличением потенциально опасных производственных факторов. По неполным данным, в производстве используется около 500 тыс. химических веществ и соединений, из которых менее половины прошло токсикологические испытания. Уже в конце XX в. было идентифицировано около 350 химических веществ, являющихся канцерогенными, с которыми люди сталкиваются на работе. Это в том числе широко применяемые на производстве деготь, сажа, хром, бензол, асбест и др. Даже в Европейском Союзе из более 150 млн наемных работников около 16 млн (чаще, чем каждый 10) подвержены влиянию вредных факторов. В развивающихся странах эта цифра несоизмеримо больше. Появляются все новые техногенные риски, которые ранее даже не прогнозировались. Так, в нашей стране с 2007 г. только начали говорить о необходимости бурного развития нанотехнологий. Между тем воздействие этого фактора на человека до конца не исследовано, но с 2004 г. в научный оборот уже введен термин «нанотоксикология».

По современным оценкам МОТ, в мире ежегодно происходит около 250 млн несчастных



случаев, а профессиональными заболеваниями болеет около 160 млн человек. Ежегодно в мире от несчастных случаев и заболеваний, связанных с трудовой деятельностью, гибнет более 2 млн человек. Свыше 5 тыс. человек погибают на рабочих местах каждый день, - это один смертельный случай каждые 15 минут. При этом вышеназванные цифры не только не уменьшаются, но и продолжают постепенно увеличиваться. Немаловажна и заинтересованность работодателей в усилении эффективности охраны труда, так как это способствует уменьшению издержек производства, сокращает невыход на работу по болезни, увеличивает производительность труда. По подсчетам Всемирного банка, от 10 до 20% ВВП ежегодно теряется в результате снижения работоспособности ввиду плохого состояния здоровья. Около 1/3 потерь, которые вызваны причинами, связанными с работой, можно предотвратить с помощью хорошо организованных программ охраны здоровья. Экономические потери из-за профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве составляют до 4% мирового валового национального продукта. Основной массив конкретных международных стандартов, детально регламентирующих безопасность и гигиену труда, содержится в конвенциях и рекомендациях МОТ. Многочисленные акты МОТ, принятые по данному вопросу, можно сгруппировать следующим образом:

- а) о безопасности и гигиене труда (Конвенция № 155 и Рекомендация № 164 (1981 г.), Протокол к Конвенции № 155 (2002 г.), Конвенция № 187 (2006 г.));
- б) о службах гигиены труда (Конвенция № 161 и Рекомендация № 171 (1985 г.));
- в) общие и отраслевые правила по технике безопасности и специальные технические правила оснащения станков и машин защитными приспособлениями (Конвенции № 119 (1963 г.) и 184 (2001 г.), Рекомендации № 118 (1963 г.) и 192 (2001 г.));
- г) о производственной среде (загрязнение воздуха, шум, вибрация), об обеспечении гигиены труда при использовании на производстве химических веществ (Конвенции № 148 (1977 г.), 170 (1990 г.), Рекомендации № 156 (1977 г.), 177 (1990 г.)); отраслевые правила по безопасности и гигиене труда в промышленности, в торговле, в учреждениях, в морском транспорте, в шахтах (Конвенции № 120 (1964 г.) и 176 (1995 г.), Рекомендации № 120 (1964 г.) и 183 (1995 г.)); санитарно-гигиенические правила, защищающие работников от производственных вредностей в виде опасных токсических веществ: бензола, асбеста, белого фосфора, канцерогенных веществ, свинцовых белил, радиации, спор сибирской язвы. По этим вопросам принято более 10 конвенций;
- д) о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенция № 174 и Рекомендация № 181 (1993 г.)), о предотвращении несчастных случаев на производстве (Рекомендация № 31 (1929 г.));
- е) о максимальном грузе (Конвенция № 127 и Рекомендация № 128 (1967 г.));
- ж) об охране здоровья трудящихся (Рекомендация № 97 (1953 г.));
- з) уведомление о несчастных случаях на производстве, профессиональных заболеваниях и их регистрации (Рекомендация № 194 (2002 г.)).

Вопросам охраны труда посвящено 19 из 21 Свода практических правил МОТ, принятых с 1980 по 2003 г. На 91-й сессии МКТ в 2003 г. были приняты Заключение о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда - глобальная стратегия. Сам 2003 г. был объявлен МОТ «Годом охраны труда». В 2005 г. на 93-й сессии МКТ было принято решение о разработке Конвенции, дополненной рекомендацией, под предварительным названием «Основы, содействующие

безопасности и гигиене труда». Характерно, что правительственные делегации целого ряда стран (США, Великобритании, Нидерландов и др.) предлагали ограничиться только принятием декларации по данному вопросу. На 95-й сессии МКТ в 2006 г. данный вопрос обсуждался повторно и было заслушано уже три доклада. Наконец, на этой же сессии была принята Конвенция МОТ № 187 об основах, содействующих безопасности и гигиене труда. Одной из ее главных целей провозглашалось «принятие активных мер в целях постепенного создания безопасной и здоровой производственной среды посредством национальной системы и национальных программ в области безопасности и гигиены труда, заложенных в актах МОТ\_» (п. 2 ст. 2). Конвенция включает требования к национальной политике, национальной системе безопасности и гигиены труда и национальной программе по безопасности и гигиене труда. Легализован термин «национальная культура профилактики в области безопасности и гигиены труда», означающий культуру, в которой право на безопасную и здоровую окружающую среду соблюдается на всех уровнях, когда правительства, работодатели и работники принимают активное участие в обеспечении безопасной и здоровой производственной среды посредством системы установленных прав, ответственности и обязанностей и когда принципу профилактики придается самый высокий приоритет (п. d) ст. 1). Эта Конвенция знаменует собой приоритет программного, комплексного подхода к охране труда.

Особенности охраны труда отдельных категорий работников

Труд женщин. В Международном пакте о социальных, экономических и культурных правах 1966 г. указано на необходимость особой заботы о женщинах-матерях в течение разумного периода до и после родов. В течение этого времени работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению (п. 2 ст. 10).

В Европейской социальной хартии 1961 г. (в ред. 1996 г.) ст. 8 посвящена праву работающих женщин на охрану материнства, которая обязывает государства предоставлять до и послеродовой отпуск общей продолжительностью не менее 14 недель с оплатой за счет средств социального обеспечения или из общественных фондов; запрещать увольнение женщин в период отпуска по беременности и родам; предоставлять женщинам-матерям перерывы в работе для ухода за грудными детьми; регулировать работу в ночное время беременных женщин и женщин-матерей; запретить использование труда беременных женщин, женщин, недавно перенесших роды, и женщин, ухаживающих за своими грудными детьми, на тяжелых и вредных для здоровья работах, в том числе на подземных работах. Государства должны принять должные меры по защите прав беременных женщин и женщин-матерей в отношении занятости. Более конкретные и детальные нормы об охране труда женщин и женщин-матерей имеются в актах МОТ.

Ограничение труда женщин в ночное время и на подземных работах Ограничению труда женщин в ночное время в промышленности посвящена Конвенция № 89 (1948 г.). Согласно этой Конвенции женщины, независимо от возраста, не используются на работах в ночное время, за исключением семейных предприятий и случаев форс-мажора («непреодолимой силы») или угрозы потери находящихся в процессе обработки скоропортящихся материалов. Термин «ночь» означает период продолжительностью по крайней мере в 11 последовательных часов, охватывающий промежуток времени между 22 часами вечера и 7 часами утра. Компетентный орган

власти может устанавливать различные промежутки времени для различных районов, отраслей промышленности, предприятий.

Указанная Конвенция не распространяется на женщин, занимающих ответственные посты административного характера, а также работающих в системе здравоохранения и обеспечения, которые обычно не занимаются физическим трудом. Запрещение ночного труда для женщин может быть временно отменено правительством, если в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств этого требуют национальные интересы.

Следует заметить, что многие развитые страны, особенно члены ЕС, в последние годы денонсировали Конвенцию № 89, считая, что она устарела и противоречит принципу равенства мужчин и женщин, в частности толкованию этого принципа Директивой ЕС от 9 февраля 1976 г. № 76/207. Эти страны выразили намерение ратифицировать в будущем Конвенцию № 171 о ночном труде (1990 г.), считая ее более гибкой и более соответствующей современным условиям. Она допускает в определенных случаях и с определенными ограничениями изменение установленной в Конвенции № 89 продолжительности ночного времени и изъятия из запрета на работу в ночное время. Указанные изменения и изъятия не разрешаются в отношении беременных женщин и в течение установленного времени после рождения ребенка.

Рекомендация № 13 (1921 г.) предлагает государствам принять меры регламентации ночного труда женщин, работающих по найму в сельском хозяйстве, с тем чтобы обеспечить предоставление им периода отдыха, соответствующего физическим потребностям и составляющего не менее 9 часов, причем этот период должен по мере возможности быть непрерывным. Конвенция № 45 (1935 г.) запрещает применение труда женщин любого возраста на подземных работах в шахтах, но допускает путем издания акта национального законодательства исключение из этого запрета женщин, занимающих руководящие посты и не выполняющих физической работы; женщин, занятых санитарным и социальным обслуживанием; женщин, проходящих курс обучения и допущенных к стажировке в подземных частях шахты в целях профессиональной подготовки; других женщин, которые должны спускаться время от времени в подземные части шахты для выполнения работы нефизического характера.

Охрана труда женщин-матерей. По вопросам охраны материнства действует всеобъемлющая Конвенция № 103 (1952 г.), охватывающая все сферы занятости: промышленные предприятия, непромышленные работы, сельское хозяйство, надомный труд. Согласно указанной Конвенции по представлению медицинского свидетельства, удостоверяющего предполагаемый срок родов, женщина имеет право на отпуск по материнству, продолжительность которого должна составлять по меньшей мере 12 недель и включать период обязательного послеродового отпуска. Его продолжительность устанавливается национальным законодательством, но не может быть менее 6 недель. Если роды происходят после предполагаемой даты, отпуск, взятый до этой даты, продлевается во всяком случае до фактической даты родов, причем продолжительность обязательного послеродового отпуска вследствие этого не сокращается. В случае болезни в связи с родами женщина имеет право на продление ее послеродового отпуска, максимальная продолжительность которого может определяться компетентным органом власти. В период отпуска по беременности и родам женщина имеет право на получение денежного пособия и медицинской помощи. Если женщина кормит своего ребенка грудью, она имеет право на перерывы,

продолжительность которых устанавливается национальным законодательством. Перерывы в работе для кормления ребенка считаются рабочими часами и оплачиваются. Увольнение женщины в период отпуска по беременности и родам не допускается. Государства, ратифицировавшие указанную Конвенцию, могут изъять установленные в ней запретительные и ограничительные нормы в отношении некоторых категорий непромышленных, сельскохозяйственных работ, домашнего труда, транспортных учреждений.

В 2000 г. МОТ приняла Конвенцию № 183 об охране материнства, пересмотревшую ряд положений Конвенции № 103. Новая Конвенция увеличила продолжительность отпуска по беременности и родам до 14 недель и внесла изменение в формулировку запрещения увольнения женщины в период отпуска по беременности и родам. Такое увольнение не допускается, за исключением случаев, когда оно вызвано другими основаниями, нежели беременность, роды, кормление ребенка. Бремя доказывания справедливости увольнения возложено на работодателя. Конвенция обязывает государства принять меры к тому, чтобы беременность и роды не вели к дискриминации женщин в сфере занятости. Это включает запрет на проведение теста на наличие беременности или требование представления справки об отсутствии беременности, если только национальное законодательство не запрещает прием на данную работу беременной женщины или кормящей матери или если данная работа создает опасность для женщины или ребенка. Конвенция № 171 запрещает ночной труд беременных женщин и женщин-матерей в течение периода продолжительностью по крайней мере 16 недель, из которых не менее 8 недель должны предшествовать предполагаемой дате рождения ребенка. В ряде случаев этот период может увеличиваться, например в связи с плохим состоянием здоровья женщины или ее ребенка.

Труд детей и молодежи. В Международном пакте о социальных, экономических и культурных правах 1966 г. указано, что дети и подростки должны быть защищены от эксплуатации; применение их труда на вредных и опасных производствах подлежит запрету; государствам предлагается установить минимальный возраст приема на работу (п. 3 ст. 10).

В Европейской социальной хартии минимальный возраст приема на работу установлен в 15 лет, а на опасные и вредные работы - в 18 лет; запрещено, как правило, использование молодежи до 18 лет на ночных работах, ограничена продолжительность их рабочего дня в соответствии с потребностями их развития, требованиями профессиональной подготовки: лица, занятые на некоторых видах работ (в соответствии с национальным законодательством), должны проходить регулярный медицинский осмотр; рабочее время, затраченное подростками на профессиональную подготовку во время обычного рабочего дня, должно включаться с согласия работодателя в рабочее время. Работники в возрасте до 18 лет должны иметь право на 4-недельный минимальный оплачиваемый отпуск. Более детальные нормы по труду детей и молодежи содержатся в актах МОТ.

Запрет наихудших форм эксплуатации детского труда. В 1999 г. МОТ приняла Конвенцию № 182 и Рекомендацию № 190 о запрете и незамедлительных мерах по ликвидации наихудших форм эксплуатации труда детей. Конвенция требует от ратифицировавших ее государств принять незамедлительные меры по запрету и ликвидации наихудших форм эксплуатации детей (лиц, не достигших 18 лет).

Наихудшими формами эксплуатации труда детей признаны:

- 1) все формы рабства или аналогичной рабству практики, такой как работорговля, долговое рабство, принудительный или обязательный труд, включая принудительное рекрутирование детей для участия в военных конфликтах;
- 2) использование детей для целей проституции, в порнографии и в порнографических представлениях;
- 3) использование детей для незаконной деятельности, в частности для производства и сбыта наркотиков;
- 4) использование детей для работы, которая по своей сути и порядку выполнения наносит вред здоровью, безопасности или морали детей.

Рекомендация № 190 предлагает государствам признать уголовными преступлениями такие формы эксплуатации детей, как рабство, принудительный труд, принуждение к участию в вооруженных конфликтах, к занятию проституцией, производству и сбыту наркотиков, детской порнографии.

Минимальный возраст приема на работу в наиболее общем виде регулируется в Конвенции № 138 (1973 г.), согласно которой этот возраст должен быть, как правило, не ниже возраста окончания обязательного школьного образования и во всяком случае не ниже 15 лет. Государства с недостаточно развитой экономикой и образовательной системой могут установить минимальный возраст приема на работу в 14 лет.

Рекомендация № 146 (1973 г.) призывает государства поставить перед собой цель последовательного повышения до 16 лет минимального возраста для приема на работу по найму. Минимальный возраст приема на работу, которая может нанести ущерб здоровью, безопасности или нравственности подростка, не должен быть, как правило, ниже 18 лет.

Указанная Конвенция не применяется к работам, выполняемым детьми и подростками в учебных заведениях, или к работам, выполняемым на предприятиях подростками старше 14 лет, если такие работы являются неотъемлемой частью курса обучения или профессиональной ориентации. Национальным законодательством может допускаться прием на работу детей от 13 до 15 лет (от 12 до 14 в развивающихся странах) для легкой работы, не вредной для их здоровья или развития и не наносящей ущерба школьному обучению. Установленные в Конвенции № 138 возрастные ограничения приема на работу могут не соблюдаться по разрешению компетентного государственного органа в отношении таких видов деятельности, как участие в художественных выступлениях. Выдаваемые разрешения должны ограничивать продолжительность рабочего времени детей и подростков и устанавливать иные условия их допуска к таким работам.

Ограничение ночного труда подростков. Запретительные и ограничительные нормы, относящиеся к ночному труду подростков, установлены отдельно для промышленности и для непромышленных работ (Конвенция № 90 о ночном труде подростков в промышленности (1948 г.), Конвенция № 79 и Рекомендация № 80 о ночном труде подростков на непромышленных работах (1946 г.)). В промышленности ночной труд подростков запрещен до достижения ими 18 лет, на непромышленных работах - 18, а в ряде случаев - 14 лет. Понятие «ночное время» определено по-разному для промышленных и непромышленных работ. Для промышленности, например, понятие «ночное время» - период продолжительностью по крайней мере 12 последовательных часов, включающих время между 22 часами и 6 часами (для подростков до 16 лет).

Запрещение ночного труда подростков как в промышленности, так и в непромышленных

работах может быть временно отменено в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, когда этого требуют общественные интересы. Что же касается ночного труда детей и подростков в сельском хозяйстве, то международная регламентация ограничена весьма краткой по содержанию Рекомендацией № 14 (1921 г.), которая призывает государства применять меры с целью регламентации ночного труда детей моложе 14 лет, чтобы обеспечить им время отдыха, соответствующее не менее 10 последовательным часам.

Медицинское освидетельствование подростков для выяснения их пригодности к труду. Международные нормы, распространяющиеся на все отрасли экономики, за исключением сельского хозяйства (Конвенция № 77 о медицинском освидетельствовании подростков с целью выяснения их пригодности к труду в промышленности (1946 г.); Конвенция № 78 о медицинском освидетельствовании подростков с целью выяснения их пригодности к труду на непромышленных работах (1946 г.); Рекомендация № 79 о медицинском освидетельствовании подростков (1946 г.)), предусматривают обязательное бесплатное медицинское освидетельствование детей и подростков до 18 лет с целью выяснения их пригодности к труду. Они должны находиться под медицинским наблюдением до достижения 18 лет. При длительном использовании на работе ребенка или подростка до 18 лет медицинское освидетельствование проводится периодически не менее одного раза в год. В профессиях, связанных с большим риском для здоровья, освидетельствование и переосвидетельствование с целью выяснения пригодности к работе проводятся по крайней мере до достижения возраста 21 года.

Конвенция № 124 (1965 г.) устанавливает специальные правила о медицинском освидетельствовании молодых людей с целью определения их пригодности к труду на подземных работах в шахтах и рудниках. Предусмотрено, что пригодность к таким работам до достижения 21 года определяется при помощи первоначального медицинского освидетельствования и периодических последующих медицинских осмотров не реже одного раза в год. Все указанные медицинские осмотры производятся бесплатно.

Труд пожилых работников. Рекомендация № 162 (1980 г.) содержит широкий набор норм, имеющих целью облегчить положение пожилых работников на производстве. В числе рекомендуемых мер названы сокращение нормальной продолжительности рабочего времени, прежде всего пожилых трудящихся, занятых на тяжелых, опасных, вредных работах; постепенное сокращение продолжительности рабочего времени всех пожилых трудящихся по их просьбе в течение установленного периода, предшествующего достижению пенсионного возраста, увеличение продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска с учетом возраста; разрешение определять по своему усмотрению режим рабочего времени, в частности работать неполное рабочее время, по скользящему графику; перевод пожилых трудящихся, работающих на сменных работах, на работу в дневную смену; перевод со сдельной на повременную оплату. По желанию пожилых трудящихся их следует переводить на более легкую работу, где они смогли бы применить свои способности и опыт, по возможности без потери в заработке.

В случае сокращения численности работников рекомендуется принимать особые меры, чтобы учесть конкретные потребности пожилых трудящихся, например способствовать их переквалификации для работы в других отраслях промышленности или народного хозяйства. Предлагается оказывать им помощь в обеспечении новой работой или

гарантировать защиту их доходов или денежную компенсацию при потере в заработке. Понятие «пожилые трудящиеся» должно расшифровываться в национальном законодательстве, т.е. каждая страна сама определяет пределы пожилого возраста.

Законодательство о безопасности и гигиене труда в странах Запада

Оно получило наибольшее развитие в странах, имеющих развитый промышленный потенциал. Данное законодательство включает в себя большое число правил, технико-юридических стандартов, касающихся требований к производственным помещениям, оснащению предохранительными устройствами станков и машин, сидений для рабочих, электрои взрывобезопасности, содержанию и эксплуатации паровых котлов, защите от радиоактивного излучения, к пожаробезопасности, средствам индивидуальной защиты, режиму температуры и влажности, состоянию воздушной среды, шума и вибрации, освещенности, питьевому режиму, столовым и буфетам, санитарно-бытовым помещениям и устройствам (туалеты, душевые, раздевалки и т.п.). Установлены критерии классификации предприятий по степени их вредности для здоровья работающих, ответственность производителей и поставщиков производственного оборудования, нормы по обучению работников безопасным методам труда. Во многих странах имеются достаточно обоснованные с точки зрения науки и техники правила, обеспечивающие поддержание чистоты и соблюдение требований санитарии, определяющие минимальный объем производственных площадей на одного работника, конструкции лестниц, проходов и проездов, персональных шкафов для одежды, организацию коллективных и индивидуальных средств защиты от производственных рисков. Как уже указывалось, во второй половине прошлого века появились нормативы, касающиеся защиты от ионизирующего и радиоактивного излучения. Они включают предельно допустимые дозы облучения, а также порядок хранения радиоактивных материалов и меры по защите работников от вредного воздействия ионизирующей и радиоактивной радиации; действуют нормативы предельно допустимого содержания в воздухе вредных веществ, а также производственного шума в помещениях; особенно подробные и тщательно разработанные нормы посвящены пожаробезопасности. В ряде стран приняты законы о запрете применения в строительстве асбеста как канцерогенного материала.

Во всех странах созданы специальные государственные органы, призванные обеспечивать реализацию законодательства по охране труда, технике безопасности, издавать соответствующие правила и стандарты, координировать работу в этой области государственных органов и неправительственных учреждений (например, Федеральная администрация по технике безопасности и производственной санитарии в США, Управление по технике безопасности и гигиене труда в Швеции).

Хотя именно законодательство играет решающую роль в определении норм по технике безопасности и производственной санитарии, некоторые положения по этим вопросам содержатся в коллективных договорах, которые конкретизируют, а иногда и дополняют соответствующие законодательные нормы, например нередко регулируют процедурные вопросы регистрации производственных травм, выплаты компенсации пострадавшим работникам и т.п.

Наконец, согласно общему праву наниматель, как контрагент трудового договора, носитель определенных обязанностей в договорном отношении, обязан создать здоровые и безопасные условия труда, а именно:

1) обеспечивать безопасность производственных помещений, оборудования,

технологических процессов;

2) снабжать работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, когда отсутствуют гарантии безопасности производственной среды;

3) предоставлять работнику необходимую информацию и обучать его безопасным приемам труда;

4) проводить в случае необходимости медицинские осмотры работников.

Следует отметить, что указанные договорные обязанности действуют независимо от обязательств по охране труда, возлагаемых на предпринимателя законодательством, и наряду с последними. Законодательство в принципе допускает передачу (делегирование) обязанностей работодателя (предпринимателя) по охране труда на руководящий состав (менеджеров) организации. Порядок такого делегирования отличается в законах различных стран, однако делегирование полностью не освобождает предпринимателя в большинстве стран от договорной (гражданско-правовой) ответственности за нарушение обязанности обеспечения работникам здоровых и безопасных условий труда.

В законодательстве в той или иной форме зафиксирована обязанность работников соблюдать инструкции по охране труда, определена мера их ответственности за безопасность труда. Например, во французском Законе о гарантиях против профессиональных рисков (1991 г.) установлена обязанность работников в соответствии с инструкциями, полученными от администрации, и правилами внутреннего трудового распорядка заботиться о своей безопасности и своем здоровье, а также о безопасности других лиц. За нарушение этой обязанности работники в ряде случаев наказываются штрафами. Вместе с тем в США только предприниматели выплачивают штрафы за нарушение правил по безопасности и гигиене труда.

За последние годы во многих странах приняты меры по совершенствованию контроля за осуществлением и соблюдением норм по охране труда. В законодательстве предусмотрено обязательное или факультативное создание на предприятиях служб по технике безопасности и назначение администрацией лиц, которые призваны обеспечивать соответствующий контроль (инженеры по технике безопасности).

В конце XX - начале XXI в. в сфере охраны труда наметился ряд новых тенденций.

1. Увеличилось число стран, где предусмотрено образование служб по производственной санитарии, назначение заводских врачей. В Бельгии службы здравоохранения создаются при наличии свыше 50 работников, а в Испании - свыше 100. В ряде европейских стран (Дания, Швеция, Норвегия) они создаются только при наличии реальной необходимости, а в ряде стран такие службы охватывают всех работающих (Бельгия, Финляндия, Франция). В большинстве развитых стран службы здравоохранения финансируются за счет средств работодателя, хотя в некоторых из них финансирование осуществляется непосредственно государством или через социальное страхование. Но в целом даже в Европе доступ к службам здравоохранения, отвечающим требованиям ВОЗ и МОТ, имеет только от 20 до 50% работников.

2. Новшеством в законодательстве стали предписания о создании на крупных и средних предприятиях комитетов по технике безопасности и производственной санитарии, формируемых на двусторонней основе из представителей работодателя и работников и имеющих обычно консультативные функции. Членам этих комитетов предоставляется по определенным нормативам кредит оплачиваемых часов. Они



защищены от произвольных увольнений. Комитеты по технике безопасности и производственной санитарии планируют и координируют работу в данной области, обеспечивают работников информационными материалами, обучают их безопасным приемам труда.

В ряде стран наряду с государственной инспекцией труда введен общественный контроль за охраной труда. В Дании, Финляндии работники избирают общественных инспекторов труда; в Великобритании, Швеции инспекторов труда выделяют (выдвигают) профсоюзы; в ФРГ, Австрии, Испании их назначает администрация из числа работников. Британским профсоюзным инспекторам дано право расследовать причины производственного травматизма, делать представление администрации, защищать интересы работников в спорах, связанных с охраной труда, проводить периодические проверки рабочих мест. Администрация обязана консультироваться с профсоюзными инспекторами по вопросам гигиены и безопасности труда. Они получают оплачиваемое время для выполнения своих функций.

Шведские делегаты по безопасности труда представляют работников по вопросам техники безопасности и производственной санитарии и ведут работу по обеспечению безопасных условий труда, соблюдению правил производственной гигиены. Они стараются вовлечь в эту деятельность как можно больше работников.

Предприниматель обязан предоставлять делегатам по безопасности труда необходимую информацию и документы. Если определенная производственная операция создает серьезную опасность для жизни и здоровья работника, а работодатель бездействует, делегат по безопасности труда вправе приостановить ее до окончательного решения государственного инспектора труда.

Во Франции законодательство предусматривает создание на предприятиях с числом работников более 250 социальной службы по проблемам труда. Персонал службы назначается по соглашению между администрацией и комитетом предприятия, а при отсутствии договоренности - инспектором труда. Цели службы - оказание помощи работникам в решении психологических проблем, особенно женщинам, молодежи, инвалидам, пожилым трудящимся. Эти службы должны координировать и поощрять меры администрации и комитета предприятия по решению социальных вопросов; способствовать созданию на предприятии благоприятного психологического климата, удовлетворенности всех работников трудом, предотвращению стрессов, производственного дискомфорта, «производственной тоски».

В целом в развитых странах участие работников в осуществлении контроля за охраной труда осуществляется либо уже существующими органами (комитеты (советы) предприятий, делегатов от персонала или профсоюзных делегатов), либо специально создаваемыми или избираемыми органами (комитеты по безопасности труда и др.). В этой связи можно выделить четыре модели участия работников в обеспечении безопасности и гигиены труда на производстве: 1) главную роль играют советы предприятий, созданные в соответствии с законом, делегаты или комитеты по охране труда играют вспомогательную роль (ФРГ, Нидерланды, Люксембург); 2) при наличии комитетов или советов предприятий основная роль принадлежит специальным органам (комитетам по безопасности труда) (Франция, Бельгия, частично Дания); 3) законодательство о советах предприятия отсутствует, но предусмотрено назначение делегатов или комитетов по безопасности труда и др. (Великобритания, Ирландия); 4) законодательство не предполагает создание ни комитетов предприятий, ни назначение

делегатов или комитетов по безопасности труда. Участие работников в осуществлении контроля за охраной труда осуществляется в соответствии с коллективными договорами, соглашениями (Италия, Греция).

3. Усиливается ответственность работодателей за нарушение техники безопасности. Во всех странах нарушение правил техники безопасности и иных правил охраны труда влечет дисциплинарную, административную, гражданско-правовую (имущественную), а также уголовную ответственность в виде штрафа (в Канаде - до 1 млн дол.) или тюремного заключения, при отягчающих обстоятельствах весьма значительного (в Италии, например, до 10 лет лишения свободы, а в Австралии - до 25 лет).

Несчастный случай на производстве, вызвавший серьезные последствия, и особенно со смертельным исходом, может стать основанием применения уголовно-правовых норм, не имеющих прямого отношения к обеспечению охраны труда. Согласно УК Италии и УК Нидерландов наказания за эти преступления повышаются, если они совершены в связи с трудовой деятельностью. В некоторых странах за нарушение правил по охране труда допускается уголовная ответственность (штраф) в отношении юридического лица (корпорации).

Общие концептуальные изменения коснулись наметившегося перехода от традиционной трактовки охраны труда как совокупности техники безопасности и гигиены труда к охране здоровья в процессе трудовой деятельности или охране профессионального здоровья. В последнем случае охрана труда трактуется существенно шире и предполагает охрану здоровья конкретного человека (а не только его способности к труду) с учетом его физических, физиологических, психологических и ментальных особенностей. Об этом мы отчасти уже писали в первом томе (глава 5) данного Курса при рассмотрении основных тенденций развития трудовых прав и трудового законодательства. Данные изменения отмечаются как зарубежными, так и российскими исследователями (И.Я. Киселев, З.С. Богатыренко, Д.В. Черняева, Р. Джонстон, А. Хопкинс, Л. Хоган и др.). Симптоматично, что в 2001 г. МОТ принимает Руководство по системам управления профессиональной безопасностью и здоровьем, а в 2003 г. - Глобальную стратегию в области профессиональной безопасности и здоровья. На первый план выводятся превентивные меры и системный подход к обеспечению профессиональной безопасности и здоровья. Аналогичную стратегию ЕС принял еще в 2002 г. Произошел переход от набора отдельных мер к целостной концепции обеспечения здоровых и безопасных условий труда. Основными характеристиками этой концепции стала комплексность и системность подхода, акцент на превентивные меры, гибкость и персонификация воздействия, сотрудничество всех заинтересованных сторон.

Важнейшей составляющей современной охраны труда является создание благоприятной психологической производственной среды или производственного психологического климата. Это должно исключать возникновение на работе стрессов, не допускать применение психического или физического насилия со стороны руководства или коллег, предотвращать увеличение травматизма или профессиональных заболеваний на нервной почве. Данные проблемы, ранее относившиеся только к кадровому менеджменту и дисциплине труда, ныне являются составной частью проблематики охраны труда.

На Западе охрана труда все с большей настойчивостью трактуется как целостная и комплексная защита жизни и здоровья в процессе труда независимо от того, влияют ли

вредные и опасные факторы на понижение профессиональной способности к труду. Предполагается, что охрана труда должна обеспечить не только продолжительность продуктивной трудовой деятельности, но и длительную активную жизнь после прекращения трудовой деятельности по достижении определенного возраста.

Специальная охрана труда женщин, молодежи, пожилых трудящихся

Правовая охрана труда женщин и специально женщин-матерей заключается в установлении законодательных норм, предусматривающих ограничение продолжительности рабочего времени, запрет или ограничение использования труда на опасных, вредных, подземных работах, в ночное время, предельных норм переноски и передвижения тяжестей, отпуск по беременности и родам, отпуск по воспитанию ребенка, запрет или ограничение увольнений женщин во время беременности и в течение определенного времени после родов (обычно до 4-6 месяцев), обязательный перевод беременных женщин и женщин-матерей на более легкую работу без потери в заработной плате, запрет привлекать к работе в выходные и праздничные дни, к сверхурочным работам, к вредным и опасным работам, специальные перерывы для кормления детей.

В той или иной мере эти нормы присутствуют в трудовом праве всех зарубежных стран, но наибольшее развитие они получили в развитых странах Запада. Пик этого развития приходится на середину XX в.

Со второй половины прошлого века в странах Запада наблюдается процесс постепенной отмены юридических актов, устанавливающих специальную охрану труда женщин. (Это не относится к охране труда беременных женщин и женщин-матерей.)

Акты по охране женского труда либо ослаблялись исключениями и оговорками, либо прямо отменялись, либо объявлялись судами противоречащими законам о запрещении дискриминации по признакам пола и лишенными юридической силы. Особенно далеко дело зашло в Скандинавских странах, где действующее законодательство характеризуется почти полным отсутствием норм по охране труда женщин. Главный довод в пользу отмены специального законодательства по охране труда женщин - его отрицательное влияние на их занятость и принципиальная неприемлемость сегодня гендерной охраны труда, развивающей в женщинах чувство неполноценности.

Эрозия специального законодательства об охране труда женщин вызывает разноречивую оценку в общественных кругах. Ее поддерживают предприниматели и феминистские организации. Профсоюзы же обычно занимают по данному вопросу критическую позицию. Понятно, что отмена ограничений в отношении использования труда женщин расширяет предпринимательские прерогативы при найме, т.е. возможности принять на работу любое подходящее для работодателя лицо независимо от пола, без оглядки на какие бы то ни было запреты. Таким образом, расширяется свобода выбора работодателей при наборе персонала. Законодательство об охране труда молодежи устанавливает минимальный возраст приема на работу. Этот возраст составляет 15-16 лет в развитых странах и 12-14 лет - в развивающихся. Однако и в развитых странах предусмотрена возможность понижения минимального возраста до 13-14 лет в определенных случаях (на «легких работах», на работах в сельском хозяйстве, в уличной торговле, на работах, связанных с обучением, на работе во внешкольное время и т.п.). Между тем, по данным МОТ, в мире работают около 250 млн детей в возрасте от 5 до 14 лет (свыше 1/5 из них - до 11 лет), причем около половины - полный рабочий день. В некоторых развивающихся странах до 20% работающих детей

составляют дети до 10 лет.

Снижение в некоторых случаях возраста приема на работу не исключает государственный контроль за применением труда детей. Так, во Франции их работа в зрелищных организациях допускается только при наличии разрешения префекта с учетом мнения парламентской комиссии по охране детства. В цирке детям до 16 лет запрещено работать акробатами, дрессировщиками диких животных. Исключение делается только для детей, помогающих родителям.

В развитых странах возраст приема на опасные и вредные работы - 18-19 лет; действуют и другие нормы по охране труда детей и подростков: запрет работы на тяжелых и вредных, опасных, подземных работах, ночью, аккордной оплаты; удлиненные отпуска, сокращение продолжительности рабочего времени, обязательные врачебные осмотры (при приеме на работу и после трудоустройства в регулярном порядке до достижения 18 лет, а в отдельных странах - до 21 года). Уровень норм по охране труда молодежи различается от страны к стране. Например, специальный удлиненный отпуск для молодежи существует в ФРГ, Италии, Норвегии и отсутствует в других странах. В Италии, Швеции, Испании имеются запреты или ограничения труда подростков в ночное время. В некоторых странах действуют предельные нормы переноски тяжестей для несовершеннолетних.

Новым явлением в трудовом праве стран Запада стало появление законодательства, норм коллективных договоров об установлении льгот по охране труда пожилых трудящихся (лиц предпенсионного возраста, особенно имеющих длительный трудовой стаж). Льготы эти весьма разнообразны: сокращение продолжительности рабочего времени при частичной компенсации потерь в заработной плате, перевод на более легкую работу, в частности освобождение от многосменной работы, дополнительные отпуска и т.п. В Швеции лица предпенсионного возраста вправе просить о сокращении рабочего времени по крайней мере на 5 часов в неделю. При этом им может быть компенсировано 50% потери в заработной плате. В Японии с 1971 г. действует Закон № 68 о стабилизации занятости пожилых работников. Это подлинный кодекс прав пожилых работников на производстве. В нем предусмотрены многочисленные меры по обеспечению занятости пожилых, оказанию им помощи в трудоустройстве, обеспечению комфортных условий работы. Предусмотрено создание специальных государственных органов, призванных заботиться о пожилых трудящихся (Центры по использованию производственного опыта пожилых трудящихся, Центры по использованию человеческих ресурсов «с сединами на висках»).

Все эти новеллы в трудовом законодательстве отнюдь не случайны. В настоящее время кадровая политика администрации предприятий в развитых странах не строится на перманентном омоложении работников, на вытеснении из производства лиц предпенсионного возраста. Стало выгоднее вкладывать средства в сохранение работоспособности носителей высокой квалификации, проявляющих, как правило, большое усердие в труде, чем менять их на молодых работников, требующих больших затрат на профессиональную подготовку. Многие предприниматели считают целесообразным осуществить переподготовку и производственное перепрофилирование пожилых работников, учитывая их прежний производственный опыт и приобретенные навыки в работе. Бесспорен факт растущей на Западе производительности труда при резко стареющем составе работающего персонала.

Выводы.

1. Проблемы охраны труда в современном международном и зарубежном праве приобретают все большую актуальность. Это обусловлено как утверждением идеологии социальной государственности и ростом гуманизма, так и увеличением потенциально опасных производственных факторов. Основной массив конкретных международных стандартов, детально регламентирующих безопасность и гигиену труда, содержится в конвенциях и рекомендациях МОТ.

2. Нормы международного и зарубежного трудового права предусматривают разветвленную систему мер, направленных на охрану труда отдельных категорий работников. Охрана труда женщин связана прежде всего с ограничением труда в ночное время и на подземных работах, повышенной охраной труда женщин-матерей. В качестве общей тенденции можно отметить ослабление гендерной охраны труда (кроме охраны труда беременных женщин и матерей с малолетними детьми) в пользу обеспечения равенства мужчин и женщин.

Охрана труда детей и молодежи связана прежде всего с запретом наихудших форм эксплуатации детского труда, определением минимального возраста приема на работу, ограничением ночного труда подростков, установлением обязательного медицинского освидетельствования подростков для выяснения их пригодности к труду.

Охрана труда пожилых работников связана прежде всего с сокращением для них нормальной продолжительности рабочего времени, постепенным сокращением продолжительности рабочего времени всех пожилых трудящихся по их просьбе в течение установленного периода, увеличением продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска с учетом возраста; разрешением определять по своему усмотрению режим рабочего времени, переводом пожилых трудящихся, работающих на сменных работах, на работу в дневную смену; перевод со сдельной на повременную оплату.

3. В странах Запада в настоящее время сформировалась разветвленная система законодательства по охране труда, которая включает в себя большое число правил, технико-юридических стандартов, касающихся требований к производственным помещениям, оснащению предохранительными устройствами станков и машин, сидений для рабочих, электрои взрывобезопасности, содержанию и эксплуатации паровых котлов, защите от радиоактивного излучения, к пожаробезопасности, средствам индивидуальной защиты, режиму температуры и влажности, состоянию воздушной среды, шума и вибрации, освещенности, питьевому режиму, столовым и буфетам, санитарно-бытовым помещениям и устройствам (туалеты, душевые, раздевалки и т.п.).

4. В настоящее время в сфере охраны труда наметился ряд новых тенденций:

1) увеличилось число стран, где предусмотрено образование служб по производственной санитарии, назначение заводских врачей. В большинстве развитых стран службы здравоохранения финансируются за счет средств работодателя, хотя в некоторых из них финансирование осуществляется непосредственно государством или через социальное страхование;

2) новшеством в законодательстве стали предписания о создании на крупных и средних предприятиях комитетов по технике безопасности и производственной санитарии, формируемых на двусторонней основе из представителей работодателя и работников и имеющих обычно консультативные функции. Членам этих комитетов предоставляется по определенным нормативам кредит оплачиваемых часов. Они защищены от произвольных увольнений. Комитеты по технике безопасности и

производственной санитарии планируют и координируют работу в данной области, обеспечивают работников информационными материалами, обучают их безопасным приемам труда;

3) усиливается ответственность работодателей за нарушение техники безопасности. Во всех странах нарушение правил техники безопасности и иных правил охраны труда влечет дисциплинарную, административную, гражданско-правовую (имущественную), а также уголовную ответственность в виде штрафа.

5. Общие концептуальные изменения коснулись наметившегося перехода от традиционной трактовки охраны труда как совокупности техники безопасности и гигиены труда к охране здоровья в процессе трудовой деятельности или охране профессионального здоровья. В последнем случае охрана труда трактуется существенно шире и предполагает охрану здоровья конкретного человека (а не только его способности к труду) с учетом его физических, физиологических, психологических и ментальных особенностей. Произошел переход от набора отдельных мер к целостной концепции обеспечения здоровых и безопасных условий труда. Основными характеристиками этой концепции стали комплексность и системность подхода, акцент на превентивные меры, гибкость и персонализация воздействия, сотрудничество всех заинтересованных сторон.

---

#### **25.4. Охрана труда по действующему российскому законодательству: вопросы теории и практики**

Отметим, что современная литература по охране труда представлена преимущественно комментариями законодательства и учебными пособиями. Число диссертаций за последнее десятилетие также относительно невелико. В учебной литературе в последние годы наметился комплексный подход к охране труда, которая рассматривается в нескольких аспектах: социальном, техническом, экономическом, медикобиологическом, юридическом, отраслевом и узкоспециальном.

В настоящее время сохранилась традиционная двойственная трактовка охраны труда в «широком» и «узком» смысле. В «широком» смысле охрана труда фактически отождествляется со всей совокупностью трудово-правовых норм. «Узкий» подход к охране труда как к комплексному институту трудового права в настоящее время более

актуален в связи с тем, что целью трудового законодательства провозглашена среди прочего защита прав и интересов работников и работодателей (ст. 1 ТК РФ). Две вышеназванные трактовки охраны труда отражены в современной учебной литературе. Охрана труда понимается в нескольких правовых аспектах, что соответствует советской традиции, но имеет и некоторые отличия:

1) как один из принципов трудового права, получивший закрепление в законодательстве (обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 2 ТК РФ));

2) как один из институтов трудового права, который включает в себя:

а) нормы по технике безопасности и гигиене труда, а также правила, регулирующие организацию охраны труда (раздел X ТК РФ);

б) нормы, регламентирующие деятельность органов государственного надзора и контроля в области охраны труда. Формально государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, относятся к способам защиты трудовых прав и свобод (раздел XIII, ст. 352), но его нормы, связанные с надзором и контролем в области охраны труда, одновременно относятся и к институту охраны труда;

в) нормы по специальной охране труда женщин и подростков, а также лиц с пониженной трудоспособностью. В КЗоТе РСФСР 1971 г. главы, посвященные труду женщин, лиц с семейными обязанностями и труду молодежи, следовали сразу же после главы «Охрана труда» и трактовались по логике Кодекса и в теории советского трудового права как часть охраны труда наряду с техникой безопасности и производственной санитарией, о чем мы уже говорили выше. В настоящее время представление о месте этих нормативных пластов в трудовом законодательстве изменилось. В современном ТК РФ женщины вместе с лицами с семейными обязанностями, а также молодежь рассматриваются как категории работников, в отношении которых установлены особые нормы, относящиеся не только к охране, но и к регулированию их труда в целом. Вместе с тем отнесение норм по охране труда женщин и несовершеннолетних, а также лиц с пониженной трудоспособностью к институту охраны труда не вызывает сомнений;

3) как одно из основных трудовых прав, право на здоровые и безопасные условия труда (право на рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором, на полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте (ст. 21 ТК РФ)). В этом аспекте конституционное право на охрану труда (ст. 7, 37 Конституции РФ) можно рассматривать как элемент правового статуса гражданина России, статусное право работника. Субъективным правом оно станет после возникновения трудового правоотношения между конкретным работником и определенным работодателем;

4) как комплексный институт трудового права, комплексное межотраслевое законодательство. Соответственно, охрану труда следует признать многоуровневым и многоаспектным явлением, нуждающимся в комплексном анализе. Охрана труда как сложное межотраслевое образование включает в себя совокупность норм, устанавливающих систему правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических и других мероприятий,

непосредственно направленных на создание безопасных и здоровых условий труда.

Согласно ч. 1 ст. 209 ТК РФ охрана труда - это система сохранения жизни и здоровья работника в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Их осуществление как раз и опосредуется правовыми нормами, составляющими институт охраны труда. Этот институт представлял собой совокупность норм различных институтов трудового права, устанавливающих мероприятия, непосредственно направленные на охрану здоровья работников в процессе труда, компенсацию воздействия внешних факторов, и обеспечивающих гарантии соблюдения этих норм. К институту охраны труда относятся некоторые нормы о переводе на другую работу в соответствии с медицинским заключением, по оплате труда, рабочему времени и дополнительным отпускам лицам за работу с тяжелыми и вредными условиями труда или в особых климатических условиях и др. (ст. 73, 117-118, 147-149 ТК РФ и др.). Кроме того, как комплексное межотраслевое законодательство охрана труда включает в себя, помимо норм трудового права, некоторые нормы гражданского права (ответственность за причинение морального вреда, а также вреда жизни и здоровью работника и др.), административного права (публичный надзор и контроль, административная ответственность за нарушение норм по охране труда и др.), права социального обеспечения (страхование от несчастных случаев на производстве и др.), уголовного права (ответственность за преступления в сфере охраны труда), законодательства об охране здоровья и окружающей среды.

Важность института охраны труда чрезвычайно велика. В России в конце прошлого века ежегодно погибало в результате несчастных случаев на производстве 7-10 тыс. человек; ежегодно травмировалось в период трудовой деятельности 300-400 тыс. человек; 12-15 тыс. становились инвалидами труда. Около 18-19% работников промышленности, строительства и транспорта трудились в условиях, не отвечающих элементарным санитарно-гигиеническим нормам, а более 70% занятых производственной деятельностью трудились в условиях, не соответствующих нормам освещенности. В настоящее время эти цифры изменились несущественно. Более того, по данным статистики, в стране растет число занятых на работах, не отвечающих санитарногигиеническим требованиям, и увеличивается число ежегодно выявляемых профессиональных заболеваний. Так, по данным на 2004 г., уже около 25% работников промышленности трудились в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, а льготы и компенсации за работу в неблагоприятных условиях получали 44,6% от общего числа занятых в промышленности. В настоящее время уровень смертности населения трудоспособного возраста от неестественных причин, в том числе несчастных случаев на производстве, почти в 2,5 раза превышает показатели развитых стран и в 1,5 - в развивающихся. В среднем на производстве за год погибает порядка 5 тыс. человек и в два раза больше регистрируется профессиональных заболеваний, несмотря на искусственно суженный список этих болезней вопреки стандартам ВОЗ и МОТ. По официальным данным, наметилась тенденция снижения уровня травматизма (2003 г. - 128 тыс. человек, травмированных на производстве, 2004 г. - 107 тыс., снижение количества несчастных случаев на производстве со смертельным исходом на 3,3% с 1996 по 2001 г.). Однако, по мнению большинства исследователей, это не соответствует действительности вследствие неполного охвата органами статистики



отраслей экономики и предприятий теневого сектора, а также сокрытия этих данных как работодателями, так и работниками, опасаящимися потери рабочего места. Федеральная инспекция труда следующим образом комментирует эти драматические цифры. «В 70% несчастных случаев на производстве, в том числе со смертельным исходом, повинна не техника, а люди, человеческий фактор: работодатели, которые не уделяют должного внимания охране труда, а нередко и сами работники, нарушающие трудовую дисциплину, инструкции, правила пользования оборудованием, не применяющие средства индивидуальной защиты или вообще не знакомые с правилами по охране труда».

Трудовое право в целом, и прежде всего институт обеспечения безопасности и гигиены труда, воздействуя с помощью юридических рычагов на поведение людей, имеет целью если не ликвидировать производственный травматизм и профессиональную заболеваемость (очевидно, сегодня это невозможно по многим объективным и субъективным причинам), то по крайней мере смягчить эти социальные беды, не украшающие наше общество и противоречащие тому, что закреплено в Конституции РФ, которая провозгласила Россию социальным государством, где охраняется труд и здоровье людей (ст. 7). Российское трудовое законодательство включает совокупность норм, имеющих целью обеспечить условия труда, безопасные для жизни и здоровья работников. Таким путем конкретизируется положение Конституции РФ о том, что «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» (ст. 37).

Институт правового обеспечения безопасности и гигиены труда имеет две специфические особенности. Во-первых, он опирается в значительной мере на технические и медицинские стандарты и близок к технике, в частности, к метрологии, медицине (гигиене труда, токсикологии), к физиологии труда, к экологии. Правовые нормы, обеспечивающие безопасность и гигиену труда, зачастую переплетаются с техническими, медицинскими, физиологическими нормативами, с нормами организационного характера.

Вторая особенность рассматриваемого правового института заключается в том, что в нем преобладают публично-правовые начала, административно-правовые нормы и положения императивного характера. В целом система российских нормативных правовых актов об охране труда включает в себя около 3000 законов и подзаконных актов, часть из которых была принята еще органами исполнительной власти СССР. Это явно не способствует повышению эффективности правореализационной практики и ставит на повестку дня вопрос о консолидации трудоохранного законодательства.

Главными источниками правового института безопасности и гигиены труда являются ТК РФ (раздел X, ст. 209-231). Он устанавливает исходные, принципиальные положения, касающиеся обеспечения безопасных и здоровых условий труда. Его дополняет большое число законов и подзаконных актов, нормативных актов, регулирующих отдельные частные вопросы техники безопасности и производственной санитарии, например, ФЗ от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности населения». Все эти акты устанавливают государственные нормативные требования охраны труда, процедуры, нормы и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности.

В ТК РФ (ст. 210) закреплены два основополагающих направления правового регулирования охраны труда в Российской Федерации:

1) признание приоритета жизни и здоровья работников по отношению к результатам их производственной деятельности;

2) установление единых нормативных требований по охране труда для всех без исключения организаций и работников. В этом контексте представляет определенный интерес сравнение ст. 210 ТК РФ «Основные направления государственной политики в области охраны труда» с аналогичной ст. 4 «Основные принципы и направления государственной политики в области охраны труда» Модельного закона СНГ «Об охране труда», утвержденного на 9-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ 8 июня 1997 г. Согласно последней из названных статей основными принципами и направлениями государственной политики в области охраны труда являются: 1) признание и обеспечение приоритета жизни и здоровья работников по отношению к результатам деятельности организации; 2) установление и обеспечение гарантий прав работников на охрану труда; 3) полная ответственность работодателя за обеспечение здоровых и безопасных условий труда; 4) государственное управление охраной труда; 5) участие государства в финансировании охраны труда и др. (всего - 20).

Стоит особо отметить положение ст. 4 о том, что к принципам охраны труда относится международное сотрудничество в области охраны труда, обеспечение ратификации конвенций МОТ, реализации международных и межгосударственных соглашений по этим вопросам. В целом содержание ст. 210 ТК РФ и ст. 4 названного Модельного закона сопоставимы, но последняя прямо содержит указание на то, что ее содержание составляют основные принципы охраны труда, а не только основные направления государственной политики в области охраны труда. Кроме того, нам кажется обоснованной ссылка на обеспечение ратификации конвенций МОТ, которые в значительной своей части относительно охраны труда нашей страной так до сих пор и не ратифицированы. Немаловажно и то, что ст. 14 Модельного закона устанавливает, что на иностранных граждан и лиц без гражданства распространяется законодательство об охране труда страны пребывания данных граждан и лиц, если иное не предусмотрено специальными международными договорами (соглашениями) с участием этой страны. На беженцев распространяется законодательство об охране труда страны пребывания на условиях, установленных для иностранных граждан, если иное не предусмотрено международными соглашениями и национальным законодательством. Во внутреннем трудовом законодательстве такой жесткой установки нет, хотя ее можно косвенно вывести из требований ч. 5 ст. 11 ТК РФ.

Некоторые из названных в ст. 210 ТК РФ основных направлений государственной политики в области охраны труда (совпадающих с принципами ст. 4 Модельного закона) носят декларативный характер по вине государства. Так, абз. 14 ст. 210 ТК РФ предполагает участие государства в финансировании мероприятий по охране труда (как и абз. 5 ст. 4 Модельного закона), но в федеральном бюджете до последнего времени не предусматривались статьи расходов на охрану труда.

Нормативные положения, относящиеся к рассматриваемому институту, распространяются не только на наемных работников, но и на работников кооперативов, военнослужащих, занимающихся производственной деятельностью, на студентов, проходящих производственную практику, на заключенных, работающих в исправительных учреждениях. Требования охраны труда должны соблюдаться при осуществлении всех видов деятельности: при проектировании, строительстве и

эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов, разработке технологических процессов, организации производства и труда. Это в целом согласуется со ст. 3 Модельного закона, согласно которой действие законодательства об охране труда распространяется на организации; работодателей; работников, состоящих в трудовых отношениях с работодателями; лиц, находящихся в организациях с целью обучения или трудовой реабилитации после инвалидности, но не являющихся работниками; студентов и учащихся образовательных учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования и образовательных учреждений общего образования, проходящих производственную практику или осуществляющих исследовательскую работу; военнослужащих, привлекаемых для работы в организациях; граждан, отбывающих наказание по приговору суда, в период их работы в организации. Включение в сферу действия настоящего Закона лиц при исполнении ими договорных обязательств, связанных с трудовой деятельностью, осуществляется в соответствии с национальным законодательством.

Достоин внимания и определение морального вреда, данное в контексте института охраны труда. В соответствии со ст. 1 Модельного закона СНГ «Об охране труда» моральный вред - нравственные и физические страдания, причиненные работнику (членам семьи и иждивенцам умершего) вследствие воздействия на него опасных и(или) вредных производственных факторов, что привело к лишению или ухудшению возможностей реализации им своих привычек, желаний, уклада жизни, отношений с людьми и окружающей средой, другим негативным последствиям морального характера. Оно может стать основой для определения отраслевой специфики морального вреда.

Государственная политика обеспечения безопасности и гигиены труда включает формирование общегосударственной системы управления охраной труда, которая функционирует на двух уровнях: общенациональный (отраслевой) уровень и уровень отдельного работодателя. Соответствие производственных объектов и продукции государственным нормативным требованиям труда определяется в соответствии с нормами ст. 215 ТК РФ.

Специальная система нормативных правил обеспечивает безопасные и здоровые условия труда в рамках отдельного работодателя. Она включает определенные требования с точки зрения охраны труда к производственным помещениям, производственному оборудованию, в частности рациональное использование территории и производственных помещений; правильную эксплуатацию оборудования и организацию технологических процессов, защиту работающих от воздействия вредных условий труда; содержание производственных помещений и рабочих мест в соответствии с санитарно-гигиеническими нормами и правилами; устройство санитарно-бытовых помещений.

Особые требования к работодателям установлены в отношении обеспечения радиационной безопасности и профилактики канцерогенной опасности. Например, работодатель обязан регулярно информировать работников об угрозе ионизирующего излучения, осуществлять контроль за радиационной обстановкой на рабочих местах, в помещениях, на территории организации, исключить возможность контакта работников с канцерогенными веществами и потому при проектировании и реконструкции производства отдавать предпочтение технологическим процессам с максимальной степенью автоматизации, создавать абсолютно герметическое оборудование.

Законодательство предусматривает создание в организациях специальных органов, ведающих вопросами безопасности и гигиены. У каждого работодателя, осуществляющего производственную деятельность, с численностью работников более 50 человек создается служба охраны труда или вводится должность специалиста по охране труда. Работодатель с численностью работников менее 50 человек решение о создании службы охраны труда или введение должности специалиста по охране труда принимает с учетом специфики своей производственной деятельности (ст. 217 ТК РФ). Порядок деятельности этих служб определен Рекомендациями, утвержденными Постановлением Минтруда РФ от 8 февраля 2000 г. № 14.

По инициативе работодателя или работников либо их представительного органа могут создаваться комитеты (комиссии) по охране труда на паритетной основе из представителей работников и работодателей (ст. 218 ТК РФ). Министерство здравоохранения и социального развития РФ Приказом от 29 мая 2006 г. № 413 утвердило Типовое положение о комитете (комиссии) по охране труда. Мероприятия по охране труда оформляются в виде раздела коллективного договора или в виде специального соглашения по охране труда.

Права и обязанности работников и работодателей в области охраны труда  
Права и обязанности работников. Как права, так и обязанности работников в отношении безопасности и гигиены труда исчерпывающе определены в ТК РФ (ст. 21, 214, 219, 220).

Важнейшими из этих прав являются: 1) получать достоверную информацию о состоянии условий и охраны труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья и о принятых мерах по защите работника от производственных вредностей и опасностей. В случае отказа работодателя предоставить работнику информацию о состоянии охраны труда на рабочем месте работник вправе обратиться в органы государственного надзора с просьбой об инспектировании его рабочего места и принять личное участие в такой проверке; 2) отказаться от выполнения работ в случае возникновения непосредственных опасностей для жизни и здоровья до устранения опасностей, предупредив о прекращении работы непосредственного руководителя; 3) отказаться от выполнения вредных или опасных работ, если они не предусмотрены трудовым договором. Это рассматривается как самозащита работником трудовых прав (ст. 379 ТК РФ). При отказе работника от выполнения работ в случае возникновения опасности его жизни и здоровью работодатель обязан предоставить работнику другую работу на время устранения опасности. При невозможности этого работодатель обязан выплатить работнику зарплату за простой не по его вине.

К обязанностям работников в области охраны труда относятся:

1) соблюдать требования охраны труда; 2) правильно применять средства индивидуальной и коллективной защиты, т.е. одежду и обувь, маски, очки, респираторы; 3) проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения работы, проверку знаний требований охраны труда; 4) немедленно сообщать своим непосредственным или вышестоящим руководителям о любом несчастном случае на производстве и признаках профессионального заболевания, а также о ситуации, которая создает угрозу жизни и здоровью людей. Эта обязанность зафиксирована в ст. 21 ТК РФ как одна из основных обязанностей работника; 5) проходить обязательные медицинские осмотры. Обязанности и права работодателей. Учитывая социальные функции и особую роль работодателей в организации производственного процесса, законодательство

делает особый акцент на их обязанностях в области охраны труда. В обобщенном виде обязанности работодателей в данной области состоят в обеспечении здоровых и безопасных условий труда или здоровой и безопасной производственной среды (ст. 37 Конституции РФ). В трудовом законодательстве это конституционное положение конкретизировано. Во-первых, установлено общее требование ко всем работодателям. Они обязаны внедрять современные средства безопасности, предупреждающие производственный травматизм, и обеспечивать санитарно-гигиенические условия, предотвращающие возникновение профессиональных заболеваний. Во-вторых, в различных статьях ТК РФ (ст. 212 и др.) и в других нормативных актах содержится требование обеспечить работникам здоровые и безопасные условия труда. Это требование детализируется в виде конкретных обязанностей работодателей в различных сферах деятельности, в отношении различных аспектов трудовых отношений. Таких обязанностей зафиксировано около 20. Важнейшими из них являются:

- 1) обеспечить безопасность при эксплуатации производственных зданий, оборудования, осуществлении технологических процессов, а также применяемых в производстве сырья и материалов;
- 2) осуществить контроль за уровнем воздействия вредных или опасных производственных факторов на здоровье работников;
- 3) провести обучение и инструктаж работников по технике безопасности и производственной санитарии и не допускать к работе лиц, не прошедших такое обучение (инструктаж);
- 4) информировать работников о состоянии условий и охраны труда на рабочем месте;
- 5) обеспечить обязательное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- 6) принимать необходимые меры по обеспечению сохранения жизни и здоровья работников при возникновении аварийных ситуаций, в том числе по оказанию первой помощи пострадавшим;
- 7) на основании медицинского заключения перевести работника с его согласия на более легкую работу временно или без ограничения срока, когда работа противопоказана работнику по состоянию здоровья;
- 8) в случае заболевания работника на месте работы перевезти его в лечебное учреждение или к месту жительства работника транспортными средствами организации либо за ее счет;
- 9) проводить расследование несчастных случаев на производстве.

В числе обязанностей работодателей - проведение инструктажа работников по безопасному использованию машин и оборудования, соблюдению санитарных, противопожарных и других правил (ст. 212, 225 ТК РФ). Напомним, что ст. 212 ТК РФ прямо возлагает на работодателя обязанность разработать и утвердить правила и инструкции по охране труда для работников. Это единственное прямое указание ТК РФ на обязательное наличие у работодателя конкретного вида локальных актов, о чем мы уже писали в томе первом данного Курса (глава 11). Хотя в области охраны труда на первом месте, бесспорно, стоят обязанности работодателя, законодательство наделяет работодателей определенными правами, призванными, в частности, обеспечить соблюдение работниками нормативов по охране труда с помощью принудительных мер. Они включают право привлекать к дисциплинарной ответственности работников за

нарушение ими инструкций и иных правовых актов по технике безопасности и производственной санитарии. Согласно подп. «д» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ работодатель вправе уволить работника за однократное нарушение требований по охране труда, если оно установлено комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда, повлекло за собой тяжкие последствия либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

Общая характеристика стандартов по безопасности и гигиене труда

Содержание законодательства о безопасности и гигиене труда составляют нормативы по технике безопасности и производственной санитарии, представляющие собой систему требований по охране труда, устанавливаемых государством.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования по охране труда» эта система состоит из межотраслевых и отраслевых правил и типовых инструкций по охране труда; строительных и санитарных норм и правил; правил и инструкций по безопасности; правил устройства и безопасной эксплуатации; свода правил по проектированию и строительству; гигиенических нормативов и государственных стандартов безопасности труда. В качестве приложения к данному Постановлению приводится перечень видов нормативных актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, а также определен порядок их принятия.

Правила по охране труда закреплены в актах, разрабатываемых и утверждаемых федеральными органами исполнительной власти, а в ряде случаев - органами субъектов Федерации. Прежде всего это Министерство труда (ныне - Министерство здравоохранения и социального развития) РФ, Госстандарт и др. В этих актах определены нормативные требования, которые должны соблюдаться как при проектировании и строительстве, так и при эксплуатации производственных объектов, машин, оборудования, организации производства и труда. Это прежде всего общегосударственные и отраслевые стандарты безопасности, строительные нормы и правила, правила пожарной, ядерной, радиационной, лазерной, взрывоопасности электробезопасности.

В указанных актах предусмотрены требования по содержанию территории предприятий, производственных помещений, оборудования; по снабжению машин и станков конструктивными ограждениями и предохранительными приспособлениями; нормы естественного и искусственного освещения; предельные нормы шума, запыленности, загазованности; обеспечение производственных помещений отоплением и вентиляцией. Они регулируют санитарно-бытовое обслуживание, в том числе устройство санитарно-бытовых помещений. Эти правила также содержат требования безопасности труда при выполнении определенного вида работ (например, электрогазосварочных), при эксплуатации определенных типов оборудования (например, подъемных сооружений, паровых и водогрейных котлов).

Еще одна специальная категория норм по охране труда - это санитарные правила, устанавливающие предельно допустимые уровни влияния факторов среды обитания человека на его организм. Например, Санитарные нормы допустимых уровней шума на рабочих местах, Предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в рабочей зоне, Гигиенические требования к ручным инструментам и организации работ. Санитарные правила разрабатывает на 5 лет и утверждает соответствующий

государственный орган.

Наряду с правилами по технике безопасности и производственной санитарии в организациях действуют инструкции по охране труда, устанавливающие правила исполнения работ и поведения в производственных помещениях и на строительных площадках. Такие инструкции разрабатываются работодателем с учетом мнения выборного профсоюзного органа. Федеральными органами исполнительной власти утверждаются типовые инструкции по охране труда (межотраслевые и отраслевые).

Контроль за соблюдением работниками правил по охране труда возлагается на работодателя. Обязанности работников в данной области закрепляются в должностных инструкциях либо определяются в приказах. Обычно такой контроль осуществляет служба охраны труда организации. Там, где таких служб нет, эти функции выполняют отделы управления персоналом, которые могут в этих случаях осуществлять полномочия таких служб, а именно требовать письменных объяснений от лиц, допустивших нарушение правовых актов по охране труда и добиваться отстранения от работы лиц, нарушающих правила и инструкции по охране труда, предоставлять работодателю предложения о привлечении к ответственности нарушителей соответствующих норм и правил. Специальные правила по охране труда лиц, занятых на работах с неблагоприятными условиями труда

Неблагоприятные условия труда существуют на тяжелых, вредных и опасных работах. Тяжелые работы - это такие работы, которым присущи чрезмерные физические нагрузки, динамические (масса груза) или статические (рабочая поза, наклоны туловища). Вредные работы или работы с вредными условиями труда характеризуются наличием вредных производственных факторов, превышающих ПДК и оказывающих неблагоприятное воздействие на организм работника и(или) его потомство. Такими вредными факторами могут быть температура и влажность воздуха, ионизирующее излучение, производственный шум, вибрация, химические вещества, патогенные микроорганизмы. Опасными считаются условия труда, воздействие которых создает угрозу жизни работника, может привести к производственной травме.

Сегодня на тяжелых, вредных и опасных работах в Российской Федерации занято более 40% всех работающих. В законодательстве установлено четыре вида мер по охране здоровья работников, занятых на тяжелых работах, на работах с вредными или опасными условиями труда. К таким мерам относятся: 1) средства индивидуальной защиты; 2) обязательные медицинские осмотры; 3) льготы по рабочему времени и времени отдыха; 4) денежные компенсации.

Согласно ст. 209 ТК РФ средства индивидуальной и коллективной защиты - это технические средства, используемые для предотвращения или уменьшения воздействия на работников вредных и(или) опасных производственных факторов, а также для защиты от загрязнения.

Обязательные медицинские осмотры (ст. 213 ТК РФ). К выполнению некоторых тяжелых и вредных (в том числе подземных) работ, а также работ, связанных с движением транспорта, допускаются только лица, обладающие необходимым для этого состоянием здоровья, подтвержденным медицинским заключением. Медицинские осмотры работники должны проходить при поступлении на такие работы, а впоследствии - периодически (лица в возрасте до 21 года - ежегодно).

Предварительные и периодические медицинские осмотры в целях охраны здоровья населения проходят также работники предприятий пищевой промышленности,

общественного питания и торговли, водопроводных сооружений, лечебно-профилактических и детских учреждений; в некоторых отраслях проводятся медицинские осмотры в целях обнаружения ВИЧ-инфекции и наркозависимости. Организация проведения медицинских осмотров возложена на работодателя. Такие осмотры производятся за его счет.

При уклонении работника от прохождения медицинского осмотра или невыполнении им рекомендаций по результатам проведенных обследований работодатель не вправе допускать его к работе. Отказ или уклонение работника без уважительной причины от медицинского или психиатрического освидетельствования является нарушением трудовой дисциплины.

Расследование и учет несчастных случаев на производстве

Расследование и учет несчастных случаев на производстве являются предметом детального нормативного регулирования. Правила по данным вопросам закреплены в Трудовом кодексе РФ (ст. 227-231). Законодательство устанавливает, что расследование несчастных случаев должно проводиться комиссией не менее чем из трех человек, образуемой из представителей работодателя и выборного органа первичной профсоюзной организации или иного уполномоченного работниками представительного органа, состав которого утверждается приказом работодателя (его представителя). Расследование обстоятельств и причин несчастного случая должно быть проведено в течение трех дней.

Акт о несчастном случае должен быть подписан членами комиссии, утвержден работодателем (его представителем) и заверен печатью. Один экземпляр акта выдается пострадавшему или родственникам погибшего по их требованию не позднее трех дней после завершения расследования. Второй экземпляр вместе с материалами расследования хранится 45 лет работодателем (его представителем) (ст. 230 ТК РФ).

Особые правила установлены в отношении расследования групповых несчастных случаев и несчастных случаев с тяжкими последствиями (смертью, возможной инвалидностью). При расследовании таких несчастных случаев в комиссию по расследованию включается государственный инспектор труда и представитель органа исполнительной власти субъекта Федерации или органа местного самоуправления (по согласованию), а продолжительность расследования повышается до 15 дней.

При необходимости проведения дополнительной проверки обстоятельств несчастного случая срок расследования может быть продлен по решению председателя комиссии, но не более чем на 15 дней (ст. 229.1 ТК РФ).

«Гендерная» охрана труда

Большинство правовых норм, определяющих особенности правового регулирования труда женщин, в той или иной мере связано с защитой их жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности. Остановимся на основных из них. Согласно ст. 253 ТК РФ ограничивается применение труда женщин на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда. Перечень таких работ утвержден Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162. В сельской местности женщин в возрасте до 35 лет запрещено привлекать к выполнению операций в растениеводстве и звероводстве с применением химикатов, а также в качестве трактористов-машинистов и водителей грузовых автомобилей. Госсанэпидемнадзор РФ утвердил своим Постановлением от 28 октября 1996 г. «Гигиенические требования к условиям труда женщин». В этом акте, в частности, установлены требования к общей вибрации,



величине тепловой нагрузки.

Согласно ст. 253 ТК РФ ограничивается применение труда женщин на подземных работах, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию. Запрещается применение труда женщин на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы. Эти нормы установлены в Постановлении Правительства РФ от 6 февраля 1993 г. № 105. Женщинам, работающим в сельской местности, по их желанию предоставляется один неоплачиваемый выходной день в месяц. Для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, коллективным договором или трудовым договором устанавливается 36-часовая рабочая неделя без уменьшения заработной платы. Рабочая неделя такой же продолжительности установлена для женщин, работающих в сельской местности.

Охрана труда беременных женщин и матерей, имеющих малолетних детей. Льготы, установленные законодательством в целях охраны труда данной категории работников, многочисленны и разнообразны. Их можно подразделить на две группы: основные и дополнительные. К основным льготам относятся следующие.

1. Беременных женщин запрещено направлять в служебные командировки, привлекать к сверхурочной работе, к работе в ночное время, в выходные и в нерабочие праздничные дни. Женщин, имеющих детей до 3 лет, разрешено привлекать к указанным видам работ только с их письменного согласия и при условии, что это не запрещено медицинскими рекомендациями. При этом они должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от такой работы.

2. Беременным женщинам в соответствии с медицинским заключением по их заявлению снижаются нормы выработки, нормы обслуживания либо они переводятся на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных производственных факторов, с сохранением среднего заработка. До решения вопроса о переводе беременная женщина подлежит освобождению от работы с сохранением среднего заработка за счет средств работодателя. Женщины, имеющие детей до полутора лет, в случае невозможности выполнения прежней работы переводятся по их заявлению на другую работу с сохранением заработной платы до достижения ребенком возраста полутора лет и др.

В заключение рассмотрения вопроса об охране труда женщин и женщин-матерей следует отметить тенденцию в развитии законодательства, которая вносит новые черты в сложившуюся в нашей стране регламентацию женского труда. Это изменение традиционной роли женщины и мужчины в семье. В общественном сознании все более утверждается мнение, что воспитание детей даже в самом раннем возрасте требует совместной ответственности и совместных усилий родителей и не может быть полностью переложено на женщину-мать. Понятие «работающая женщина с семейными обязанностями» все более заменяется понятием «трудящийся с семейными обязанностями», т.е. работник, имеющий такие обязанности независимо от его пола и притом вовсе не обязательно мать ребенка. Заботу о воспитании ребенка может взять на себя «отец-одиночка», воспитывающий ребенка без матери, опекун, попечитель несовершеннолетнего или его родственник. С недавнего времени это признано отечественным законодательством. Согласно ст. 256 ТК РФ отпуска по уходу за ребенком могут быть использованы не только матерью ребенка, но полностью или частично отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном,

фактически осуществляющим уход за ребенком. Статья 264 ТК РФ распространила гарантии и льготы, предоставляемые женщинам в связи с материнством, на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителей) несовершеннолетних. Поскольку воспитателем ребенка может оказаться опекун, попечитель, усыновитель, отчим, приемный родитель, может возникнуть необходимость обратиться к нормам семейного права, в частности к ст. 151, п. 2 ст. 145 Семейного кодекса РФ, в которых даются определения понятиям «опекун», «попечитель», «приемный родитель». Статья 63 Семейного кодекса РФ возлагает ответственность за воспитание детей на обоих родителей. А раз так, то не только мать, но и отец должны иметь возможность совмещения труда с выполнением семейных обязанностей. Отсюда логично сделать вывод о необходимости распространения многих гарантий и льгот в сфере труда, не связанных с выполнением чисто материнских функций, на отцов детей, что и отражено в ст. 264 ТК РФ. В законодательстве и общественном сознании постепенно утверждается позиция, согласно которой труд мужчины и женщины должен одинаково охраняться законодательством, кроме повышенных мер защиты в отношении беременных женщин и матерей с малолетними детьми. Об этом отчасти мы уже писали в главе 6 первого тома данного Курса в контексте анализа дифференциации и дискриминации в трудовых отношениях.

Особенности охраны труда молодежи (работников в возрасте до 18 лет)

Глава 42 ТК РФ (ст. 265-272) установила особые правила в отношении этой категории работников. В огромном большинстве случаев эти правила носят защитный характер. Они оберегают от чрезмерной эксплуатации один из наиболее слабых отрядов трудящихся, который нуждается в повышенной социальной и правовой защите государства.

Основное содержание этой защиты можно свести к следующим главным нормам:

- 1) установление минимального возраста приема на работу (ст. 63 ТК РФ). Таким образом, создан заслон применению детского труда;
- 2) запрет применения труда на работах с вредными и(или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред здоровью и нравственному развитию молодежи по специальному перечню (игорный бизнес, работа в ночных кафе и барах и др.) (ст. 265 ТК РФ). Этот перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 163;
- 3) запрет переноски и передвижения тяжестей, превышающих установленные нормы (ст. 265 ТК РФ). Нормы предельно допустимых нагрузок для лиц моложе 18 лет при подъеме и перемещении тяжестей вручную утверждены Постановлением Минтруда РФ от 7 апреля 1999 г.2;
- 4) обязательное проведение за счет работодателей медицинских осмотров - предварительных при приеме на работу и ежегодных регулярных до достижения возраста 18 лет (ст. 266 ТК РФ);
- 5) удлиненный (31 календарный день в удобное для отпускников время) ежегодный основной оплачиваемый отпуск (ст. 267 ТК РФ);
- 6) запрет направления в служебные командировки, привлечения к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни (за исключением творческих работников культуры, СМИ, профессиональных спортсменов в соответствии с перечнем профессий, который определен Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 252) (ст. 268 ТК РФ);

7) дополнительные гарантии в отношении расторжения трудового договора по инициативе работодателя (увольнение, за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, помимо соблюдения общего порядка, только с согласия государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав) (ст. 269 ТК РФ);  
8) особый порядок установления норм выработки (ст. 270 ТК РФ);

9) особый порядок оплаты труда. При повременной оплате труда заработная плата выплачивается с учетом сокращенной продолжительности работы (ст. 271 ТК РФ).

По мнению И.Я. Киселева, с которым мы согласны, российское законодательство по технике безопасности и гигиене труда совпадает в целом с тем, которое действует в странах Европы. Однако в России отсутствуют существующие в ряде западных стран комплексные законы об охране производственной среды. Подход к охране труда и в современной науке трудового права остался достаточно традиционным. Например, охрана труда рассматривается как всемерная охрана трудоспособности человека. В таком контексте можно предположить, что некоторое ухудшение слуха у инженера-чертежника не достойно трудоохранных мер, так как оно не связано с профессиональной трудоспособностью человека. На Западе, напротив, как уже указывалось выше, охрана труда все с большей настойчивостью трактуется как целостная и комплексная защита жизни и здоровья в процессе труда независимо от того, влияют ли вредные и опасные факторы на понижение профессиональной способности к труду. Предполагается, что охрана труда должна обеспечить не только продолжительность продуктивной трудовой деятельности, но и длительную активную жизнь после прекращения трудовой деятельности по достижении определенного возраста. Современные западные тенденции в сфере охраны труда органически вписываются в концепции улучшения качества трудовой жизни, развития человеческого потенциала, о чем уже неоднократно упоминалось выше.

Ни в отечественном законодательстве, ни в научной доктрине еще не укрепился характерный для развитых стран Запада взгляд на охрану труда. Это касается игнорирования проблем психологического комфорта на работе и психологической безопасности труда, недостаточность комплексного подхода и акцента на превентивные меры в данной сфере. По сути охрана труда в значительной степени по-прежнему отождествляется только с техникой безопасности, производственной санитарией и гигиеной труда. Законодательство традиционно ориентирует работодателя на проведение набора определенных мер, а не на достижение определенного результата.

В советский период право на безопасные условия труда традиционно связывалось преимущественно с технической стороной обеспечения безопасности труда и зачастую сводилось к соблюдению норм по технике безопасности и производственной санитарии. Вместе с тем еще в 70-е годы XX в. А.И. Цепин писал о необходимости преодолеть узкий подход к определению условий труда, расширить права работника на безопасные и здоровые условия труда в направлении включения в нормы по охране труда создания благоприятных эстетических и психофизиологических условий на рабочих местах. В ТК РФ в перечне основных принципов трудового права (ст. 2) названо право работников на защиту своего достоинства во время работы, но не раскрывается содержание этого принципа. Между тем это право, закрепленное Европейской социальной хартией, предполагает обязанность государства содействовать прекращению агрессивных,

оскорбительных действий против работников на рабочих местах или в связи с работой и принятия необходимых мер для защиты работников от таких действий со стороны работодателя. Речь идет о запрете «моббинга», не получившего легального закрепления в действующем российском трудовом законодательстве. Впервые понятие «моббинг» было введено в научный оборот трудового права Х. Лейманом в его книге «Моббинг, преследование на работе» (Париж, 1996). И это неслучайно, так как именно во Франции борьбе с моббингом уделялось большое внимание. Так, 20 марта 1979 г. Правительство издало Декрет о службах трудовой медицины, в котором человек рассматривался во всей совокупности производственной жизни. При этом проблемы создания благоприятного психологического климата на производстве включаются в понятие производственной среды и охраны труда в широком смысле. Не только во Франции, но и в других странах Запада охрана труда в широком смысле стала включать: а) запрет нецивилизованного, хамского отношения вышестоящих на производственной лестнице к нижестоящим; б) запрет умышленных или невольных действий администрации, которые могут обидеть, унижить работника, оскорбить его чувства человеческого достоинства; в) применение специальных мер по гуманизации и облагораживанию производственной среды. Рано или поздно не только во Франции, но и в России встанет вопрос о признании морального преследования на работе в качестве профессионального риска на производстве, а его последствия станут возмещаться наряду с другими случаями трудовых увечий и профессиональных заболеваний. Таким образом, справедливость и безопасность условий труда в современном мире должны быть связаны не только с соблюдением технических и медицинских норм безопасности труда, но и с созданием комфортных (в широком смысле) условий труда с учетом технических, медицинских, этических, психофизиологических и даже эстетических составляющих. Такое расширенное понимание в перспективе должно найти отражение и в российском трудовом законодательстве.

В то же время российское законодательство по охране труда в основном отвечает букве и духу норм международного права, а в ч. 1 ст. 360 ТК РФ, посвященной порядку инспектирования работодателей, содержится ссылка на ратифицированные конвенции МОТ.

В заключение сделаем следующие выводы.

1. В настоящее время сохранилась традиционная двойственная трактовка охраны труда в широком и узком смысле. В широком смысле охрана труда фактически отождествляется со всей совокупностью трудово-правовых норм. Узкий подход к охране труда как к комплексному институту трудового права в настоящее время более актуален в связи с тем, что целью трудового законодательства провозглашена среди прочего защита прав и интересов работников и работодателей (ст. 1 ТК РФ).

2. Охрана труда в настоящее время понимается в нескольких правовых аспектах, что соответствует советской традиции, но имеет и некоторые отличия:

1) как один из принципов трудового права, получивший закрепление в законодательстве (обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 2 ТК РФ));

2) как один из институтов трудового права, который включает в себя:

а) нормы по технике безопасности и гигиене труда, а также правила, регулирующие организацию охраны труда (раздел X ТК РФ);

б) нормы, регламентирующие деятельность органов государственного надзора и контроля в области охраны труда. Формально государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, относятся к способам защиты трудовых прав и свобод (раздел XIII, ст. 352), но его нормы, связанные с надзором и контролем в области охраны труда, одновременно относятся и к институту охраны труда;

в) нормы по специальной охране труда женщин и подростков, а также лиц с пониженной трудоспособностью. В современном ТК РФ женщины вместе с лицами с семейными обязанностями, а также молодежь рассматриваются как категории работников, в отношении которых установлены особые нормы, относящиеся не только к охране, но и к регулированию их труда в целом. Вместе с тем отнесение норм по охране труда женщин и несовершеннолетних, а также лиц с пониженной трудоспособностью к институту охраны труда не вызывает сомнений;

3) как одно из основных трудовых прав право на здоровье и безопасные условия труда (ст. 21 ТК РФ). В этом аспекте конституционное право на охрану труда (ст. 7, 37 Конституции РФ) можно рассматривать как элемент правового статуса гражданина России, статусное право работника. Субъективным правом оно станет после возникновения трудового правоотношения между конкретным работником и определенным работодателем;

4) как комплексный институт трудового права, комплексное межотраслевое законодательство. Охрана труда как сложное межотраслевое образование включает в себя совокупность норм, устанавливающих систему правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических и других мероприятий, непосредственно направленных на создание безопасных и здоровых условий труда.

3. Нормы законодательства по охране труда:

- регулируют общие вопросы безопасности и гигиены труда, в том числе организацию охраны труда;

- устанавливают систему нормативных правил обеспечения безопасных и здоровых условий труда в рамках отдельного работодателя;

- определяют права и обязанности работников и работодателей в области охраны труда;

- устанавливают стандарты по безопасности и гигиене труда;

- определяют специальные правила по охране труда лиц, занятых на работах с неблагоприятными условиями труда;

- регламентируют расследование и учет несчастных случаев на производстве;

- определяют специфику охраны труда женщин (в том числе беременных женщин и матерей, имеющих малолетних детей);

- определяют специфику охраны труда молодежи (работников в возрасте до 18 лет);

- определяют специфику охраны труда лиц с пониженной трудоспособностью.

О нормах, регулирующих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, будет сказано в следующем параграфе данной главы Курса.

4. Российское законодательство по технике безопасности и гигиене труда совпадает в целом с тем, которое действует в странах Европы. Однако в России отсутствуют существующие в ряде западных стран комплексные законы об охране производственной

среды. Подход к охране труда и в современной науке трудового права остался достаточно традиционным. Ни в отечественном законодательстве, ни в научной доктрине еще не укрепился характерный для развитых стран Запада взгляд на охрану труда. Это касается игнорирования проблем психологического комфорта на работе и психологической безопасности труда, недостаточность комплексного подхода и акцента на превентивные меры в данной сфере. По сути охрана труда в значительной степени по-прежнему отождествляется только с техникой безопасности, производственной санитарией и гигиеной труда. Законодательство традиционно ориентирует работодателя на проведение набора определенных мер, а не на достижение определенного результата. В то же время российское законодательство по охране труда в основном отвечает букве и духу норм международного права.

---

### **25.5. Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений**

Международно-правовое регулирование надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства

Инспекция труда. Уже в уставе МОТ содержалось требование ко всем членам организации об учреждении инспекции труда. В 1919 г. принимается Рекомендация № 5 об инспекции труда (службе здравоохранения), а затем Рекомендация № 20 об инспекции труда (1923 г.). Наконец, в 1947 г. принимаются Конвенция № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле и Рекомендации к ней № 81, 82. Своеобразным дочерним инструментом предыдущей Конвенции стала Конвенция № 129 об инспекции труда в сельском хозяйстве (1969 г.). Протокол 1995 г. к Конвенции № 81 охватывает «деятельность в секторе некоммерческих служб», т.е. деятельность, осуществляемую на предприятиях и в организациях всех категорий, которые не рассматриваются как промышленные или торговые.

В целом в мире начали складываться две модели инспекций труда по глубине влияния на трудовые отношения: 1) контрольно-надзорные функции сочетаются с ограниченным правом регулирования непосредственно социально-трудовых отношений (Дания, Германия и др.); 2) контрольно-надзорные функции сочетаются с широкими

полномочиями по регулированию непосредственно социально-трудовых отношений (Канада, Франция, Испания, Чили и др.). В большинстве стран инспекции занимаются подготовкой стандартов в трудовой сфере, а затем осуществляют мониторинг соблюдения этих стандартов. Универсальный, общий характер надзора осуществляют инспекции труда Бельгии, Болгарии, Греции, Испании, франкоговорящей Африки и др. В некоторых странах надзор носит более узкий характер (только безопасность и здоровье работников, труд женщин и детей). Это относится к северным странам, Великобритании и др.

Современные международные нормы связаны с инспекциями труда в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, в строительстве, на транспорте, в горнодобывающей промышленности (Конвенция № 81 (1947 г.), Протокол 1995 г. к Конвенции № 81, Конвенция № 129 (1969 г.), Рекомендации № 81, 82 (1947 г.), 133 (1969 г.)).

Конвенция № 81 обязывает ратифицировавшие ее государства создать систему инспекции труда и наделяет инспекторов следующими полномочиями:

беспрепятственный проход без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции; осмотр в дневное время всех зданий, подпадающих под контроль инспекции; осуществление любых проверок, контроля и расследований, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются.

Протокол к Конвенции № 81, принятый на 82-й сессии МОТ в 1995 г., предусмотрел распространение положений Конвенции № 81 на все категории работников. Однако каждому государству, ратифицировавшему Протокол 1995 г., предоставляется возможность исключить из действия Конвенции № 81 военнослужащих, полицейских, работников спецслужб, тюрем, некоторые другие категории государственных чиновников, если применение к этим категориям лиц Конвенции № 81 создаст определенные проблемы. Допускается и другая возможность. Государства не исключают указанные категории лиц из сферы действия Конвенции № 81, но допускают инспектирование с определенными ограничениями и условиями. В соответствии с данными актами можно вывести следующие принципы организации и деятельности инспекции труда.

1. Инспекция труда является государственной функцией, ответственностью правительства. Соответственно, инспекторы труда должны обладать статусом и независимостью официальных государственных лиц, наделяться значительными правами и быть связанными кругом обязанностей, касающихся способа исполнения их функций.

2. Тесное сотрудничество инспекции труда с работодателями и работниками. Назначение инспекции заключается в наблюдении за тем, чтобы как можно большее число проблем, касающихся охраны труда, решались прежде всего в результате диалога и консультаций напрямую между работниками и работодателями о соответствии законодательству, минимальным нормам и условиям коллективно-договорных актов, которые содержат относящиеся к вопросу нормы.

3. Эффективное сотрудничество с другими учреждениями, такими как исследовательские институты, университеты, службы превентивной социальной безопасности государства, экспертами, и необходимость координировать их деятельность. Инспекция должна иметь возможность в необходимых случаях обращаться за помощью к специалистам (докторам, инженерам, химикам и др.).

4. Всеобщий охват, необходимость расширения действия инспекции труда по предупреждению и защите в отношении возможно большего числа трудящихся во всех областях деятельности. В принципе общество не должно, а инспекция не может допускать существования экономики, где одни работники защищены, а другие - нет. Во многих странах уже наметилась тенденция по расширению зоны ответственности инспекций труда на аппарат центрального правительства, государственные услуги, вооруженные силы, полицию, самозанятых лиц, «неформальный» сектор и др.

5. Всевозрастающая ориентация и акцентирование инспекции труда на предупреждение. Это подразумевает решительные усилия, направленные на избежание происшествий, возникновение разногласий, несчастных случаев, конфликтов, профессиональных заболеваний посредством обеспечения соответствия существующему законодательству. Улучшение культуры предупреждения становится основной целью превентивной ориентации в парадигме социальной и трудовой политики.

Особо стоит отметить в качестве одной из ведущих тенденций возрастание роли превентивного инспектирования, что обусловлено целым рядом факторов (необходимость повышения результативности работы в условиях ограниченного бюджетного финансирования, затратность возмещения ущерба, связанного с последствиями нарушения норм по охране труда, возрастание социальной значимости жизни и здоровья каждого работника и др.). Проверки, выдача предписаний и наложение взысканий остаются важными элементами инспектирования, однако его роль меняется в сторону оказания услуг и сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами, согласования планов их действий.

Прежде чем перейти к анализу обозначенной проблемы по отечественной доктрине и российскому законодательству, кратко остановимся на разграничении понятий «надзор» и «контроль». Литература на этот счет достаточно обширна, а точки зрения ученых порой диаметрально противоположны. В большинстве вышеназванных исследований игнорируется общественный контроль и анализируется почти исключительно государственный надзор и контроль. Этому способствует и то, что законодатель не дает разграничения понятий «надзор» и «контроль», ограничиваясь определением контрольно-надзорных функций. Соответственно, спектр трактовок исследователей без четкой законодательной привязки варьируется от отождествления понятий надзора и контроля до включения понятия надзора в понятие контроля в широком смысле или определения контроля в качестве первой стадии надзора. Мало проясняет ситуацию обращение к опыту советского периода, когда функции государственного контроля и надзора осуществляли профсоюзные инспекции. Не претендуя на универсальность выводов, определим сущность и признаки надзора и контроля в специфическом отраслевом аспекте.

Сущность надзора, на наш взгляд, заключается в юридически значимой (правоприменительной) деятельности государственных органов по разрешению конкретных юридических дел. Его целью является пресечение нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Признаками надзора являются: 1) он осуществляется только государственными органами; 2) он носит публичный и государственновластный характер и связан с наблюдением за соблюдением режима законности; 3) он осуществляется в строгом



соответствии с установленной формой и установленной законодательством процедурой; 4) его результаты имеют соответствующее документальное оформление; 5) в случае выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, надзорный орган имеет право выдавать поднадзорному лицу обязательное для исполнения предписание. При неисполнении данного предписания надзорный орган имеет право в судебном порядке разрешать данное дело (выступить в качестве истца в суде); 6) в случае выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, надзорный орган имеет право по общему правилу применять к нарушителю меры административной ответственности и требовать привлечения соответствующих лиц к иной ответственности (в том числе дисциплинарной). Отметим, что прокуратура не вправе применять к нарушителю трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, меры административной ответственности, но это скорее исключение, чем правило для надзорных органов.

Сущность контроля заключается в выявлении управомоченными субъектами нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Иначе говоря, его целью является определение соответствия деятельности подконтрольных субъектов требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Признаками контроля являются: 1) он осуществляется как государственными органами, так и иными управомоченными субъектами (социальными партнерами, профсоюзами и др.); 2) он может носить как публичный характер, так и осуществляться в рамках социально-партнерских отношений. В этих случаях может контролироваться и целесообразность деятельности подконтрольных субъектов, а не только ее законность; 3) его форма и процедура контроля может определяться как в законодательном порядке, так и соглашением социальных партнеров; 4) его результаты имеют, как правило, соответствующее документальное оформление; 5) в случае выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, контрольный орган вправе требовать от подконтрольного лица устранения данных нарушений. Последнее обязано рассмотреть предъявленное требование. При неисполнении этого требования контрольный орган имеет право обратиться в надзорный орган либо в суд для устранения выявленных нарушений; 6) в случае выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов контрольный орган имеет право требовать привлечения виновных лиц к ответственности (в том числе дисциплинарной). Как нам представляется, привлечение к административной ответственности не свойственно функциям контрольных органов.

Отметим, что органами внутриведомственного государственного контроля в подведомственных организациях являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. На федеральном уровне в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» внутриведомственными контрольно-надзорными функциями наделены федеральные службы. В этой связи в ч. 3 ст. 353

ТК РФ правильнее было бы говорить не о внутриведомственном государственном

контроле, а о внутриведомственном надзоре и контроле, осуществляемыми федеральными исполнительными органами власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления.

Проблема разграничения надзора и контроля носит отнюдь не только теоретический характер. Это тем более важно, что прямо влияет на объем полномочий надзорных и контрольных органов. Данное разграничение может послужить ориентиром и для законодателя, разделяющего данные понятия, но не дающего их дефиниций и различий в компетенции. Это привело к ситуации, когда ряд исследователей вообще не видят практической необходимости в разделении надзора и контроля в трудовом праве. Нам такая позиция не кажется обоснованной.

Соотношение понятий «надзор» и «контроль» видится нам в следующем ракурсе:

а) контроль может предшествовать надзору, быть составной частью сложного контрольно-надзорного процесса. В этой связи надзорные органы по общему правилу могут осуществлять и функции контроля. Надзорные органы могут осуществлять и исключительно надзорные функции, если о выявленных случаях нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов они получили сообщение от контрольного органа или иных заинтересованных лиц;

б) исключительно контрольные функции могут осуществлять профсоюзы и социальные партнеры, в связи с чем такой контроль носит общественный и социально-партнерский характер. Контроль государственных органов может являться первой стадией сложного контрольно-надзорного процесса. Контролирующий и контролируемый могут состоять в отношениях власти-подчинения, тогда как надзирающее и поднадзорное лицо в иерархичных отношениях состоять не могут;

в) контроль может быть связан не только с выявлением нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, но и с проверкой целесообразности деятельности подконтрольных субъектов. Контроль по объему шире надзора, предполагает большую степень вмешательства в деятельность подконтрольного субъекта. Надзорные органы могут осуществлять исключительно надзор за соблюдением режима законности, что, впрочем, не исключает их вмешательства в деятельность поднадзорных лиц. Исключение составляет прокуратура, надзор которой носит не только универсальный, но и наиболее «чистый» характер. Вместе с тем в практической деятельности часто сочетаются внешний контроль и административный надзор и трудно определить, где кончается один и начинается другой. Это, на наш взгляд, связано с существованием сложного двухступенчатого контрольно-надзорного процесса, каждая из ступеней которого обладает относительной самостоятельностью и имеет определенные отличия (по компетенции и функциям органов, их осуществляющих, методам выявления нарушений, способам реагирования на эти нарушения и глубиной вмешательства в деятельность проверяемых лиц). При этом надзор и контроль можно считать различными формами проверочной деятельности уполномоченных на то определенных государственных и общественных органов, в чем мы согласны с Л.Г. Коняхиным.

Общественный и социально-партнерский контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений осуществляют прежде всего профессиональные союзы. При этом работодатели обязаны в недельный срок со дня получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить в

соответствующий профсоюзный орган о результатах рассмотрения данного требования и принятых мерах. Общероссийские профсоюзы и их объединения, а также межрегиональные и территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов могут создавать правовые и технические инспекции труда для осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений (ст. 370 ТК РФ). Социально-партнерский контроль предусмотрен ст. 51 ТК РФ. Согласно этой статье контроль за выполнением коллективного договора, соглашения осуществляется сторонами социального партнерства, их представителями, соответствующими органами по труду.

Государственный надзор и контроль. Начало постсоветского периода положило конец государственным надзорным функциям профсоюзов и созданию органов государственного надзора за исполнением трудового законодательства. Указом Президента РФ от 20 июня 1994 г. № 1504 утверждается Положение о Федеральной инспекции труда Российской Федерации» (Рострудинспекции), а постановлениями Правительства РФ - Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе (от 30 июня 1998 г.), Положение о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» (от 12 августа 1998 г.). Важную роль в этом контексте сыграло Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1035 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда».

Государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Прокурорский надзор носит универсальный характер и охватывает все урегулированные правом общественные отношения, в том числе трудовые и производные от них общественные отношения. Отметим, что прокурорскому надзору за соблюдением трудового законодательства в советской и постсоветской релитературе традиционно уделялось существенное внимание. Еще в советский период были определены следующие специфические черты прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства: 1) независимость от местных органов и вертикали подчиненности поднадзорного субъекта; 2) большой, по сравнению с другими органами надзора, объем надзорных функций; 3) «чистота» надзора, т.е. меньшее проникновение в деятельность прокуратуры элементов контроля. После ослабления прокурорского надзора в первые постсоветские годы ее деятельность в данном направлении активизировалась. Этому способствовало указание Генерального прокурора РФ от 6 июля 2000 г. № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности».

Главными органами государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, являются в Российской Федерации федеральная инспекция труда и так называемые надзоры - специализированные государственные инспекции, которые осуществляют надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности.

Наряду с указанными органами государственный контроль (фактически надзор и

контроль) в данной области осуществляют в подведомственных организациях федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Распределение и перераспределение полномочий между этими уровнями носят порой спонтанный, непродуманный характер. Так, Федеральный закон от 15 июня 2007 г. № 100-ФЗ отнес надзор и контроль за капитальным строительством, реконструкцией нежилых зданий общей площадью до 1000 кв. м к ведению органов местного самоуправления. Между тем в большинстве муниципалитетов отсутствует система критериев и правил выдачи разрешений на ввод в эксплуатацию объектов промышленного строительства, отсутствуют соответствующие органы, укомплектованные подготовленными сотрудниками и др. В результате этого значительный сегмент потенциально опасной деятельности остался временно фактически без надзора и контроля, в том числе в связи с охраной труда.

В части разграничения полномочий контрольных органов интересна и судебная практика.

Например, в Определении Верховного Суда РФ от 4 октября 2006 г. № 47-Г06-297 указывается, что в удовлетворении заявления о признании частично не действующими отдельных норм Положения о Департаменте Оренбургской области по труду, утвержденного указом губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 г. № 132-ук, отказано правомерно, поскольку оспариваемые нормы Положения не противоречат федеральному законодательству и не приводят к более низкому уровню трудовых прав и гарантий работников по сравнению с федеральным законодательством.

Указом губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 г. № 132-ук утверждено Положение о Департаменте Оренбургской области по труду. В соответствии с этим Положением Департамент совместно с Государственной инспекцией труда в Оренбургской области участвует в работе по осуществлению контроля и анализа на предприятиях и в организациях всех форм собственности за соблюдением гарантий в области труда и его оплаты в соответствии с трудовым законодательством. Такая работа проводится в организациях, где заключен коллективный договор.

Заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании частично не действующими вышеуказанных норм Положения, полагая, что они противоречат ст. 353 ТК РФ. Оспаривая данную норму, прокурор полагал, что в соответствии с ними государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, во всех организациях на территории Федерации осуществляют только органы федеральной инспекции труда, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять лишь внутриведомственный государственный контроль.

Суд правильно не согласился с такими доводами по следующим основаниям.

В соответствии с положениями ст. 365, 210-211 ТК РФ органы федеральной инспекции труда осуществляют свою деятельность во взаимосвязи с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации; реализация основных направлений государственной политики в области охраны труда обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации; государственные нормативные

требования в области охраны труда могут содержаться в законах или иных нормативных правовых актах субъектов Федерации. Согласно правилам ст. 15, 51 ТК РФ трудовые отношения основываются в том числе на положениях коллективного договора, контроль за выполнением которого осуществляется соответствующими органами по труду.

Суд пришел к выводу о том, что Департамент Оренбургской области по труду вправе совместно с Государственной инспекцией труда в Оренбургской области участвовать в работе по осуществлению контроля и анализа на предприятиях и в организациях всех форм собственности (где имеются коллективные договоры) за соблюдением работодателями гарантий в области охраны труда и его оплаты. В целях реализации этих полномочий между указанными учреждениями заключаются соответствующие соглашения. Так, судом установлено, что 16 июня 2006 г. заключено очередное такое соглашение, в соответствии с п. 2.1 которого стороны организуют и проводят по предварительному согласованию совместные проверки предприятий и организаций в целях выявления и пресечения нарушений трудового законодательства в области охраны труда и коллективных договоров, соглашений.

Среди государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, главное место принадлежит Федеральной инспекции труда (Рострудинспекции). Она функционирует на основе правил ТК РФ (ст. 354-365), а также Положения, утвержденного Постановлением Правительством РФ от 28 января 2000 г. № 78 (ныне утратило силу), и представляет собой единую централизованную систему государственных органов, действовавших в рамках Минтруда РФ. С 2004 г. в связи с ликвидацией Минтруда РФ Рострудинспекция функционирует в рамках Минздравсоцразвития РФ в числе подразделений Федеральной службы по труду и занятости. В составе этой службы функционирует Управление контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде. Рострудинспекцию возглавляет главный государственный инспектор труда Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ. В соответствии со ст. 359 ТК РФ государственные инспекторы труда являются полномочными представителями государства и находятся под его защитой, независимы от государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону.

Некоторые исследователи видят несоответствие российского законодательства Конвенции МОТ № 81 в том, что согласно последней инспекция должна находиться под наблюдением и контролем центральной власти, а не конкретного министерства<sup>1</sup>. Между тем ст. 4 Конвенции говорит о том, что это должно совмещаться «с административной практикой членов Организации», а для федеративных государств может означать подчинение как центральному органу Федерации, так и частей Федерации. В этой связи с учетом «административной практики» можно считать, что инспекция как структурная часть федерального министерства находится под наблюдением и контролем центральной власти.

Статья 355 ТК РФ формулирует четыре основные задачи, возложенные законодателем на органы федеральной инспекции труда:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда;
- 2) обеспечение соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

3) обеспечение работодателей и работников информацией о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

4) доведение до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий (бездействия) или злоупотреблений, которые не подпадают под действие законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Законодательство устанавливает широкий круг полномочий органов федеральной инспекции труда в самых различных областях. Среди них: участие в оценке заключенных коллективных договоров при их регистрации в органе по труду (ст. 50 ТК РФ); восстановление на работе уволенных работников (п. 2 ч. 1 ст. 83, ст. 234, 373 ТК РФ); рассмотрение жалоб на применение дисциплинарных взысканий (ст. 193 ТК РФ); расследование несчастных случаев на производстве (ст. 228-231 ТК РФ); дача согласия на расторжение по инициативе работодателя трудовых договоров с работниками в возрасте до 18 лет (ст. 269 ТК РФ); осуществление надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 353, 354 ТК РФ).

Статья 356 ТК РФ выделяет почти 15 полномочий органов федеральной инспекции труда, которые по смысловому содержанию могут быть подразделены на полномочия организационные, информационные, экспертно-консультативные, аналитические, надзорно-контрольные, юрисдикционные (рассмотрение дел об административных нарушениях). Отметим, что законодатель проявляет в этой части определенную непоследовательность. Так, согласно абз. 7 ст. 356 ТК РФ (в ред. Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ) федеральная инспекция труда была наделена полномочиями осуществлять надзор и контроль за реализацией прав работников на обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также за назначением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей. Но уже Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ этот абзац был отменен. В настоящее время Госдума Федерального Собрания РФ в первом чтении приняла поправку в ТК РФ, фактически возвращающую абзац седьмой ст. 356 в прежней редакции.

В отношении полномочий инспекции труда по восстановлению работников на работе следует отметить неоднозначную его оценку. По сути инспекция труда в этом случае наделяется полномочиями суда и разрешает спор о праве, определяя законность или незаконность увольнения работника. Кроме того, в законодательстве отсутствует указание на сроки обращения в инспекцию труда в случае оспаривания законности увольнения, сроки рассмотрения жалобы работника, сроки исполнения предписания инспектора, возможности оплаты времени вынужденного прогула и др. На противоречивость этого полномочия справедливо указывал в свое время Р.З. Лившиц. Сторонники сохранения данного полномочия за инспекцией труда остались в меньшинстве, а их аргументы носят характер общего пожелания обеспечения всесторонней защиты трудовых прав<sup>3</sup>, при этом предлагается рассматривать трудовую инспекцию в качестве органа, разрешающего трудовые разногласия, а не трудовые споры. Отметим, что законодатель такого разграничения не проводит.

Особое значение имеют надзорно-контрольные функции государственных инспекторов труда. Для их реализации закон (ст. 357 ТК РФ) наделяет этих инспекторов

следующими правами:

- 1) в установленном нормативными правовыми актами РФ порядке беспрепятственно в любое время суток при наличии удостоверений установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей - физических лиц;
  - 2) запрашивать у работодателей и их представителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и безвозмездно получать от них документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций;
  - 3) изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, с уведомлением об этом работодателя или его представителя и составлять соответствующий акт;
  - 4) расследовать в установленном порядке несчастные случаи на производстве;
  - 5) предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о восстановлении нарушенных прав работников, привлечении виновных в указанных нарушениях к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке;
  - 6) направлять в суды при наличии заключений государственной экспертизы условий труда требования о ликвидации организаций или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда;
  - 7) выдавать предписание об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда;
  - 8) запрещать использование не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих требованиям охраны труда средств индивидуальной и коллективной защиты работников;
  - 9) составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготавливать и направлять дела в правоохранительные органы и в суды другие материалы о привлечении виновных к ответственности в соответствии с нормативными правовыми актами РФ;
  - 10) выступать в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, о возмещении вреда, причиненного здоровью работника на производстве.
- При осуществлении надзорно-контрольной деятельности государственные инспектора труда обязаны соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы работодателей, хранить охраняемую законом тайну, не сообщать работодателю сведений о заявителе-жалобщике (ст. 358 ТК РФ).

Закон определяет порядок инспектирования работодателей, в частности особый порядок инспектирования некоторых организаций (вооруженных сил, предприятий атомной и оборонной промышленности, органов безопасности), порядок обжалования решений государственных инспекторов труда (ст. 360, 361 ТК РФ). Наряду с Рострудинспекцией существуют, как уже отмечалось, четыре специализированные

государственные инспекции (так называемые надзоры), деятельность которых регулируется законами, постановлениями Правительства РФ, распоряжениями Президента РФ. К таким специализированным государственным инспекциям относятся следующие.

1. Государственный надзор за безопасным ведением работ в промышленности (ст. 366 ТК РФ), который вправе следить за соблюдением норм по охране труда в организациях угольной, горно-рудной, горно-химической, нерудной, нефтедобывающей и газодобывающей, химической, металлургической и нефтегазоперерабатывающей промышленности, в геолого-разведочных экспедициях и партиях, а также при устройстве и эксплуатации подъемных сооружений, котельных установок и сосудов, работающих под давлением, трубопроводов для пара и горячей воды, объектов, связанных с добычей, транспортировкой, хранением и использованием газа, при ведении взрывных работ в промышленности. В настоящее время такой государственный надзор осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

2. Государственный энергетический надзор (ст. 367 ТК РФ), который обеспечивает безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок. В настоящее время государственный надзор в этой сфере осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

3. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор (ст. 368 ТК РФ), который обеспечивает соблюдение организациями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил. В настоящее время государственный надзор в этой сфере осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

4. Государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью (ст. 369 ТК РФ), который обеспечивает соблюдение правил ядерной и радиационной безопасности. В настоящее время государственный надзор в этой сфере осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В заключение сделаем некоторые выводы.

1. В соответствии с актами МОТ можно вывести следующие принципы организации и деятельности инспекции труда:

1) инспекция труда является государственной функцией, ответственностью правительства;

2) тесное сотрудничество инспекции труда с работодателями и работниками;

3) эффективное сотрудничество с другими учреждениями, такими как исследовательские институты, университеты, службы превентивной социальной безопасности государства, экспертами, и необходимость координировать их деятельность;

4) всеобщий охват, необходимость расширения действия инспекции труда по предупреждению и защите в отношении возможно большего числа трудящихся во всех областях деятельности;

5) всевозрастающая ориентация и акцентирование инспекции труда на предупреждение.

2. Соотношение понятий «надзор» и «контроль» видится нам в следующем ракурсе:

а) контроль может предшествовать надзору, быть составной частью сложного контрольно-надзорного процесса, каждая из ступеней которого обладает



относительной самостоятельностью и имеет определенные отличия (по компетенции и функциям органов, их осуществляющих, методам выявления нарушений, способам реагирования на эти нарушения и глубиной вмешательства в деятельность проверяемых лиц). При этом надзор и контроль можно считать различными формами проверочной деятельности уполномоченных на то определенных государственных и общественных органов. Надзорные органы по общему правилу могут осуществлять и функции контроля;

б) исключительно контрольные функции могут осуществлять профсоюзы и социальные партнеры, в связи с чем такой контроль носит общественный и социально-партнерский характер. Контроль государственных органов может являться первой стадией сложного контрольно-надзорного процесса. Контролирующий и контролируемый могут состоять в отношениях власти-подчинения, тогда как надзирающее и поднадзорное лицо в иерархических отношениях состоять не могут;

в) контроль может быть связан не только с выявлением нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, но и с проверкой целесообразности деятельности подконтрольных субъектов. Контроль по объему шире надзора, предполагает большую степень вмешательства в деятельность подконтрольного субъекта.

3. Общественный и социально-партнерский контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений осуществляют прежде всего профессиональные союзы. Социально-партнерский контроль за выполнением коллективного договора, соглашения осуществляется сторонами социального партнерства, их представителями, соответствующими органами по труду.

4. Государственный надзор и контроль осуществляют:

а) генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Можно выделить следующие специфические черты прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства: 1) независимость от местных органов и вертикали подчиненности поднадзорного субъекта; 2) большой, по сравнению с другими органами надзора, объем надзорных функций; 3) «чистота» надзора, т.е. меньшее проникновение в деятельность прокуратуры элементов контроля;

б) государственный контроль (фактически — надзор и контроль) в данной области осуществляют в подведомственных организациях федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления;

в) федеральная инспекция труда (Рострудинспекция), наделенная широкими полномочиями. Основными задачами, возложенными законодателем на органы федеральной инспекции труда, являются: 1) обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда; 2) обеспечение соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; 3) обеспечение работодателей и работников информацией о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; 4) доведение до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий (бездействия) или злоупотреблений, которые не подпадают под действие законов и

иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;г)  
федеральные надзоры: 1) Государственный надзор за безопасным ведением работ в промышленности; 2) Госэнергонадзор; 3) Госсанэпиднадзор; 4) Государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью.