

Для цитирования:

Порываев А. А. Создание и ликвидация службы охраны труда в организациях отдельных стран Евразийского экономического союза // *European and Asian Law Review*. 2024. № 4. Т. 7. С. 42–56. DOI: 10.34076/27821668_2024_7_4_42.

Information for citation:

Poryvaev, A. A. (2024) Sozдание i likvidatsiya sluzhby okhrany truda v organizatsiyakh otdel'nykh stran Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [Creation and Liquidation of the Labor Protection Service in Organizations of Individual Countries of the Eurasian Economic Union]. *European and Asian Law Review*. 7 (4), 42–56. DOI: 10.34076/27821668_2024_7_4_42.

УДК 349.2

BISAC 054000

DOI: 10.34076/27821668_2024_7_4_42.

Научная статья

СОЗДАНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ТРУДА В ОРГАНИЗАЦИЯХ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

А. А. Порываев*Пермский национальный исследовательский политехнический университет*

ORCID ID: 0000-0002-3212-7888

В Конституции РФ закреплено право каждого человека на охрану здоровья, что в полной мере соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. Реализация данного права осуществляется посредством в том числе норм института охраны труда. Создание и функционирование службы охраны труда у работодателя независимо от осуществляемой им деятельности – залог сохранения жизни и здоровья каждого работника. Однако реализация этого права во многих случаях сталкивается с трудностями. Так, автором с учетом современной судебной практики рассмотрены проблемные вопросы, связанные с созданием службы охраны труда и ее функционированием у работодателей, включая ее ликвидацию. В статье затрагиваются проблемы, возникающие при определении численности специалистов по охране труда в связи с рекомендациями по расчету численности. Обращено внимание на уровень знаний лиц, исполняющих обязанности в области охраны труда при условии отсутствия у работодателя специальной службы или уполномоченного лица. С учетом проведенного анализа и опыта отдельных стран ЕАЭС в области создания и функционирования служб охраны труда сформулированы выводы и предложения.

Ключевые слова: служба охраны труда, специалист по охране труда, аутсорсинг по охране труда, обучение требованиям в области охраны труда, производственная деятельность, непроизводственная деятельность, ЕАЭС

CREATION AND LIQUIDATION OF THE LABOR PROTECTION SERVICE IN ORGANIZATIONS OF INDIVIDUAL COUNTRIES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Andrey A. Poryvaev

Perm National Research Polytechnic University

ORCID ID: 0000-0002-3212-7888

The Constitution of the Russian Federation enshrines the right of every person to health protection, which fully complies with the generally recognized principles and norms of international law. The realization of this right is carried out through, among other things, the norms of the institute of labor protection. The creation and functioning of an employer's labor protection service, regardless of the activities carried out by it, is the key to preserving the life and health of each employee. However, the realization of this right in many cases faces difficulties. Thus, from the perspective of modern judicial practice, the author considers problematic issues related to the creation of a labor protection service and its functioning among employers, including its liquidation. The article touches upon the problems that arise when determining the number of occupational safety specialists, taking into account the recommendations for calculating the number. Attention is drawn to the level of knowledge of persons performing duties in the field of labor protection, provided that the employer does not have a special service or an authorized person. Taking into account the analysis and experience of individual EAEU countries in the field of creation and functioning of labor protection services, conclusions and proposals are formulated.

Keywords: *labor protection service, labor protection specialist, labor protection outsourcing, training in labor protection requirements, production activities, non-production activities, EAEU*

Введение

«Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации не только признаются, но и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 17 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)). Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются отправлением правосудия (ст. 18 Конституции РФ). Одним из таких основных прав, закрепленных на международном уровне, является право каждого человека на здоровье» [Istomina, Ivanchina, 2021: 26].

Исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, Концепции МОТ «Достойный труд», в соответствии со ст. 37 Конституции РФ важное место в системе прав и свобод человека и гражданина занимает право каждого работника заниматься любимым делом в условиях свободы, справедливости, безопасности и уважения человеческого достоинства, в том числе право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, как необходимое условие охранения здоровья каждого работающего.

Так, согласно ст. 216.1 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) (далее – ТК РФ) государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда, а условия труда, предусмотренные трудовым договором, должны соот-

ветствовать требованиям охраны труда. Реализация данных требований в каждой организации должна осуществляться работодателем.

В соответствии со ст. 214 ТК РФ работодатель обязан создать безопасные условия труда исходя из комплексной оценки технического и организационного уровня рабочего места, а также из оценки факторов производственной среды и трудового процесса, которые могут привести к нанесению вреда здоровью работников [Файнбург, Порываев, Трутнев, 2019: 53].

Необходимо добавить, что, несмотря на весь технологический прогресс, развитие техники и технологий, еще достаточное количество работников выполняют работу в опасных и вредных условиях труда. Так, согласно данным Социального фонда России (далее – СФР), за период 2019–2022 гг. наблюдается планомерное снижение численности работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда: с 10 млн человек в 2019 г. до 8,5 млн в 2022 г. Те же показатели, по данным Росстата, в 2019 г. составили 3,3 млн человек, т. е. почти в 3 раза меньше, чем по данным СФР, а в 2022 г. эта разница со значениями СФР сократилась до 1,8 раза.

Неблагоприятные и вредные условия труда провоцируют развитие профессиональных заболеваний. Несмотря на то что уровень профессиональной заболеваемости в Российской Федерации в 2023 г. по сравнению с 2014 г. снизился на 44,83 % и составил 0,96 на 10 000 работников (2014 г. – 1,74), он остается высоким. В 2023 г. было установлено 4125 случаев профессиональных заболеваний у 3364 человек (в 2014 г. – 7891 случай у 6718 человек) (Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2023 году»).

Недостаточная организация работодателем безопасного выполнения работ приводит к травматизму. Хотя уровень производственного травматизма в Российской Федерации в 2023 г. по сравнению с 2014 г. снизился на 21 % и составил 0,053 на 1000 работников (2014 г. – 0,067), он остается высоким. В 2023 г. было зарегистрировано 5892 несчастных случая, из них 4187 тяжелых, 1285 смертельных, 420 групповых (в 2014 г. всего 8287 несчастных случаев, из них 5690 тяжелых, 1943 смертельных, 654 групповых) (Охрана труда в цифрах 2024. ВНИИ труда Минтруда России).

Данные статистики позволяют сделать вывод, что обеспечение требований по охране труда не утратило своей значимости и в современных условиях. На сохранение важности охраны труда указывает и тот факт, что в Декларацию МОТ «Об основополагающих принципах в сфере труда» в 2022 г. были внесены дополнения. Так, был закреплен пятый базовый принцип – о праве на безопасные и здоровые условия труда. Также следует отметить, что в Трудовой кодекс РФ в 2021 г. (Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ) в раздел «Охрана труда» также были внесены изменения и дополнения. В частности, появилась ст. 209.1 ТК РФ, которая закрепляет основные принципы института охраны труда, что также указывает на сохранение значимости данного института в современных условиях.

По мнению С. Ю. Головиной, изменения правового регулирования сферы охраны труда, вступившие в силу с 1 марта 2022 г., касаются всех элементов трудового правоотношения: организационного (или управленческого), личного неимущественного и имущественного. Центральное место в действующем подходе к охране труда занимает биомедицинская модель медицины, которая фокусируется на выявлении конкретной физической причины болезни или травмы и ее устранении. Изучение влияния социальных норм и институтов в распределении рисков в отношении здоровья и дополнительных преимуществ должно быть центральным вопросом при переходе в области охраны труда от биомедицинского к биопсихосоциальному подходу [Головина, Щербакова, 2022: 346].

Таким образом, несмотря на активные изменения в технике и технологиях и наличие положительной динамики, связанной с сокращением числа несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, потребность в обеспечении и соблюдении требований в области охраны труда сохраняется, ибо показатели по-прежнему остаются достаточно высокими. В связи с этим вопросы создания и ликвидации службы охраны труда в организациях не утрачивают актуальности, поскольку это специализированное структурное подразделение, деятельность которого направлена на соблюдение нормативных требований в области охраны труда и удовлетворение социально значимых потребностей работника.

По мнению Ю. В. Иванчиной, работник, вступая в трудовые отношения, испытывает ряд потребностей, которые нашли отражение в международных стандартах в сфере труда. К ним относится и потребность в создании достойных условий труда, в том числе не причиняющих вреда здоровью [Иванчина, 2019: 110].

Россия ратифицировала более 50 конвенций МОТ, из которых свыше 20 конвенций непосредственно посвящены условиям и охране труда. По мнению В. С. Сердюка, это свидетельствует об уровне соответствия нашего законодательства об охране труда требованиям международных норм. Требования трудового законодательства должны выполняться всеми работодателями при организации охраны труда на своих предприятиях. Для успешной работы в данном направлении необходимо хорошо ориентироваться в проблемах охраны труда и уметь находить наиболее правильное решение. Главную роль здесь играют специалисты по охране труда [Сердюк, Бакико, Саморцева, 2016: 5].

Материалы и методы

При написании работы изучены международные и национальные официальные документы, нормативные правовые акты России, Беларуси и Казахстана, теоретические источники (статьи, монографические публикации). Автор использовал системно-структурный метод, метод сравнительного правоведения и др.

Обсуждение

Мировой тенденцией в области управления системой охраны труда в настоящее время является приоритет превентивных мер в области охраны здоровья работников [Иванчина, 2017]. При этом успешное решение большого количества вопросов в области охраны труда возможно только при наличии в организации службы охраны труда или соответствующего специалиста.

В Российской Федерации в настоящее время работодатель, ведущий производственную деятельность, должен при численности работников более 50 человек создавать службу охраны труда или вводить должность специалиста по охране труда (ч. 1 ст. 223 ТК РФ). Следует отметить, что данное требование было и ранее. При его реализации сразу возникает вопрос: на кого оно распространяется, какая деятельность относится к производственной? Согласно ст. 209 ТК РФ производственная деятельность – совокупность действий работников с применением средств труда, необходимых для превращения ресурсов в готовую продукцию, включающих в себя производство и переработку различных видов сырья, строительство, оказание различных видов услуг. Представляется, что легальное определение крайне неточно (размыто), ибо под него попадают практически все работодатели вне зависимости от вида их деятельности.

Отсутствие четко сформулированных критериев не дает на практике разграничить производственную и непроизводственную деятельность. Это в свою очередь

порождает неопределенность по распространению требования о необходимости создания службы охраны труда у работодателя.

Так, под непроизводственной сферой, полагаю, следует понимать отрасли и виды деятельности, не связанные с материальным производством, т. е. в процессе деятельности которых не создаются материальные блага, направленные на удовлетворение определенных потребностей человека и общества. В советской экономической статистике на основе Общесоюзного классификатора «Отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ) (утв. Госкомстатом СССР, Госпланом СССР, Госстандартом СССР 1 января 1976 г.) к непроизводственной сфере относили сферу бытовых услуг, науку, культуру, образование, здравоохранение, управление. В настоящее время термин «непроизводственная сфера» изымается из научного употребления, заменяется понятием «социально-культурная сфера».

По мнению В. А. Лазарева, к отраслям социальной сферы относятся те, которые оказывают непосредственное воздействие на человека, условия его проживания, окружающую среду (медицина, образование, культура и т. д.) [Лазарев, 2016: 6].

Учитывая, что сущность и содержание понятия «непроизводственная сфера» в настоящее время остаются дискуссионными, к производственной сфере можно отнести все, что не относится к непроизводственной.

Приказом Минтруда России от 31 января 2022 г. № 37 утверждены обновленные Рекомендации для работодателей по формированию службы охраны труда в организациях, которые ведут производственную деятельность. При этом ни Трудовой кодекс РФ, ни какие-либо иные нормативные акты не регулируют, как должен решаться вопрос с созданием службы охраны труда или введением должности специалиста по охране труда в организациях, не осуществляющих производственную деятельность. Вместе с тем таких организаций немало: это органы государственной власти, правоохранительные и судебные органы, а также подавляющее большинство других бюджетных и небюджетных организаций (культуры, здравоохранения, спорта, торговли, отдельные виды сферы оказания услуг и др.). С учетом того что у данных работодателей по факту могут быть вредные условия труда, к примеру, в медицинских организациях, отсутствие службы охраны труда или соответствующего специалиста не способствует улучшению условий труда работников.

Следует отметить, что данная ситуация характерна не только для России, но и, например, для Республики Казахстан. В Казахстане в соответствии со ст. 202 Трудового кодекса (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 июля 2024 г.) в целях осуществления внутреннего контроля за соблюдением требований безопасности и охраны труда в организациях, осуществляющих производственную деятельность, с численностью более 50 работников работодатель обязан создать службу безопасности и охраны труда, которая подчиняется непосредственно первому руководителю организации или лицу, им уполномоченному. В подп. 63 п. 1 ст. 1 ТК РК закреплено легальное определение понятия «производственная деятельность», идентичное российскому. С правоприменительной точки зрения идет речь о работах и услугах, которые в комплексе обеспечивают изготовление продукции [Ким, 2021: 96]. Вместе с тем, в отличие от России, из официальных разъяснений министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан следует, что служба охраны труда должна быть только в виде обособленного подразделения (ответ министра труда и социальной защиты населения РК от 26 ноября 2020 г. на вопрос от 20 ноября 2020 г. № 653197), включая непроизводственную деятельность (ответ министра труда и социальной защиты населения РК от 28 мая 2021 г. на вопрос от 21 мая 2021 г. № 686320).

Типовое положение о службе безопасности и охраны труда в организации, утвержденное приказом министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 25 декабря 2015 г. № 1020, регламентирует деятельность такой службы в организациях, осуществляющих производственную деятельность, с численностью более 50 работников. Как мы видим, базовые требования по созданию службы охраны труда аналогичны. Однако имеются требования к численности работников службы охраны труда: она должна определяться с учетом Межотраслевых типовых нормативов численности работников служб охраны труда, утвержденных приказом Минтруда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 2 сентября 2020 г. № 349. Организация безопасности и охраны труда у субъектов малого предпринимательства может осуществляться на договорной основе с физическими или юридическими лицами. Подходы к организации службы охраны труда в Казахстане практически не отличаются от подходов в России.

В ст. 20 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 356-З (ред. от 17 июля 2023 г.) «Об охране труда» (далее – ЗРБ) законодательно регламентирована деятельность службы охраны труда: для организации работы и осуществления контроля по охране труда работодатели в установленном законодательством порядке вводят должность специалиста по охране труда или создают соответствующую службу. Служба охраны труда подчиняется непосредственно руководителю предприятия или его заместителю и приравнивается к основным производственно-техническим службам. Структура и численность службы охраны труда определяются в соответствии с постановлением Министерства труда Республики Беларусь от 30 сентября 2013 г. № 98 «Типовое положение о службе охраны труда организации». Для всех субъектов хозяйствования независимо от наименования и форм собственности введен базовый норматив: должность специалиста по охране труда предусматривается в организациях производственной сферы – при численности работающих свыше 100 человек; в организациях других сфер деятельности – при численности работающих свыше 200 человек. Если численность работников меньше установленного базового норматива, при котором вводится должность специалиста по охране труда, то работодатель может вводить должность специалиста по охране труда при меньшей численности работников или возлагать соответствующие обязанности на уполномоченное им лицо [Кляуззе, Сечко, 2015: 55].

Отсутствие в организации службы не освобождает ее руководителя от обязанности обеспечивать организацию работы и осуществление контроля за охраной труда. При численности работников 250 и более человек расчет количества специалистов по охране труда ведется в соответствии с постановлением Министерства труда Республики Беларусь от 23 июля 1999 г. № 94 «Нормативы численности специалистов по охране труда на предприятиях». Наниматель обязан обеспечивать назначение должностных лиц, ответственных за организацию охраны труда (ст. 17 ЗРБ). Исключение из структуры организации службы охраны труда, сокращение должности специалиста по охране труда допускаются только в случаях реорганизации (ликвидации) организации, сокращения численности или штата работников.

Подобный подход к регулированию создания службы охраны труда в зависимости от вида деятельности и численности работающих можно считать оптимальным, так как он учитывает не только интересы государства по созданию здоровых и безопасных условий труда, что является залогом поддержания трудоспособности экономически активной части населения – работников.

Законодатель очень умело использует единство и дифференциацию в правовом регулировании. Единство предполагает создание специализированной службы вне

зависимости от вида деятельности, а дифференциация зависит от численности. Однако настораживает как раз численность работников, при которой необходимо создание службы охраны труда, она представляется необоснованно завышенной. Полагаю, что для производственной деятельности пороговый показатель численности, при котором создается служба охраны труда, должен быть 50 человек, как в России и Казахстане. Для непромышленной деятельности этот показатель должен быть от 100 человек.

В целом можно отметить, что подходы по созданию служб по охране труда на концептуальном уровне очень схожи, однако имеются отличия в процедурных моментах. Как отмечалось ранее, в Республике Казахстан разрешено использовать аутсорсинг в области охраны труда только для субъектов малого предпринимательства, в Республике Беларусь аутсорсинг допустим при численности работающих менее 100 человек, тогда как в РФ его применение возможно для любой организации независимо от численности работающих. Полагаю целесообразным в российском законодательстве также определить пороговое значение численности работников, при котором допускается использование аутсорсинга.

Еще одной немаловажной проблемой является отсутствие требований к уровню подготовки работодателя или назначенного им лица, ответственного за обеспечение соблюдения требований по охране труда и осуществление контроля за их выполнением в организации, в случаях когда законодательство позволяет не создавать отдельное структурное подразделение.

При этом следует учитывать, что на специалиста по охране труда, как следует из нормативных документов, возлагается весьма значительное число различных обязанностей (функций) – более двух десятков. Некоторые из этих обязанностей – достаточно сложные, комплексные, включающие множество мероприятий [Минько, 2011: 234].

В России требования к специалистам по охране труда довольно четко конкретизированы в приказе Минтруда России от 22 апреля 2021 г. № 274н «Об утверждении профессионального стандарта „Специалист в области охраны труда“»: уровень образования (высшее профильное образование и (или) профессиональная переподготовка в области охраны труда), на основании п. 78 постановления Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2464 «О порядке обучения по охране труда и проверки знания требований охраны труда» (вместе с Правилами обучения по охране труда и проверки знания требований охраны труда) прохождение в единой общероссийской справочно-информационной системе проверки знаний по охране труда (далее – ЕИСОТ) от 3 до 28 программ.

Отсутствие хотя бы минимальных требований к знаниям в области охраны труда для руководителей организаций или для лиц, на которых могут быть возложены обязанности по обеспечению охраны труда в организации при отсутствии соответствующего специалиста или структурного подразделения, свидетельствует об имитации создания условий для реализации требования по охране труда в данной организации, что недопустимо. Представляется, что необходимо предусмотреть обязательное требование к прохождению обучения и проверки знаний и навыков в области охраны труда руководителями организации в системе ЕИСОТ, независимо от того, имеется ли самостоятельная служба охраны труда или специалист в организации, а также направление на такое обучение лиц, на кого возлагаются обязанности по обеспечению требований по охране труда в организации. Дополнительно считаю целесообразным направлять лиц, на которых возложены обязанности в области охраны труда, на получение второй профессии путем прохождения профпе-

реподготовки по направлению «Специалист по охране труда» для качественного выполнения возложенных обязанностей.

Аналогичные требования к знаниям в области охраны труда для руководителей организаций или для лиц, на которых могут быть возложены обязанности по обеспечению охраны труда в организации, закреплены и в Казахстане и Белоруссии, но без применения единой цифровой информационной системы.

Согласен с мнением А. Б. Бекмагамбетова, что в сложившихся условиях глобальным и адекватным ответом может стать новая человекоцентричная парадигма, которая делает акцент на безопасность сотрудников, предполагает инвестиции в человеческий капитал, включая расходы на систему управления охраной труда [Бекмагамбетов, 2022: 56].

Отсутствие требований к лицам, которые назначаются ответственными по охране труда, или к работодателю при выполнении этих функций им самим создает ситуацию некомпетентности при обеспечении соблюдения требований охраны труда, осуществлении контроля за их выполнением в организации. Такое положение дел стало возможным из-за отсутствия четкого регулирования обозначенной позиции в трудовом законодательстве.

«Профессиональная грамотность, а также привитая при обучении культура четкого соблюдения норм и правил, регламентированных правовыми и нормативными документами, значительно снизят вероятность травмирования работника или возникновения у него профессиональных заболеваний» [Шмаков, Катин, 2012: 342].

При привлечении организации, оказывающей услуги в области охраны труда по гражданско-правовому договору, она должны быть в реестре Минтруда РФ и соответствовать требованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2021 г. № 2334 «Об утверждении Правил аккредитации организаций, индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги в области охраны труда, и требований к организациям и индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги в области охраны труда». Также допускается использовать услуги самозанятых в области охраны труда согласно Федеральному закону от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход“».

Но, как показывает практика, далеко не все работодатели выполняют данные требования законодательства. По данным ФНС РФ, на 1 января 2024 г. зарегистрировано 3 216 790 работодателей, из них около 2 500 000 относятся к малому и среднему предпринимательству. При этом количество работодателей, которые вообще не ввели должность специалиста по охране труда, в официальной статистике отсутствует. Однако, по мнению практикующих экспертов, это число составляет не менее 20 % от всех работодателей с численностью более 50 человек.

Неопределенность обязанности создать службу охраны труда и (или) ввести должность специалиста по охране труда в зависимости от вида деятельности обуславливает конфликт между хозяйствующими субъектами с одной стороны и органами государственного контроля и надзора (Государственной инспекцией труда, прокуратурой) – с другой; очень часто он разрешается в судебном порядке [Чудова, 2016: 45].

Сложившуюся правоприменительную практику можно условно классифицировать по нескольким основаниям.

Во-первых, по заявителям, обращающимся за судебной защитой:

1) в качестве заявителя могут выступать сами работники, оспаривающие решение работодателя о сокращении специалиста по охране труда или увеличении на-

грузки на специалиста по охране труда в порядке искового гражданского производства и конституционности принимаемых судами решений (например, решение № 2-1163 Ленинского районного суд г. Перми от 3 августа 2009 г., решение Советского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 февраля 2021 г. по делу № 2-148/2021);

2) работодатели могут оспаривать решения Государственной инспекции труда в части обязанности создать службу охраны труда (апелляционное определение Свердловского областного суда от 26 мая 2021 г. по делу № 33-7977/2021).

Во-вторых, по предмету исковых требований:

1) об отсутствии ставки специалиста по охране труда в организациях с численностью работающих более 50 человек, а также о сокращении специалиста по охране труда при численности работающих в организации более 50 человек (определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1062-О);

2) о возложении функций специалиста по охране труда в организациях с численностью 50 работающих и более на иных должностных лиц организации, не являющихся специалистами по охране труда (решение Центрального районного суда г. Тольятти от 23 августа 2019 г. по делу № 2-4170/2019).

В последнее время сформировалась устойчивая судебная практика о необязательности применения работодателем нормативных правовых актов, в названии которых присутствует слово «*рекомендации*».

Например, специалист по охране труда подал исковое заявление к Пермской государственной медицинской академии (далее – ПГМА) и к Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию РФ (в настоящее время Минздравсоцразвития РФ) с требованием укомплектовать службу охраны труда в соответствии со ст. 217 ТК РФ и Рекомендациями Минтруда России от 22 января 2001 г. № 10 (далее – Рекомендации). В обосновании иска была указана необходимость обеспечить соблюдение требований охраны труда, осуществление контроля за их выполнением. По мнению заявителя, в ПГМА должна быть создана служба охраны труда с численностью работающих не менее 8 человек, что реально не сделано. Фактически работает всего два инженера по охране труда. Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию РФ не осуществляет должный контроль за подведомственным учреждением в этом вопросе и не требует этого от ПГМА.

Некомплектность службы охраны труда фактически не позволяет работодателю (ректору ПГМА) выполнять основные требования охраны труда, а также иметь достоверную и полную информацию о состоянии условий и охраны труда во всех 124 структурных подразделениях ПГМА, где работает порядка 1700 работников. Это нарушает не только права всех работников, но и права заявителя.

В исковых требованиях было отказано с формулировкой, что суд исходит из рекомендательного характера постановления Минтруда РФ от 22 января 2001 г. № 10, а также что суд не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность организации.

Такая практика формирования численности службы охраны труда дает возможность работодателям игнорировать выполнение основных обязанностей, направленных на сохранение жизни и здоровья работников, необоснованно экономить на обеспечении безопасности, что недопустимо. С целью формирования объективного мнения о выполнении основных обязанностей работодателя в области охраны труда считаю целесообразным в зарегистрированном личном кабинете работодателя включить обязательные рубрики по размещению в нем работодателем информации о выполнении основных обязанностей по охране труда, включая расчет чис-

ленности работников службы охраны труда и данных официально пройденной самопроверки по соблюдению основных требований охраны труда на сервисе «Онлайн-инспекция».

Аналогичной позиции придерживаются и суды в рамках административного судопроизводства. Так, решением Октябрьского районного суда г. Екатеринбурга от 5 августа 2019 г. по делу № 2а-3197/2019 административные иски о признании федерального казенного учреждения «Управление финансового обеспечения Министерства обороны РФ по Центральному военному округу» к Государственной инспекции труда в Свердловской области, государственному инспектору труда К. о признании незаконным предписания были удовлетворены.

В соответствии с письмом Минтруда России от 29 декабря 2016 г. № 15-2/ООГ-4698 данные Рекомендации не являются нормативным правовым актом, так как не зарегистрированы Министерством юстиции РФ и носят рекомендательный характер, следовательно, требование о полном соблюдении Рекомендаций не имеет достаточного правового обоснования.

Анализируя содержание ст. 217 ТК РФ, суд посчитал, что работодателю предоставлено право самостоятельно определять способы соблюдения требований охраны труда в обозначенных в данной статье рамках.

Из материалов дела следует (и представителем истца не оспаривалось), что численность работников Управления по штатному расписанию составляет 338 человек. В связи с этим в целях организации работы по охране труда начальником Управления издан приказ № 96 от 31 октября 2017 г., в соответствии с которым создана внештатная Служба охраны труда в составе руководителя Службы и двух работников. Тем же приказом утверждено Положение о Службе охраны труда. Работники, вошедшие в состав Службы охраны труда, прошли обучение и проверку знаний требований охраны труда, о чем представлены копии удостоверений о повышении квалификации.

Учитывая вышеизложенные требования законодательства и обстоятельства дела, суд посчитал, что избранный Управлением способ соблюдения требований охраны труда путем создания Службы охраны труда, не являющейся, однако, самостоятельным штатным подразделением, соответствует требованиям ст. 217 ТК РФ.

Из содержания апелляционного определения Свердловского областного суда от 26 мая 2021 г. по делу № 33-7977/2021 следует, что можно не выполнять рекомендации Минтруда России в части приведения численности службы охраны труда к рекомендуемой. Так, разрешая спор и удовлетворяя иск в части возложения на ГАУЗ СО «Верхнепышминская центральная городская больница имени П. Д. Бородина» обязанности в течение одного года со дня вступления в законную силу решения суда создать службу по охране труда со штатом не менее 3,0 штатных единиц, суд первой инстанции, руководствуясь приведенными выше нормативными положениями, исходил из того, что последние носят для работодателя императивный характер, а значит, подлежат неукоснительному соблюдению, независимо от обстоятельств введения в штатное расписание юридического лица должности специалиста по охране труда, имеющего соответствующую подготовку или опыт работы в этой области.

Однако вышестоящая инстанция не согласилась с выводами суда первой инстанции. В качестве обоснования указывалось на то, что принятие решения об изменении структуры, численного состава работников организации относится к исключительной компетенции работодателя, которая корреспондирует возникновению у него обязанности по обеспечению безопасных условий труда, соответствующих

государственным нормативным требованиям охраны труда. В связи с чем создание службы охраны труда относится к исключительной компетенции руководителя организации. Нормы действующего законодательства предоставляют работодателю право выбора: создавать службу охраны труда либо вводить должность специалиста по охране труда – и не носят императивного (обязательного) характера.

Как следует из материалов дела, в штатном расписании ГАУЗ СО «Верхнепышминская центральная городская больница имени П. Д. Бородина» установлена 1,0 ставка специалиста по охране труда. Общая штатная численность работников учреждения при этом значительно превышает 50 штатных единиц.

При этом постановления Министерства труда и социального развития РФ от 8 февраля 2000 г. № 14, от 22 января 2001 г. № 10, которыми утверждены Рекомендации по организации работы службы охраны труда в организации, не могут быть применимы, так как носят рекомендательный характер.

Также из судебной практики следует, что работодатель вправе полностью сократить службу охраны труда и передать ее функции на аутсорсинг.

Об этом свидетельствует решение Центрального районного суда г. Тольятти от 23 августа 2019 г. по делу № 2-4170/2019. Из пояснения ответчика установлено, что исключение из штата должности «Специалист по охране труда» вызвано решением о переходе организации на аутсорсинг. Довод истца о необходимости наличия в штате организации должности «Специалист по охране труда» и незаконности исключения ее из штатного расписания судом отклоняется. В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 212 ТК РФ работодатель обязан обеспечить создание и функционирование системы управления охраной труда. По смыслу ст. 217 ТК РФ работодатель вправе выбрать порядок создания и функционирования системы управления охраной труда (за счет создания структурного подразделения или наемного работника либо лица, привлекаемого для данной обязанности по договору гражданско-правового характера).

Из судебной практики следует, что суд, принимая решение о распространении действия ст. 217 ТК РФ, оценивает дополнительное условие: осуществляет ли работодатель производственную деятельность или непроизводственную. К примеру, Советский районный суд г. Казани в решении от 22 апреля 2021 г. по делу № 2-1266/2021 утверждает, что на деятельность, осуществляемую ответчиком, не распространяется действие ст. 217 ТК РФ, так как раскрой силиконовой пленки без использования производственного оборудования нельзя рассматривать как производственную деятельность, поскольку она не включает в себя переработку сырья, в результате которой образуется качественно новая вещь, и не относится к каким-либо видам услуг.

Вместе с тем нужно отметить наличие в судебной практике и иных решений. К примеру, упомяну решение Междуреченского городского суда Кемеровской области от 15 февраля 2024 г. № 2а-517/2024. Государственная инспекция труда потребовала укомплектовать подразделения специалистами по охране труда в соответствии с ч. 4 ст. 223 ТК РФ и Рекомендациями Минтруда России, утвержденными приказом Минтруда от 31 января 2022 г. № 37. Работодатель не согласился с решением инспектора и обратился в суд. В обоснование работодатель указал на то, что Рекомендации не являются нормативным правовым актом и носят рекомендательный характер. Поэтому требование о полном соблюдении Рекомендаций не имеет правового обоснования. Однако суд встал на сторону ГИТ, указав, что согласно ст. 223 ТК РФ численность работников службы охраны труда определяется с учетом рекомендаций. Поэтому работодатель при формировании службы охраны труда

и определении ее численности должен учитывать положения Рекомендаций Минтруда России.

В настоящее время термин «рекомендации» в нормативных правовых актах у многих работодателей ассоциируется с правом, а не обязанностью выполнять требования документа с таким названием. При этом суды в большинстве своем также придерживаются позиции, что рекомендации Минтруда России по численности работников службы охраны труда необязательны для применения. Это никак не способствует реализации права работников на здоровые и безопасные условия труда.

Заключение

Труд является основой материальных, технических и нравственных достижений человечества в ходе развития цивилизации. В свою очередь право – социальный регулятор, оно не только обеспечивает нормальное функционирование всего общества, но и гарантирует безопасность человека в обществе, основные права и свободы [Golovina, Ivanchina, 2021: 37]. Право на создание здоровых и безопасных условий труда направлено на реализацию права на жизнь. Нормы института охраны труда больше всего направлены на претворение в жизнь данного права.

В связи с этим институт охраны труда, пожалуй, единственный, где превалирует императивное регулирование, что соответствует как основополагающим национальным принципам в сфере труда, так и международным. Исходя из сложившейся правоприменительной и судебной практики, можно сделать вывод, что наличие в институте охраны труда каких-либо норм диспозитивного характера негативно сказывается на реализации основополагающих принципов, что приводит к ухудшению условий труда и созданию угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников.

Следует отметить, что именно служба или специалист по охране труда выступает центральным звеном всей системы охраны труда в организации, отсутствие определения, характеризующего непроизводственную сферу, не позволяет установить, для кого создание службы охраны труда или введение должности специалиста по охране труда обязательно.

Опыт Республики Казахстан и Республики Беларусь показывает, что четкое наименование нормативных правовых актов, регулирующих создание служб охраны труда, – залог его дальнейшего обязательного исполнения работодателями.

К сожалению, в России проблема утверждения обязательных правил создания службы охраны труда, включая непроизводственную сферу, квалификационных требований к лицам, ответственным за охрану труда, стоит на повестке дня уже в течение десятилетий. Полагаю, что закрепление в ст. 209.1 ТК РФ основных принципов обеспечения безопасности труда, к которым относятся предупреждение и профилактика опасностей и минимизация повреждения здоровья работников, будет тем катализатором, который позволит сформировать у каждого работодателя условия для обеспечения требований в области охраны труда. Реализация положений в области охраны труда без наличия в организации соответствующих специалистов фактически невозможна. Более того, предписания в области охраны труда должны носить исключительно императивный характер, что позволит получить четкое и единообразное правоприменение и разрешение споров. В связи с чем заслуживает внимания опыт Республики Беларусь в части создания службы охраны труда в непроизводственной сфере.

Представляется, что в императивном порядке должны решаться вопросы создания и организации деятельности служб по охране труда у работодателей вне за-

висимости от вида деятельности (производственная или непроизводственная), но с учетом количества работающих. В случаях, когда создание службы охраны труда или введение ставки специалиста по охране труда для работодателя является обязательным, лицо, на которое будут возложены обязанности в области охраны труда, будь то сам руководитель организации или уполномоченное им лицо, обязано проходить обучение требованиям охраны труда с проверкой знаний через единую информационную систему охраны труда Минтруда РФ. Урегулирование данных вопросов в императивном порядке положительно скажется на обеспечении безопасных и здоровых условий труда в каждой организации.

Библиографический список

Бекмагамбетов А. Б. Право на безопасные условия труда в Республике Казахстан: совершенствование экономико-правового механизма // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. – 2022. – № 3. – С. 55–60.

Головина С. Ю., Щербакова О. В. Новая эра в охране труда работников: безопасная и здоровая среда как одна из целей устойчивого развития // Медицина труда и промышленная экология. – 2022. – № 5. – С. 344–352.

Golovina S. Yu., Ivanchina Yu. V. The Social Value of Labour Law through the Prism of Needs of an Individual and Society // European and Asian Law Review. – 2021. – Т. 4. – № 1. – Р. 36–45.

Istomina E. A., Ivanchina Yu. V. Sanatorium and Health Resort Treatment as Social Support: a Comparative Legal Analysis // European and Asian Law Review. – 2021. – Т. 4. – № 2. – Р. 25–37.

Иванчина Ю. В. Специальная оценка условий труда сквозь призму функций трудового права // Трудовое право в России и за рубежом. – 2017. – № 3. – С. 31–34.

Иванчина Ю. В. Функции трудового права как отражение социально значимых потребностей: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2019. – 507 с.

Ким Д. С. Службы безопасности и охраны труда: их роль и проблема ее видения // Охрана труда. Казахстан. – 2021. – № 11. – С. 96–99.

Кляуззе В. П., Сечко Л. К. Исследование проблем управления охраной труда в Республике Беларусь // Экономический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. – 2015. – № 25-1. – С. 50–55.

Лазарев В. А. К вопросу о соотношении понятий «сфера услуг», «непроизводственная сфера», «социальная сфера», «сфера обслуживания» и «сфера сервиса» // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». – 2016. – Т. 8. – № 6. – 11 с.

Минько В. М. О планировании рабочего времени специалистов служб охраны труда // Инновации в науке и образовании: тр. IX Междунар. науч. конф. – Калининград: Калининград. гос. техн. ун-т, 2011. – С. 234–237.

Сердюк В. С., Бакико Е. В., Саморцева В. К. Формирование и развитие системы управления охраной труда: учеб. пособие. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2016. – 112 с.

Файнбург Г. З., Порываев А. А., Трутнев С. В. Заложники системы или без вины виноватые // Охрана труда и социальное страхование. – 2019. – № 10. – С. 50–60.

Шмаков Е. М., Катин В. Д. К вопросу определения численности работников службы охраны труда на предприятиях железнодорожного транспорта // Научно-техническое и экономическое сотрудничество стран АТР в XXI веке. – 2012. – Т. 2. – С. 342–346.

Чудова Е. А. Правовые проблемы создания и деятельности службы охраны труда в организации // Трудовое право в России и за рубежом. – 2016. – № 3. – С. 44–46.

References

Bekmagambetov, A. B. (2022) Pravo na bezopasnye usloviya truda v Respublike Kazakhstan: sovershenstvovanie ekonomiko-pravovogo mekhanizma [The right to safe working conditions in the Republic of Kazakhstan: improvement of the economic and legal mechanism]. *Vestnik YUUrGU. Ser. Pravo*, (3), 55–60.

Chudova, E. A. (2016) Pravovye problemy sozdaniya i deyatelnosti sluzhby okhrany truda v organizatsii [Legal problems of creation and activity of the labor protection service in the organization]. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, (3), 44–46.

Faynburg, G. Z. & Poryvaev, A. A. & Trutnev, S. V. (2019) Zalozhniki sistemy ili bez viny vinovatye [Hostages of the system or guilty without guilt]. *Okhrana truda i sotsial'noe strakhovanie*, (10), 50–60.

Golovina, S. Yu. & Ivanchina, Yu. V. (2021) The Social Value of Labour Law through the Prism of Needs of an Individual and Society. *European and Asian Law Review*, (4:1), 36–45.

Golovina, S. Yu. & Shcherbakova, O. V. (2022) Novaya era v okhrane truda rabotnikov: bezopasnaya i zdorovaya sreda kak odna iz tselei ustoychivogo razvitiya [A new era in occupational safety and health: a safe and healthy environment as one of the goals of sustainable development]. *Meditcina truda i promyshlennaya ekologiya*, (5), 344–352.

Istomina, E. A. & Ivanchina, Yu. V. (2021). Sanatorium and Health Resort Treatment as Social Support: a Comparative Legal Analysis. *European and Asian Law Review*, (4:2), 25–37.

Ivanchina, Yu. V. (2017) Spetsial'naya otsenka uslovii truda skvoz' prizmu funktsii trudovogo prava [Special assessment of working conditions through the prism of labor law functions]. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, (3), 31–34.

Ivanchina, Yu. V. (2019) *Funktsii trudovogo prava kak otrazhenie sotsial'no znachimyykh potrebnostei* [The functions of labor law as a reflection of socially significant needs]: doct. jur. sc. thesis. Ekaterinburg, 507.

Kim, D. S. (2021) Sluzhby bezopasnosti i okhrany truda: ikh rol' i problema ee videniya [Occupational Safety and health services: their role and the problem of its vision]. *Okhrana truda. Kazakhstan*, (11), 96–99.

Klauzze, V. P. & Sechko, L. K. (2015) Issledovanie problem upravleniya okhranoi truda v Respublike Belarus' [Investigation of labor protection management problems in the Republic of Belarus]. *Ekonomicheskii vestnik universiteta. Sbornik nauchnykh trudov uchenykh i aspirantov*, (25-1), 50–55.

Lazarev, V. A. (2016) K voprosu o sootnoshenii ponyatii 'sfera uslug', 'neproduktivnaya sfera', 'sotsial'naya sfera', 'sfera obsluzhivaniya' i 'sfera servisa' [On the question of the relationship between the concepts of 'service sector', 'non-production sector', 'social sphere', 'service sector' and 'service sector']. *Internet-zhurnal «NAUKOVEDENIE»*, (8:6), 11.

Minko, V. M. (2011) O planirovanii rabochego vremeni specialistov sluzhb okhrany truda [On the planning of working hours of specialists of labor protection services]. *Innovatsii v nauke i obrazovanii* [Innovations in science and education]: conference papers. Kaliningrad, Kaliningradskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, 234–237.

Serdyuk, V. S. & Bakiko, E. V. & Samortseva, V. K. (2016) *Formirovanie i razvitie sistemy upravleniya okhranoi truda* [Formation and development of the occupational safety management system]. Omsk: Izdatel'stvo OmGTU, 112.

Shmakov, E. M. & Katin, V. D. (2012) K voprosu opredeleniya chislennosti rabotnikov sluzhby okhrany truda na predpriyatiyakh zheleznodorozhnogo transporta [On the issue of determining the number of employees of the labor protection service at railway transport enterprises]. *Nauchno-tekhnicheskoe i ekonomicheskoe sotrudnichestvo stran ATR v XXI veke*, (2), 342–346.



Информация об авторе

Андрей Анатольевич Порываев – старший преподаватель Пермского национального исследовательского политехнического университета (e-mail: proftrud@mail.ru).

Information about the author

Andrey A. Poryvaev – Senior Lecturer of Perm National Research Polytechnic University (e-mail: proftrud@mail.ru).

© А. А. Порываев, 2024

Дата поступления в редакцию / Received: 07.11.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 11.11.2024