

Качалов Павел Николаевич

кандидат философских наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин
Средне-Волжского института (филиала)
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Курлевский Иван Владимирович

кандидат политических наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин
Средне-Волжского института (филиала)
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА

Аннотация:

Статья посвящена рассмотрению вопросов ответственности за нарушение требований законодательства в области охраны труда. В частности, анализируется институт административной ответственности за нарушения в данной сфере, актуальные проблемы правоприменения. Также в работе рассмотрены иные виды ответственности за подобное правонарушение и выявлены преимущества административной ответственности как инструмента регулирования изучаемых отношений. В ходе исследования осуществлена оценка практики привлечения к административной ответственности за нарушение требований охраны труда. Выявлены актуальные вопросы регламентации последних, а также административной ответственности за их нарушение. Отталкиваясь от важности решения этих проблем для реализации трудовых прав граждан, предложены меры, направленные на их ликвидацию.

Ключевые слова:

охрана труда, административная ответственность, нарушение требований законодательства в области охраны труда, штраф, Кодекс об административных правонарушениях.

Kachalov Pavel Nikolayevich

PhD, Assistant Professor,
State and Legal Subjects Department,
Middle Volga Institute,
branch of All-Russian State University of Justice
(Russian Law Academy of the Ministry of Justice
of the Russian Federation)

Kurlevsky Ivan Vladimirovich

PhD in Political Science, Assistant Professor,
State and Legal Subjects Department,
Middle Volga Institute,
branch of All-Russian State University of Justice
(Russian Law Academy of the Ministry of Justice
of the Russian Federation)

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF LABOR PROTECTION

Summary:

The article is devoted to the consideration of issues of liability for violation of legal requirements in the field of labor protection. In particular, the paper analyzes the institution of administrative responsibility for violations in this sphere and the topical problems of law enforcement. Moreover, the study reviews other types of liability for such an offense and reveals the advantages of administrative responsibility as an instrument for regulating labor protection relations. The authors assess the practice of making administratively responsible for violation of labor protection requirements. The relevant issues of regulating the abovementioned requirements, as well as administrative responsibility for their violation are identified. Based on the importance of solving these problems in order to implement the citizens' labor rights, the authors provide measures towards their elimination.

Keywords:

labor protection, administrative responsibility, violation of legal requirements in the field of labor protection, penalty, Code of Administrative Offenses.

В текущих условиях экономики России, а это кризис и масштабное повышение уровня безработицы, трудовые права граждан нарушаются повсеместно. Защита индивидуальных трудовых прав является сложной проблемой для нашей страны и имеет множество составляющих, которые требуют изменений, необходимых для ее решения. Помимо этого сегодня, как и на протяжении всего времени существования современной России, крайне часто не соблюдаются требования охраны труда. Однако столь актуальный вопрос включает меньшее количество аспектов в отличие от нарушений индивидуальных трудовых прав.

Требования охраны труда обязательны для исполнения для всех организаций и учреждений, действующих на территории РФ. Однако, несмотря на это, а также то, что до перехода к рыночной экономике в СССР несоблюдение трудовых прав и правил охраны труда было недопустимо, сегодня нарушения в этой области отмечаются повсеместно. Подобная проблема обусловлена коррупцией в органах, осуществляющих контроль за данной деятельностью; нацеленностью организаций на максимальное извлечение прибыли; низким уровнем правосознания граждан, которые редко обращаются в уполномоченные органы по факту совершения нарушений.

За несоблюдение требований охраны труда нарушитель может быть привлечен к следующим видам ответственности: дисциплинарной, материальной, административной, уголовной. Первые два вида предусмотрены только в отношении уполномоченного должностного лица за совершение таких нарушений в данной сфере, которые могут быть отнесены к незначительным. Административная ответственность наступает за более серьезные нарушения правил в этой области и применяется не только к должностному лицу, но и непосредственно к организации [1].

Мы провели подробный анализ в целях выяснения эффективности административной ответственности. На наш взгляд, этот вид ответственности можно считать наиболее продуктивным. Его введение позволило улучшить качество регулирования, контроля и учета нарушений. Это обусловлено тем, что уголовная ответственность наступает только вследствие происшествия, а дисциплинарные взыскания правомерны только по отношению к работодателю.

Административная ответственность выполняет функцию предостережения. Это позволяет избежать новых и последующих нарушений правил охраны труда, включая соблюдение режима и осуществление специальной оценки труда.

Уровень выполнения требований, предъявляемых ко всей совокупности мер, обеспечивающих защиту здоровья работника при осуществлении трудовой функции, можно рассмотреть на примере государств, где, например, аккредитация проводится организациями добровольно, а не в целях соблюдения императивных установок. Так, в 2016 г. ливанский ученый Р.Р. Хабиб, который является сотрудником Департамента охраны окружающей среды Американского университета в Бейруте, проанализировал эффективность деятельности как аккредитованных частных больниц, так и неаккредитованных. В ходе исследования рассмотрен порядок работы 68 медицинских учреждений, в результате сформулирован следующий вывод: «Аккредитованы 52 % частных больниц. Аккредитованные организации сообщили о статистически более высокой эффективности мероприятий по охране труда, чем неаккредитованные, на основе стандартов, изложенных в руководстве по аккредитации» [2, р. 201].

Согласно ТК РФ, охрану труда можно представить в виде единообразной системы, направленной на сохранение жизни и здоровья работника при осуществлении им трудовой деятельности. Данная система предполагает наличие правовых, социальных, экономических, организационно-технических, реабилитационных, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических и иных мероприятий.

Из-за отсутствия четких и действенных мер и инструментов, направленных на экономическое стимулирование работодателя, возникает объективная необходимость повышения результативности деятельности исполнительной ветви власти. Одной из обязанностей государственных исполнительных органов выступает контроль за соблюдением работодателем требований трудового законодательства [3, с. 104].

В первую очередь необходимо отметить прямую зависимость качества контроля в данной сфере от эффективности деятельности федеральной инспекции труда и ее региональных отделений. Кроме того, решающее значение имеет надзор за исполнением требований трудового законодательства, осуществляемый прокуратурой Российской Федерации. Одним из множества приоритетных направлений деятельности данных органов выступает реализация надзорных и контрольных функций за соблюдением работодателями обязанностей по созданию безопасных условий труда, отвечающих установленным стандартам и нормативам.

С 2013 г. проблема повсеместного несоблюдения требований охраны труда нашла отражение в новой статье 5.27.1 КоАП РФ, данные правонарушения стали квалифицировать согласно ее новым положениям. Параллельно с введением ее в действие проверки за соблюдением указанных норм стали осуществляться полнее и тщательнее, вследствие чего было возбуждено множество административных дел. Причем большинство организаций получили лишь предупреждения. Однако это позитивное новшество не прошло бесследно и многие работодатели начали уделять вопросам охраны труда большее внимание.

Сегодня проблема несоблюдения требований охраны труда остается одной из важнейших и по-прежнему является масштабной. Указанная новелла 2013 г. стала немаловажным шагом в борьбе с нарушениями в области трудового законодательства и послужила новым витком мероприятий по повышению эффективности контроля за соблюдением прав человека в данной области. Кроме того, ее введение значительно увеличило степень ответственности работодателя или уполномоченного должностного лица за нарушение правил охраны труда, предусмотренных федеральным законодательством.

Общим объектом для составов правонарушений, предусмотренных в ст. 5.27.1 (нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации), 5.28–5.34 (нарушения в сфере социального партнерства, коллективного договора, соглашения), 5.42 (нарушение прав инвалидов

в области трудоустройства и занятости) являются общественные отношения в сфере трудовой деятельности, а также соблюдение требований действующих нормативно-правовых актов о труде и его охране. Субъектами данных составов административных правонарушений могут служить работодатели, в частности индивидуальные предприниматели или юридические лица, а также должностные лица и непосредственно сами работники.

Объективная сторона административных нарушений в сфере охраны труда подразумевает совокупность признаков, характеризующих внешние проявления совершаемого правонарушения. Также объективной стороной выступают непосредственно действия или бездействия, которые направлены на нарушение трудового законодательства и отношений в рассматриваемой области.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется наличием такого императивного элемента, как вина, которая выражается в форме умысла или неосторожности и отличается психоэмоциональным отношением лица к деянию. Однако нарушения в сфере трудовых взаимодействий и трудового законодательства совершаются чаще всего именно в форме умысла и крайне редко – по неосторожности. В ст. 5.27.1 КоАП РФ предусмотрена ответственность только за несоблюдение требований, установленных федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Непосредственным объектом всех правонарушений, перечисленных в рассматриваемой статье, являются общественные отношения в области охраны труда [4, с. 106].

Важность защиты трудовых прав граждан подчеркивается тем, что за нарушения требований ст. 5.27.1 КоАП РФ установлен увеличенный срок возможности привлечения к ответственности. Этот срок составляет один год с момента совершения правонарушения.

Определяя увеличенный срок давности привлечения к административной ответственности за данную категорию нарушений, законодатель, видимо, исходил из того, что серьезные нарушения требований охраны труда ввиду их сокрытия работодателем могли остаться безнаказанными из-за ограниченного срока привлечения, существовавшего ранее. Примером таких нарушений могут быть сокрытие несчастного случая, необеспечение проведения медицинских осмотров, выдачи спецодежды и средств индивидуальной защиты.

Практика выявления нарушений требований охраны труда и привлечения к ответственности за них складывается таким образом, что чаще всего устанавливаемая сумма штрафа, подлежащего уплате, зависит от количества подобных нарушений. В большинстве случаев выносятся постановления о взыскании штрафов и с юридического лица, и с уполномоченного должностного лица организации. Данный порядок применения наказаний позволяет обеспечить более серьезное внимание со стороны работодателя к вопросам охраны труда, поскольку ущерб понесет не только ответственный за исследуемую сферу сотрудник, но и предприятие в целом.

Ответственность наступает за каждый отдельный эпизод нарушения правил. Это является главным аргументом в пользу соблюдения нормативов юридическими лицами, поскольку суммы штрафа могут увеличиться многократно: если во всех отделениях и помещениях нарушено одно и то же требование, уплачивать штраф придется за каждый такой случай.

Также при анализе практики наказаний установлено, что в большинстве случаев при привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ судьи назначают взыскание в виде предупреждения. На наш взгляд, такой подход является верным, поскольку подобные нарушения (если они не повлекли никаких последствий, кроме нарушения самих требований охраны труда) незначительны. Однако при этом существует проблема, что порядок наступления ответственности за данные нарушения не регламентирован Пленумом Верховного суда РФ, в связи с чем даже при многократном нарушении указанной статьи часто применяют такую меру наказания, как предупреждение.

Важно отметить, что такая практика наблюдается только в отношении дел, в которых нарушителем выступает должностное лицо органа государственной власти или сам орган. При назначении наказания в отношении юридических лиц суды учитывают, что лицо ранее привлекалось к ответственности за подобное нарушение, и мерой наказания служат штрафные санкции. Столь разнородный подход к правонарушителям ставит под сомнение принцип равенства – одно из основополагающих положений в правовой системе России. Предупреждение является самой мягкой мерой, и, безусловно, его использование в данном качестве необходимо, но не при повторных нарушениях требований охраны труда, так как это сопряжено с риском для здоровья работников. Для формирования однородной и справедливой практики в отношении государственных органов и частных должностных лиц, которые ранее привлекались к ответственности за нарушение в исследуемой сфере, нужно, чтобы порядок привлечения к ответственности был урегулирован постановлением Пленума Верховного суда РФ.

До сих пор единый подход к созданию правил по охране труда отсутствует ввиду того, что в отношении отдельных отраслей разработан комплекс норм в данной области, а в ряде отраслей, например легкой промышленности, многие применяют устаревшие стандарты. В 2015–2016 гг. в

старые нормативы внесены изменения и приняты новые инструкции Минтруда России, в частности разработаны правила охраны труда для транспортного и строительного секторов, при работе с электроустановками и др. [5]. Учитывая большое количество обновленных требований, вступающих в силу в настоящее время, и еще большее число уже существующих, в целях упрощения применения представляется логичной их кодификация в едином нормативно-правовом акте.

Благодаря данному шагу работодатели смогут получить четкое представление о тех требованиях охраны труда, которые относятся непосредственно к их сфере деятельности, исключая необходимость дополнительного анализа нормативно-правовых актов в этой области. Нерешенным в существующей системе проверочных мероприятий остался вопрос, каким образом обеспечить контроль со стороны надзорных органов за соблюдением работодателями правил охраны труда в межпроверочный период, ведь документы, подтверждающие их выполнение, легко оформить непосредственно перед проверкой.

Однако решение подобной проблемы путем правового регулирования невозможно. Единственный способ сократить число рассматриваемых ситуаций – воспитание в обществе социальной ответственности. Еще один метод заключается в установлении обязанности для работодателей, производящих опасные виды работ, например высотные или водолазные, вести хронометраж трудовой деятельности с помощью видеосъемки. При этом инспектор, осуществляющий проверку, сможет убедиться в том, что все требования соблюдаются не только во время проверки, но и до нее.

Таким образом, основными трудностями в сфере охраны труда можно назвать отсутствие единого подхода к разработке стандартов в разных отраслях промышленности и неоднородную судебную практику назначения наказаний для должностных лиц и органов государства, частных юридических и должностных лиц. На наш взгляд, создание новых общих норм охраны труда является положительной тенденцией, однако мы настаиваем, что для исключения возможности использования устаревших правил необходимо кодифицировать их в единый нормативно-правовой акт. Урегулирование вопросов привлечения к ответственности Пленумом Верховного суда РФ и формирование единого НПА, содержащего правила охраны труда, позволят полностью решить актуальные на сегодняшний день проблемы.

Ссылки:

1. Басов С.Л. Административная ответственность за нарушение государственных нормативных требований охраны труда // Криминалист. 2015. № 2 (17). С. 51–56 ; Гриценко В.В. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства о труде и об охране труда // Вестник Воронежского государственного университета. 2013. № 2 (15). С. 303–312.
2. Habib R.R. Occupational health and safety in hospitals accreditation system: the case of Lebanon // International Journal of Occupational and Environmental Health. 2016. No. 22. P. 201–208.
3. Скачкова Г.С. Охрана труда: проблемы правового регулирования : обзор материалов научно-практической конференции // Государство и право. 2015. № 1. С. 103–110.
4. Там же. С. 106.
5. ГОСТ 12.0.004–2015. Система стандартов безопасности труда. Организация обучения безопасности труда. Общие положения [Электронный ресурс] : межгосударственный стандарт : введен в действие приказом Росстандарта от 9 июня 2016 г. № 600-ст. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении правил по охране труда в строительстве [Электронный ресурс] : приказ Минтруда России от 1 июня 2015 г. № 336н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

- Basov, SL 2015, 'Administrative liability for violating state regulatory requirements for labor protection', *Kriminalist*, no. 2 (17), pp. 51-56, (in Russian).
- Gritsenko, VV 2013, 'Features of administrative liability for violating labor legislation and laws on labor protection', *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 2 (15), pp. 303-312, (in Russian).
- Habib, RR 2016, 'Occupational health and safety in hospitals accreditation system: the case of Lebanon', *International Journal of Occupational and Environmental Health*, no. 22, pp. 201–208, <https://doi.org/10.1080/10773525.2016.1200211>.
- Skachkova, GS 2015, 'Labor protection: problems of legal regulation: a review of the scientific conference materials', *Gosudarstvo i pravo*, no. 1, pp. 103-110, (in Russian).