

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г. И. Красных

Воронежский государственный университет

В настоящей статье исследуются сущностные теоретические аспекты охраны труда в Российской Федерации, проблемы административно-правовой регламентации отношений в сфере охраны труда и пути их разрешения, анализируются точки зрения ученых, обосновывается позиция автора по рассматриваемой проблематике.

Статья может представлять интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих органов государственного управления.

С 2003 года в России осуществляется глобальная административная реформа. Концептуальный правовой фундамент всех преобразований был заложен такими нормативными актами, как Указ Президента РФ от 23 июня 2003 года № 824 “О мерах по проведению административной реформы в 2003 — 2004 годах”¹ и Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 года № 451 “О правительственной комиссии по проведению административной реформы”². В соответствии с этими нормативными актами одним из направлений административной реформы является совершенствование деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в различных сферах деятельности путем организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Действительно, это одно из важнейших направлений реформирования, которое связано с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органами исполнительной власти, в том числе и в сфере охраны труда. От уровня эффективности осуществления государственного управления охраной труда в Российской Федерации зависит динамика воплощения в жизнь системы специфических средств безопасности и гигиены труда, направленных на предупреждение несчастных случаев, инцидентов, опасных происшествий и повреждения здоровья.

В целях освещения проблем выявим сущностные теоретические аспекты охраны труда в Российской Федерации. Охрана труда тесно связана с организацией труда, является ее составной частью. Если признать, что вместе с организацией труда развивается и совершенствуется система охраны труда, то необходимо признать также и эволюцию ее понятия.

Охрана труда в широком смысле слова как один из принципов трудового права стала рассматриваться в трудах представителей старшего поколения ученых трудового права [21, 3—7; 5, 24—25]. С. А. Ивановым понятие охраны труда поднято до уровня основного значения трудового права, которое выражает сущность и природу трудового права, а также основные закономерности его развития [4, 21—24]. По мнению В. Т. Полозкова, “под охраной труда в широком смысле понимается содержание всех вообще норм советского трудового права, поскольку они направлены на охрану интересов трудящихся и обеспечивают наиболее благоприятные условия труда” [20].

В узком смысле ученые под охраной труда понимают технику безопасности [31].

В последнее время в юридической литературе охрана труда рассматривается как институт трудового права, представляющий совокупность норм, направленных на обеспечение здоровых и безопасных условий труда.

А. С. Макевкиной предложена следующая дефиниция охраны труда: охрана труда — это система обеспечения жизни и здоровья работников (и других указанных в законе лиц) в процессе производственной деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия [8, 149]. Однако, по нашему

© Красных Г. И., 2007

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

мнению, вызывает сомнение определение охраны труда как системы обеспечения жизни и здоровья работников и (других указанных в законе лиц) в процессе производственной деятельности. Обеспечить значит “сделать вполне возможным, реально выполнимым; снабдить чем-нибудь в нужном количестве” [16]. Статья 212 ТК РФ называется “Обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда”. Разумеется, выполнение содержащихся в данной статье обязанностей, работодатель должен обеспечить. Это реально выполнимо. Однако трудовой процесс и уровень современных производственных технологий, к сожалению, не позволяет полностью исключить неблагоприятные воздействия производственных факторов на работника, то есть на производстве всегда присутствует риск возникновения травм, заболеваний (не только профессиональных) или смерти работника. Кроме того, повреждение здоровья могут иметь место как в процессе трудовой (или производственной) деятельности, так и явиться её результатом или быть связанным с трудовой деятельностью.

В этой связи определение охраны труда как системы сохранения жизни и здоровья и тем более системы обеспечения сохранения жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности или, как считает А. С. Макевкина, производственной деятельности является весьма спорным.

В соответствие со ст. 209 ТК РФ **охрана труда** — это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и другие мероприятия. В юридической литературе есть мнение, что базовое понятие “охрана труда” в законодательстве России не корреспондируется с понятием МОТ “безопасность и гигиена труда”. Так, Н. К. Кульбовская обращает внимание на то, что в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда не употребляется термин “охрана труда” [6, 31]. Она предлагает ввести в трудовое законодательство либо термин “обеспечение безопасности и гигиены труда” вместо термина “охрана труда”, либо новое определение понятий “охраны труда” и “обеспечение безопасности и гигиены труда” как термины-синонимы. Обосновывая предпочтительность второго варианта приведения терминологии российского законодательства в сфере охраны труда с нормами международного права, Н. К. Кульбовская даёт опре-

деление понятия “охраны труда”. Охрана труда — обеспечение безопасности и гигиены труда в целях сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности [там же].

Позволим заметить, что термин “охрана труда” всё-таки имеет место в сфере международного правового регулирования труда. Об этом свидетельствует, например, наименование Конвенции МОТ № 162 об охране труда при использовании асбеста [14, 61—65]. Определение понятия охраны труда в ней не дано, речь идет именно о безопасности и гигиене труда, что дает основание полагать, что термины “охрана труда” и “безопасность и гигиена труда” применяются как термины-синонимы.

В соответствии со ст. 4 Конвенции МОТ о безопасности и гигиене труда и производственной среде: “Каждый член организации... осуществляет и периодически пересматривает согласованную национальную политику в области безопасности труда, гигиены труда и производственной среды. Цель такой политики — предупредить несчастные случаи и повреждения здоровья, возникающие в результате работы, в ходе её или связанные с ней, сводя к минимуму насколько это обоснованно и практически осуществимо причины опасностей, свойственных производственной среде”³.

По нашему мнению, в этой норме сформулирована суть охраны труда:

— во-первых, охрана труда носит превентивный характер: предупредить несчастные случаи и повреждения здоровья;

— во-вторых, речь идет о предупреждении несчастных случаев и повреждения здоровья, как в ходе работы, так и в результате её или связанных с ней;

— в-третьих, причины опасностей, свойственных производственной среде, сводятся к минимуму, насколько это обоснованно и практически осуществимо;

— в-четвёртых, превентивные меры предполагают системный подход;

— в-пятых, минимизация причин опасностей, свойственных производственной среде, свидетельствует об экономической целесообразности;

— в-шестых, причины опасностей охватывают следующие аспекты: физиологию производственной среды, психологию производственной среды, управление профессиональной безопасностью и здоровьем.

Анализ, содержащихся в научной литературе дефиниций охраны труда и норм международного

³ См.: Собр. Законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4652.

права, позволяет сделать вывод, что **охрана труда** — это система специфических средств безопасности и гигиены труда, направленных на предупреждение несчастных случаев, инцидентов, опасных происшествий и повреждения здоровья в результате работы, в ходе её или связанных с ней, на минимизацию риска и его негативных последствий, оптимизацию трудовой деятельности.

Такой подход корреспондируется с формирующейся новой концепцией охраны труда, которая предусматривает переход от стратегии “отставания”, базирующейся на концепции “абсолютной безопасности” или “нулевого риска” к стратегии “упреждения” на основе анализа опасностей и их оценки величины риска. Иначе говоря, основой обновлённой системы управления безопасностью труда должна стать система управления рисками несчастных случаев [3]. Кроме того, предложенная дефиниция охраны труда позволяет по иному взглянуть на природу отношений, возникающих в сфере охраны труда, в которых отчетливо просматриваются управленческие аспекты и не только на уровне организации, но и на государственном уровне. В этой связи вызывает сомнение обоснованность включения в Трудовой кодекс Российской Федерации норм, регулирующих отношения в сфере государственного управления охраной труда.

Определив в данном научном исследовании теоретические аспекты охраны труда, остановимся на одной из проблем, существующих в этой области — **проблеме субъекта государственно-го управления охраной труда в Российской Федерации**. Вопросы охраны труда в ходе проведения административной реформы отнесены к компетенции Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, подведомственных ему Федеральной службе по труду и занятости и Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию. Все названные выше органы осуществляют свои функции на основании соответствующих Положений⁴. При формировании Положений о других федеральных органах исполнительной власти из них

⁴ См.: Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 321 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2898; Положение о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2901; Положение о Федеральном агентстве по здравоохранению и социальному развитию: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 325 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2902.

были исключены вопросы охраны труда, а как следствие — упразднены отраслевые отделы (группы), ликвидирована вертикаль управления от федеральных органов исполнительной власти до организаций. Основным рабочим и координирующим органом по вопросам охраны труда в настоящее время является Департамент занятости, охраны труда и социального партнерства Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, который наряду с другими вопросами занимается организацией и управлением охраной труда в стране.

Нельзя отрицать, что последствием упразднения Министерства труда и социального развития России стало ослабление внимания к проблемам охраны труда, перевод их в разряд второстепенных. Также обстоит дело в субъектах Российской Федерации. В Воронежской области до недавнего времени, а точнее до 27 июня 2007 года, государственное управление охраной труда было возложено на Главное управление труда и социального развития администрации Воронежской области.

Аналогично ситуации, сложившейся в Минздравсоцразвития, вопросы охраны труда в деятельности Главного управления труда и социального развития администрации Воронежской области оказались второстепенными.

Ими непосредственно стал заниматься отдел социально трудовых отношений областного государственного учреждения — Управление трудовых отношений и социальной защиты населения Воронежской области⁵.

Основное направление его деятельности — сбор и обработка информации о состоянии охраны труда на территории муниципальных образований, где вопросами охраны труда занимались тридцать девять филиалов выше названного областного государственного учреждения. Управление трудовых отношений и филиалы областного государственного учреждения (ОГУ), в части охраны труда, как нам представляется, выполняли не свойственные государственным учреждениям управленческие функции (проверка наличия в организациях служб охраны труда и координация их работы, сбор и анализ информации о причинах производственного травматизма). Эти функции должны выполнять органы исполнительной власти.

Практика показала несостоятельность существующей системы управления охраны труда как в целом в Российской Федерации, так и, в частности, в Воронежской области и необходимость воссозда-

⁵ См.: Коммуна. 2006. 8 апреля (№ 51).

ния Министерства труда, а в Воронежской области выделения органа по труду в самостоятельную структуру исполнительной власти.

В этой связи 27 июня 2007 года Указом губернатора Воронежской области был создан исполнительный орган государственной власти Воронежской области — Управление труда, которое в настоящее время осуществляет свою деятельность на основании Положения об Управлении труда Воронежской области⁶.

К сожалению, в данном нормативном акте не нашлось достойного места вопросам охраны труда, например, таким как *формирование рынка охраны труда в регионе, административно-правовая регламентация государственных услуг в сфере охраны труда*, которые должны оказывать созданные государственные учреждения, и т.д.

По нашему мнению, эти вопросы должны быть закреплены в соответствующих нормативных актах Воронежской области.

Ключевое значение в административной реформе принадлежит **процессу идентификации и упорядочения избыточных функций**. Функция может быть признана избыточной для данного уровня власти: федеральной или региональной, если её исполнение наиболее эффективно может осуществляться на нижестоящем уровне власти. В этой связи представляется целесообразной передача органам исполнительной власти субъектов РФ таких решаемых в настоящее время Министерством здравоохранения и социального развития вопросов охраны труда, как: экспертиза условий труда; организация обучения и проверки знаний; методическое руководство и организация проведения аттестации и сертификации рабочих мест.

В действующей ныне системе управления охраной труда сочетаются и взаимодействуют рыночные механизмы и организующее начало государства. Разумеется, что такое взаимодействие предполагает наличие противоречий между целью экономической деятельности предпринимателя в рыночной экономике и социальными целями общества, которые должно выражать государство. Зачастую работодателям экономически невыгодно осуществлять мероприятия по охране труда, например, проводить аттестацию рабочих мест. На практике возник вопрос об **эффективности механизма стимулирования страхователей, осуществляющих мероприятия по охране труда**. Действующий в настоящее время механизм стимулирования, предусматривающий скидки и надбавки к страхо-

вым тарифам в зависимости от состояния производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в организации страхователя, который провёл аттестацию рабочих мест по условиям труда, оказался эффективным только для крупных предприятий. Для малых предприятий сумма частичного снижения величины страхового тарифа оказывается незначительной и не может стимулировать проведение аттестации рабочих мест. Для малых предприятий эти вопросы пока что остаются проблемными, хотя имеют место интересные предложения, которые в определённой степени могли бы их решить.

Представляется целесообразным ввести конкурсное финансирование проектов предприятий по охране труда с привлечением средств Фонда социального страхования Российской Федерации. Это могут быть льготные кредиты Фонда предприятиям, беспроцентные займы либо паритетное финансирование (50 % предприятие, 50 % — Фонд соцстраха) [22]. Есть мнение о возможности создания на территориях муниципальных образований на добровольной основе некоммерческих обществ или ассоциаций взаимной поддержки охраны труда по аналогии с действующими обществами взаимного страхования. Аккумулируемые в них средства, образуемые за счёт добровольных взносов организаций — членов общества или ассоциаций, могли бы представляться на льготных условиях организациям, остро нуждающимся в этих средствах для решения неотложных вопросов по охране труда [10].

В числе основных направлений государственной политики в области охраны труда, которые должно проводить Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации — **государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда**. Федеральные органы по контролю и надзору (службы) находятся в прямой зависимости от министерств. А это значит, что вырабатывают политику, проводят её в жизнь и контролируют чиновников одни и те же люди. На наш взгляд, обоснованным является мнение В. П. Беляева [2], согласно которому необходимо подчинение надзорных служб Председателю Правительства или даже Президенту, но ни в коем случае не министрам.

Следующая проблема — это проблема **реализации форм государственного управления в сфере охраны труда** посредством эффективных правовых процедур. Мы полностью согласны с Г. В. Атаманчуком, который, определяя значение

⁶ См.: Молодой Коммунар. 2007. 31 июля (№ 83).

административных процедур, призывает увидеть в них колоссальный потенциал для формирования позитивного, правопослушного поведения граждан и организаций. По его мнению административные процедуры должны способствовать зарождению таких атрибутивных признаков у субъектов публичной власти как целенаправленность, перспективность, системность, волевой прессинг, субординационная и координационная согласованность [1]. Также автор утверждает, что административные процедуры можно и нужно созидать, утверждать и регламентировать максимально подробно, «... поскольку российские “начальники” под управленческими технологиями подразумевают “что хочу, то и ворочу”». Неслучайно, почти любое управленческое решение может быть тут же изменено, если оно не понравилось “высокому уровню”. Оказывается, что главное не аргументация, не выбор оптимального варианта, не нацеленность на что-то, а мнение “большого начальства” [1]. Нельзя не согласиться с Г. В. Атаманчуком, что «административные процедуры для того и нужны, чтобы меньше было только “мнения”, а больше доказательств, знаний, опыта, информации, рационального подхода...» [там же].

Ю. А. Тихомиров и М. Д. Чеснокова указывают на пять задач, составляющих предназначение административных процедур: установление стабильного правового порядка деятельности; четкое определение круга лиц, обязанных в рамках своей компетенции совершать соответствующие действия, а также установление категории граждан и юридических лиц, которые вправе действовать в рамках процедур для получения публичных услуг и требовать их оказания в соответствии со стандартами и правилами; предусмотрение видов действий, совершаемых уполномоченными лицами; определение последовательности совершения действий, включая периодичность и сроки их совершения; обеспечение гласности всех действий [30].

С точки зрения права **административные процедуры** — это установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, а также обжалования и пересмотра решений по административным делам. Общепринято административные процедуры понимать как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых субъектами права действий с целью реализации их прав и исполнения их обязанностей [28].

Мы согласны с мнением В. Д. Сорокина о том, что все виды административных производств долж-

ны представлять собой определенные процедуры рассмотрения индивидуально-конкретных дел как управленческих, так и юрисдикционных, возникающих в сфере государственного управления [27].

Следовательно, административные процедуры в таком случае мы будем рассматривать как юрисдикционные и не юрисдикционные (управленческие).

Надзорные и контрольные мероприятия, осуществляемые в сфере охраны труда, относятся к административным юрисдикционным процедурам и имеют недостатки правовой регламентации. Например, в федеральном законе “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ⁷ нет четкого указания на то, что должен или нет проверяющий знакомить руководителя организации с информацией, по поводу которой осуществляется соответствующая проверка. На практике такое ознакомление имеет место, что, безусловно, не способствует усилению защиты работников. При этом в статье 15 Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле предписывается “считать абсолютно конфиденциальным источник всякой жалобы на недостатки или нарушения законодательных положений и воздерживаться от сообщения предпринимателю или его представителю о том, что инспекционное посещение было сделано в связи с такой жалобой”⁸. Независимо от конкретных целей контроля, правового положения, осуществляющих его органов и должностных лиц, форм, в которых контроль может осуществляться, общие процедуры его проведения и принципы одинаковы, что даёт основание выделить их в самостоятельную группу процедур.

Разделяя точку зрения большинства учёных, мы полагаем, что в Законе “Об административных процедурах” должны быть сформулированы понятия контроля и надзора, общие для всех надзорно-контрольных органов положения (среди которых — задачи, принципы деятельности, права, обязанности и ответственность, общий порядок проведения мероприятий по государственному контролю и надзору), касающиеся наиболее фундаментальных и принципиальных вопросов деятельности по государственному контролю и надзору в сфере труда, которые затем подлежали бы конкретизации в специальных законодательных и подзаконных актах, регламентирующих функционирование того или иного органа.

⁷ См.: Российская газета. 2001. 11 авг.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4650.

Правомерно утверждение А. А. Никольской, что законодательное закрепление административных процедур — одно из условий формирования цивилизованного демократического общества, в котором публичное управление будет осуществляться в строгом соответствии с законом и на основе взаимного уважения прав и интересов каждой из сторон управленческого отношения [9, 178].

Существует, как нам представляется, обоснованное мнение, что введение административных процедур может быть эффективным лишь при условии соблюдения ст. 72 Конституции РФ. Субъекты Федерации могут детализировать элементы общих процедур или вводить новые в законах и регламентах применительно к своим органам и организациям. Другая линия разграничений связана со специальным регулированием процедурных вопросов в отношении министерств и ведомств, которое не должно отступать от законодательных стандартных процедур. Общие нормы процедур могут развиваться в законе или положении о ведомственных актах, в правилах министерств, администраций областей, организаций [28].

Осуществляя деятельность в сфере охраны труда органы исполнительной власти должны руководствоваться едиными правилами, прописанными в законе — управленческими процедурами — некими нормативными ориентирами. В настоящее время является актуальной проблема нормативной регламентации управленческих процедур. Управленческие процедуры нуждаются в столь же высоком уровне нормативной регламентации, что и порядок реализации санкций юрисдикционных норм в рамках соответствующего кодифицированного акта, так как непосредственно связаны с осуществлением конституционных прав и законных интересов граждан.

Можно смело утверждать, что до сих пор отсутствует единство управленческих процедур, что и порождает наличие “фрагментарной” модели их нормативно-правового регулирования. Поэтому вопрос о законодательном закреплении таких процедур на сегодняшний день остается открытым, несмотря на огромную работу, проделанную законодателем в этой области на предыдущих этапах реформирования административно-процессуального законодательства.

В действующем федеральном административном законодательстве отсутствуют общие нормы, которые регламентировали бы наиболее общие правила и процедуры издания (принятия) административными органами индивидуальных админис-

тративно-правовых актов. Это, в свою очередь, приводит к тому, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации издают (принимают) индивидуальные правовые акты, руководствуясь при этом либо своими внутренними ведомственными инструкциями, либо собственным усмотрением, исходя из фактических обстоятельств разрешаемых ими дел. Таким образом, усложнение и большой динамизм публично-правовой деятельности обуславливают масштабное введение административных процедур на всех уровнях.

Еще одной немаловажной проблемой в сфере государственного управления охраной труда является определение **основных параметров качества государственных услуг предоставляемых органами публичного управления.**

В. Лексин обращает внимание на то, что разворачиваемые в рамках административной реформы регламентация и стандартизация рассматриваемых действий органов исполнительной власти пока ориентированы на процесс оказания услуг, а не на сами услуги [7].

Ю. А. Тихомиров обоснованно предлагает чётко установить в статутных законах и положениях “наборы” функций властных действий и публичных (государственных) услуг в качестве средств удовлетворения массовых и личных потребностей. Типология функций и особенно услуг требует дополнительных разработок с точки зрения их субъектов, процедур, показателей деятельности, ответственности [29].

В настоящее время готовится проект федерального закона “О стандартах государственных услуг”. В нем намечено дать определение государственной услуги и ее стандарта, компетенции уровней власти в данной сфере, обязательных требований к содержанию стандарта, реестра публичных услуг.

Формирование рынка услуг по охране труда — это объективный процесс. Продавцами на нём выступают физические и юридические лица, специализирующиеся в области охраны труда. Покупателями на этом рынке выступают предприятия, которым экономически невыгодно содержать службы или штатных специалистов по охране труда, если специфика предприятия не предусматривает наличие таких служб. Рынок услуг по охране труда ещё окончательно не сформирован. Одним из ключевых моментов данной проблемы является немногочисленность специалистов по охране труда. Решению этой проблемы во многом будут способствовать: подготовка специалистов по охране

труда в вузах на основе государственного заказа и заказов организаций; проведение научных исследований по формированию регионального рынка услуг по охране труда; совершенствование информационного обеспечения данного рынка.

В рамках проводимой административной реформы обозначилась **кадровая проблема, касающаяся государственного управления вообще и управления охраной труда, в частности.**

Президент Российской Федерации в своём Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2004 г. отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в её руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. ...При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»⁹.

Есть прямая зависимость между эффективностью деятельности конкретного чиновника и оптимизацией обеспечиваемых им функций ведомства. Именно государственные служащие во многом определяют ход реформы. Поэтому в настоящее время очень значима роль правовой регламентации профессионального отбора государственных служащих, в системе обеспечения рациональной расстановки кадров, повышения производительности труда, снижения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости работников. Целью его является выявление максимального соответствия индивидуальных характеристик, особенностей и возможностей человека тем общим и специфическим требованиям, которые предъявляет к нему определённый вид профессиональной деятельности. Правовую базу медицинского отбора в профессию в Российской Федерации можно считать более разработанной по сравнению с другими видами отбора (например, психологическим, психофизиологическим). Психофизиологический, психологический отборы в основном «легализованы» в системе ведомственного профессионального отбора, в частности, в силовых структурах и отдельных видах экстремальной деятельности (авиация, космонавтика и др.). В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ¹⁰ гражданин, поступающий на военную службу по контракту, должен владеть государственным язы-

ком, а также соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учётным специальностям. Следует признать, что правовые основы психофизиологического отбора в стране практически полностью отсутствуют, что является существенным пробелом в законодательстве. При отборе кандидатов для прохождения гражданской государственной службы выше названные виды профессионального отбора законодательством не предусматриваются, несмотря на то, что в современных социально-экономических условиях руководители и управленцы аппарата государственного управления разного иерархического уровня решают сложные организационно-управленческие задачи при высоком уровне риска и персональной ответственности за принятые решения. Их работа сопряжена с высокой вероятностью развития конфликтных ситуаций, вследствие этого с повышенной психоэмоциональной напряжённостью. В результате — могут возникать такие внешние реакции, как стереотипность мышления и поведения или, наоборот, гиперактивность, импульсивность поведения и соответственно увеличение числа допущенных ошибок, что в итоге детерминирует ухудшение объективных характеристик труда: надёжности, продуктивности, напряжённости. Разумеется, профессиональный психофизиологический отбор является лишь одним из компонентов сложной системы средств и методов комплексного учета человеческого фактора в современном производстве и нуждается в правовой регламентации.

Государственная служба имеет свою специфику, принципиально отличающую её от других организаций и общественных институтов. «Главное в этой специфике — её назначение — служить общественным интересам и интересам граждан. А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к моральным принципам и ценностям госслужащих. В противном случае государственную службу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью «торговли влиянием» и разного рода ресурсами от имени государства» [13].

Следует признать, что не только некоторые организационные решения, предпринятые в рамках проводимой в стране административной реформы, но и **ряд принятых за последнее время нормативных актов заложили реальную угрозу разрушения сложившейся за десятилетия системы государственного управления охраной труда.**

⁹ См.: Российская газета. 2004. 17 мая.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

Так, Федеральный закон “О техническом регулировании” № 184-ФЗ от 27.12.2002 г.¹¹ изменил статус действующих государственных стандартов СССР и Российской Федерации, установил порядок, при котором все технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет, то есть до 2010 года. После этого срока обязательные требования, продолжающие действовать, но, в отношении которых не будут приняты технические регламенты, прекращают свое действие.

Кроме того, Федеральный закон “О техническом регулировании” лишает федеральные органы исполнительной власти права издавать акты обязательного характера в сфере технического регулирования.

Ранее Минтруд России и отраслевые министерства утверждали в установленном порядке межотраслевые и отраслевые правила по охране труда, типовые инструкции по охране труда. На их основании работодатели могли разрабатывать инструкции по охране труда для работников определенных профессий, оперативно вносили в них необходимые дополнения и изменения, утверждали обязательные отраслевые нормы обеспечения спецодеждой, специальной обувью и иными средствами индивидуальной защиты. Теперь Министерство здравоохранения и социального развития может утверждать только рекомендации. Следует отметить, что Федеральным законом “О техническом регулировании” профсоюзы отстранены не только от участия в разработке технических регламентов, но и от контроля за их исполнением. Контроль за соблюдением технических регламентов возложен в настоящее время только на Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Как следствие — есть большая вероятность нарушений установленных прав работника на работу в безопасных условиях и на обеспечение средствами защиты за счёт работодателя.

По нашему мнению, пункт 7 ст. 46 из текста анализируемого Закона “О техническом регулировании” необходимо исключить.

Думается, что Правила и инструкции по охране труда следовало бы оставить в сфере действия системы государственного управления. В них устанавливаются нормы поведения человека в процессе производственной деятельности. В этой связи целесообразно внести соответствующие дополнения в п. 3 ст. 1 Закона “О техническом регулировании”.

Также негативные последствия имела отмена “Федерального закона № 181-ФЗ “Об основах охраны труда в Российской Федерации” от 17.07.1999 г. В результате прекращения действия выше названного Федерального закона образовался правовой вакуум. Остался нерешенным вопрос разграничения полномочий в сфере охраны труда между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Кроме того, отсутствие Федерального закона “Об основах охраны труда в Российской Федерации” может привести к отмене законов об охране труда субъектов Российской Федерации, поскольку они принимались во исполнение выше названного Федерального закона. Отмена законов об охране труда субъектов Российской Федерации будет иметь отрицательные последствия, так как в них предусматриваются дополнительные эффективные меры по улучшению условий и охраны труда, необходимые для данного региона.

Подводя итог вышеизложенному, попытаемся тезисно выделить наиболее актуальные на сегодняшний день проблемы государственного управления охраной труда в России:

1. Несмотря на реформирование органов исполнительной власти, проблема субъекта государственного управления охраной труда до сих пор остается актуальной. Это объясняется тем, что последствием упразднения Министерства труда и социального развития России стало ослабление внимания к проблемам охраны труда, перевод их в разряд второстепенных. Сложившаяся ситуация вызывает необходимость в воссоздании целевого министерства — Министерства труда, а в субъектах Федерации — органа по труду (самостоятельной структуры исполнительной власти субъекта Федерации). В настоящее время в Воронежской области в результате реорганизации Главного управления труда и социального развития был создан исполнительный орган — Управление труда Воронежской области.

2. Федеральным законодательством не определены общие правовые основы административных процедур. В частности, законодательно не установлены полномочия органов исполнительной власти в сфере охраны труда по изданию (принятию) правовых актов управления, по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий.

3. Проблема кадрового потенциала в сфере государственного управления охраной труда также должна быть решена путем реформирования законодательства о государственной службе.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52. Ст. 5140.

4. Действующее законодательство в сфере охраны труда имеет пробелы и противоречия. В связи с этим необходим ряд мероприятий, направленных на совершенствование законодательства в этой сфере: гармонизация национального законодательства об охране труда с нормами международного права, принятие новых нормативных актов, в основе которых были бы формирующаяся Концепция и национальная Стратегия охраны труда.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Атаманчук Г.В.* Власть и управление в предмете административного права / Г. В. Атаманчук // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). — М.: Издательство Академического правового ун-та, 2003. — С. 9—16.
2. *Беляев В.П.* О проблемах эффективности государственного контроля / В. П. Беляев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2006. — № 2. — С. 67—73.
3. *Варення Г.А.* Переход к управлению риском как необходимое условие обеспечения безопасности труда / Г. А. Варення // Безопасность жизнедеятельности. — 2004. — № 12. — С. 13—17.
4. *Иванов С.А.* Советская наука трудового права: проблемы и перспективы развития.. — В кн.: Проблемы трудового права и социального развития. — М.: Колос, 1975. — 224 с.
5. *Киселёв Я.Л.* Охрана труда по советскому трудовому праву / Я. Л. Киселев. — М.: Гориздат, 1962. — 224 с.
6. *Кульбовская Н.К.* Государственное управление охраной труда / Н. К. Кульбовская // Трудовое право. — 2006. — № 6. — С. 47—53; № 7. — С. 31—37.
7. *Лексин В.* Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Ст. 2. Идеология административной реформы и первый этап её реализации / В. Лексин // Российский экономический журнал. — 2006. — № 3. — С. 3—41.
8. *Макевкина А.С.* Понятие охраны труда по российскому трудовому праву: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Макевкина. — Барнаул, 2005. — 172 с.
9. *Никольская А.А.* Административные правовые процедуры как неотъемлемая часть современного публичного управления / А. А. Никольская // Вестник Воронежского государственного университета. — 2006. — № 1(1). — С. 170—178.
10. *Новиков Н.* О проблемах малых предприятий / Н. Новиков // Охрана труда и социальное страхование. — 2006. — № 8. — С. 13—19.
11. Об инспекции труда в промышленности и торговле: Конвенция МОТ № 81 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 50. — Ст. 4650.
12. О безопасности и гигиене труда и производственной среде: Конвенция МОТ № 155 // Собр. законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4652.
13. *Оболонский А.В.* Этические аспекты регулирования государственной службы / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. — 2004. — № 5. — С. 53—64.
14. Об охране труда при использовании асбеста: Конвенция МОТ № 162 // Российское трудовое право. Ч. 1: Международно-правовые акты: Сборник нормативных актов: учебное пособие / Сост.: С. А. Свиридов, Л. А. Григорашенко. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. — С. 61—65.
15. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.
16. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Русский язык, 1986. — 797 с.
17. О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах: Указ Президента РФ от 23 июня 2003 года № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 30. — Ст. 3046.
18. О правительственной комиссии по проведению административной реформы: Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 года № 451 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 31. — Ст. 3150.
19. О техническом регулировании: Федеральный закон № 184-ФЗ от 27.12.2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
20. Охрана труда на нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводах / под ред. В. П. Кушелева, В. Т. Полозкова. — М.: Химия, 1973. — 295 с.
21. *Пашерстник А.Е.* Законодательная охрана труда в СССР / А. Е. Пашерстник. — М.: Колос, 1957. — 116 с.
22. *Петросянц Э., Воробьев М.* Охрана труда: пути выхода из кризиса / Э. Петросянц, М. Воробьев // Охрана труда и социальное страхование. — 2006. — № 5. — С. 11—16.
23. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 321 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 28. — Ст. 2898.
24. Положение о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 28. — Ст. 2901;
25. Положение о Федеральном агентстве по здравоохранению и социальному развитию: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 325 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 28. — Ст. 2902.
26. *Сафонов А.* Трудовой кодекс РФ: пути реализации / А. Сафонов // Охрана труда и социальное страхование. — 2006. — № 11. — С. 8—10.
27. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: Уч.: — Спб. М., 2004. С. 324.
28. *Тихомиров Ю.А., Талатина Э.В.* Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талатина // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3—13.

29. Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 2004. — № 11. — С. 10—18.

30. Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных

услуг / Ю. А. Тихомиров, М. Д. Чеснокова // Журнал российского права. — 2005. — № 3. — С. 20—37.

31. Шремель Г.К., Цигельман И.Е. Техника безопасности и противопожарная техника / Г. К. Шремель, И. Е. Цигельман. — М.: Высш. школа, 1972. — 222 с.