

Заложники системы, или без вины виноватые *

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ОХРАНЕ ТРУДА
ЗА ПРОИСШЕДШИЕ СМЕРТЕЛЬНЫЕ НЕСЧАСТНЫЕ СЛУЧАИ

Всем хорошо известно, что на практике все линии управления сходятся на непосредственном руководителе работ, как бы он ни назывался, - начальник участка, мастер, бригадир и т.п. Все эти лица отвечают в первую очередь за производство и занимаются преимущественно выполнением производственных заданий, а охраной труда, хотя это и вменено им в должностные обязанности, реально, как правило, не занимаются, - некогда и неденежно. Зарплату и премию дают за выполнение плана. От охраны труда для этой категории руководителей - только головная боль.

Подчеркнем, что организовать соблюдение ими требований охраны труда, в том числе государственных нормативных требований охраны труда, - обязанность вышестоящих руководителей, если иное не предусмотрено СУОТ. Отсутствие этого должно вести к персональной ответ-

ственности руководителей высшего звена, вплоть до первого.

Стремясь уйти от ответственности, вся эта цепочка линейных руководителей дружно «валит» всю ответственность на специалиста по охране труда, готовит соответствующие документы, дает соответствующие показания.

Инспектор Государственной инспекции труда, представитель Фонда социального страхования РФ, принимающие участие в расследовании несчастного случая, зачастую не имеют времени, для того чтобы вникнуть в суть дела, - они перегружены расследованиями, не успевают или не умеют обстоятельно и корректно писать заключения и акты, используют краткие, но нечеткие клише типа «по организационным причинам» и т.п.

Суд не занимается критическим анализом содержания документов, не подвергает их сомнению, ибо у него нет на это ни сил, ни средств, ни

* Окончание. Начало см. в № 10 журнала «Охрана труда и социальное страхование» за 2019 г.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

специалистов, ни желания. Из представленных документов в суде формируется дело по чисто формальным признакам.

В этих условиях истинным виновникам несчастного случая легко уйти от ответственности, переложив свою вину на априори, до следствия и до суда «без вины виноватых» специалистов по охране труда. Суду остается только официально оформить явное решение.

И все законно. В этом и парадокс. Законно, но несправедливо!

Все знают про безответственность истинных виновников. А их безответственность ведет к вседозволенности; не соблюдаются требования охраны труда, и число возможностей для реализации новых несчастных случаев лишь множится.

Обратим внимание, что для преодоления на практике неправомерных решений по конкретным случаям нужно иметь в виду конкретные моменты организации предотвращения несчастных случаев, реальные причины этих случаев, а также роль тех или иных обстоятельств в их реализации (непредотвращении).

Для этого зададимся вопросом: каковы причины несчастных случаев, вернее - совокупность взаимосвязанных и взаимопереплетенных личностных, организационных и технических причин?

Как они сочетаются, как часто встречаются те или иные сочетания?

При определении вины специалиста по охране труда следствие и суд

должны понимать, что основные причины несчастных случаев - грубое осознанное нарушение правил охраны труда пострадавшим или грубая неосторожность опасного поведения пострадавшего как явное проявление «человеческого фактора».

Эти причины самые опасные и, к сожалению, самые распространенные. Но пострадавший - не самоубийца, просто он поставлен в такие обстоятельства условиями труда и своей жизнью, - ради заработка и сохранения работы он должен рисковать, благо этот риск он не очень осознает, да и привык к нему.

Более того, наше обоснованное теорией и практикой мнение, - и в дальнейшем эти причины смертельных несчастных случаев на производстве останутся основными.

Почему? Да потому, что современная охрана труда, ее методы, способы и средства настолько развиты и эффективны, что позволяют вообще избежать травм (пусть не в мире, пусть не в масштабах страны, но на очень многих рабочих местах).

И только грубо нарушая «все и вся» правила безопасности, например - для повышения скорости и упрощения операций, можно пострадать.

Именно на этом - на возможности предотвратить почти все несчастные случаи - основана идея «Vision Zero» - международного движения по стремлению к нулевым травмам и профессиональной заболеваемости.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

Несомненно, что виновными в таких несчастных случаях являются сами пострадавшие, общая система оплаты их труда, неритмичность производства, постоянное давление начальства.

Специалисты по охране труда тут вообще ни при чем! Это должны принимать и следствие, и суд.

Затем в пирамиде идут случайные, неосознанные, зачастую связанные с низкой компетентностью пострадавших несчастные случаи. Причина здесь одна - пострадавшие не умели безопасно работать.

Вот здесь уже возникают вопросы о виновности руководителей работодателя - кто не обеспечил их подготовку, почему они не прошли стажировку или прошли ее формально, кто допустил не умеющих безопасно работать к самостоятельной работе.

Ясно, что в этих случаях вина лежит на линейном персонале; неэффективно работает система подготовки кадров на предприятии.

В функции специалистов по охране труда не входит осуществление допуска людей к самостоятельной работе. Это также должны понимать и следствие, и суд.

Следующие причины - организационные. Их много, они разнообразны, но в целом за них несут ответственность все тот же линейный персонал и первое руководящее лицо работодателя как «руководящий источник» создания отличной организации или полной дезорганизации управления охраной труда.

В этих случаях вины специалистов по охране труда обычно тоже нет.

И, разумеется, технические причины. Их тоже много, и в целом за них несет ответственность все тот же линейный персонал (отсутствие техобслуживания, режимов эксплуатации и т.п.). И опять в «конце туннеля» появляется первое лицо руководства как источник отличной организации или полной дезорганизации управления охраной труда.

От специалистов по охране труда в названных случаях ничего не зависит.

Так где же виновность специалиста по охране труда? Ее нет!

Обязанностей (функций) у специалиста по охране труда много. Они подробно описаны в профессиональном стандарте «Специалист в области охраны труда» (утв. приказом Минтруда России от 04.08.14 № 524н).

Если проанализировать должностные обязанности специалиста по охране труда, изложенные в этом профессиональном стандарте, то становится ясно, что в основном они носят организационно-консультационный и методический характер - помощь работодателю в соблюдении последним государственных нормативных требований охраны труда.

Особенно велика роль специалиста по охране труда при разработке локальных нормативных актов работодателя по охране труда. А вот их утверждение, финансирование, контроль за выполнением лежат на линейном менеджменте и топ-менеджменте работодателя в соот-

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

ветствии с принятой и действующей системой корпоративного управления охраной труда.

Распространена практика, когда на специалиста по охране труда возлагают обязанности по контролю за состоянием охраны труда в организации, а потом говорят: он не доглядел, не предотвратил...

И опять возникает масса нюансов выполнения этих возложенных на специалиста по охране труда обязанностей.

За чем не доглядел? Всем понятно, что специалист по охране труда физически не может находиться непрерывно на всех рабочих местах и при выполнении всех трудовых операций, необходимых для производственного процесса. Для этого есть СУОТ.

Предполагается, что каждый работник сам постоянно соблюдает требования охраны труда. Они содержатся в инструкциях, которые он изучает, его знания проверяют. За все это расписываются соответствующие лица, включая самого работника.

Предполагается, что непосредственный руководитель работ организует и постоянно контролирует соблюдение требований охраны труда при выполнении этих работ. Это входит в его должностные обязанности. Его знания в этих вопросах периодически проверяют, и это фиксируется.

А еще именно для этого вводят многоступенчатый оперативный контроль или создают специальные органы производственного контроля. И, конечно, специалисты по охране

труда участвуют в осуществлении этого контроля. На малых предприятиях зачастую именно они периодически обходят рабочие места, но, как говорят занимающиеся таким контролем люди, больше двух раз за день не обойдешь. А если не обойдешь и за день, и за месяц?

Работодатели, серьезно занимающиеся охраной труда, в таких случаях развивают различные службы контроля (расширяя, например, штат специалистов по охране труда) и совершенствуют методы наблюдения за соблюдением охраны труда на рабочих местах во время выполнения трудовых операций.

Ну а если специалист по охране труда увидел какие-то нарушения - может ли он их устранить? Самостоятельно - нет. Он должен и может это сделать, написав служебную записку руководителю о сути нарушения и необходимости его исправления, желательно - с отметкой о получении или рассмотрении.

А если руководитель запрещает писать такие бумаги под угрозой увольнения? Но в этом случае за бездействие придется отвечать руководителю, а он действовать не хочет или не может (собственник не разрешает тратить деньги на охрану труда).

Судом при определении виновности подсудимых выявлена распространенная ситуация: отсутствует (не применяется) порядок уведомления работодателя (соответствующих руководителей) специалистом по ох-

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

ране труда о выявленных проблемах, которые должны быть решены.

Еще раз подчеркнем, что специалист по охране труда, обнаружив нарушение в области охраны труда, в рамках своих должностных обязанностей должен уведомить своего работодателя (соответствующих руководителей) о невыполнении требований охраны труда в организации в форме служебной записки. Это должно быть зафиксировано.

Руководитель понимает, что, получая уведомление (служебную записку) специалиста по охране труда о выявленных недостатках, он обязан принять меры. У него возникает ответственность за непринятие мер (за бездействие).

Руководитель, который сознательно создает ситуацию воспрепятствования направлению и регистрации заявлений специалистов и линейного персонала, например, под угрозой увольнения, фактически способствует созданию опасной ситуации. Он не обеспечивает нормальное исполнение обязанностей работниками, не обеспечивает выполнение обязанностей работодателя по соблюдению государственных нормативных требований охраны труда и должен быть признан судом виновным в произошедшем несчастном случае.

Это его персональная вина, и он должен нести за нее ответственность вплоть до уголовной. Следствию и суду следует лишь выяснить, были ли препятствия со стороны соб-

ственника по созданию прозрачной системы уведомлений. Но зачастую именно руководитель пытается уйти от ответственности и создать ситуацию автоматической ответственности подчиненных работников.

Предпринимая усилия по информированию руководителей о проблемах соблюдения требований охраны труда, специалист по охране труда по существу исполняет свои должностные обязанности надлежащим образом, а последующая реакция работодателя - это функция руководителя и его ответственность.

Суд должен понимать, что отсутствие прозрачной системы регистрации сообщений от работников о нарушениях требований охраны труда дает основание переноса ответственности со специалиста по охране труда на руководителя, не организовавшего такую систему.

Все это происходит на фоне другой общей для всей практики охраны труда ситуации, которую многие вообще не замечают при определении вины подсудимых.

Специалист по охране труда не обладает организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями по отношению к работникам организации.

Напомним, что по общему правилу трудовые отношения характеризуются наличием у должностных лиц работодателя властных полномочий по организации труда работников. Все работники делятся на руководителей, специалистов и исполнителей.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

Специалист по охране труда - не руководитель. Ему непосредственно никто не подчинен. Его функции - обеспечение правильного руководства со стороны руководителей, методическая и организационная помощь первому руководителю по вопросам охраны труда. Без прямого участия руководителей он ничего не может сделать. Это прописная истина. И расследование, и следствие, и суд должны ее учитывать в первую очередь.

Содержание понятий «организационно-распорядительные» и «административно-хозяйственные функции» раскрыто в п. 4 и 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.09 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

Кроме того, согласно ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него.

Из вышеизложенного следует, что должностным лицом является лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Таким образом, поскольку специалист по охране труда в своей дея-

тельности не осуществляет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, он не может рассматриваться как должностное лицо, которое может быть привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа.

Заметим, что дополнительные проблемы для эффективной деятельности большинства специалистов по охране труда создает довольно распространенное в нашей стране мнение многих руководителей, что специалисту по охране труда особо нечем заняться, он - бездельник, навязанный работодателю законом, он не загружен, его зарплата слишком велика.

Именно поэтому специалиста по охране труда дополнительно нагружают такими же «бездельными» обязанностями по пожарной безопасности, гражданской обороне, экологии и противодействию терроризму. И при этом не увеличивают ему заработную плату, а просто ставят его перед альтернативой: либо соглашайся, либо увольняйся.

Итак, еще одна типичная ситуация. Специалист по охране труда занят, помимо охраны труда, еще несколькими разными направлениями работы (например, специалист по охране труда, промышленной и пожарной безопасности и экологии).

По нашему мнению, дополнительные обязанности (к обязанностям по охране труда) правильно и законно было бы оформлять дополнитель-

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

ным соглашением как внутреннее совместительство или как внешнее совмещение, и эта работа должна дополнительно оплачиваться. Если за дополнительные обязанности не платят, то следует считать это соглашение ничтожным и не заключенным.

Напомним, что по общему правилу запрещается требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором (ст. 60 ТК РФ). Конкретные должностные обязанности работника должны быть полностью описаны в трудовом договоре и предусмотрены соответствующей должностной инструкцией. Совмещение должности специалиста по охране труда с другой должностью должно быть только в том случае, если дополнительные функции отвечают квалификации и опыту работника.

Совмещение профессий (должностей) и увеличение объема работы необходимо проводить в соответствии со ст. 151 ТК РФ.

При этом в соответствии со ст. 57 ТК РФ в числе обязательных для включения в трудовой договор условий находится указание трудовой функции работника (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы). Конкретная трудовая функция (конкретный вид поручаемой работнику работы) должна быть определена работодателем и работником при заключении трудового договора.

В случае, если работнику поручается дополнительная работа по другой профессии (должности), которая не связана с его трудовой функцией, определенной трудовым договором, она должна рассматриваться как совмещение профессий (должностей).

В соответствии со ст. 60.2 ТК РФ с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату (ст. 151 ТК РФ).

Выполнение дополнительной работы осуществляется в основное рабочее время в рамках существующего трудового договора.

В каждом конкретном случае работодателем издается приказ о поручении работнику дополнительной работы. В приказе указываются срок, в течение которого работник будет выполнять дополнительную работу, содержание этой работы, а также объем дополнительно выполняемых работ.

Следует иметь в виду, что такой приказ будет законным, если работник дает письменное согласие на выполнение дополнительных работ и за это производится оплата. В жизни, как правило, никакой доплаты нет, а значит, говорить об ответственности неправомерно. Соответственно, включение в должностную инструкцию позиций, не предусмотренных

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

трудовым договором, с которыми работник не согласен, незаконно.

Еще важнее, наверное, другое. Может ли физически специалист по охране труда выполнить весь тот объем работы, который ему прописан, например, в организации, где 2 тыс., а то и 3 тыс. чел.?

Конечно, есть рекомендации Минтруда России о численности специалистов по охране труда, но это рекомендации. Работодатель сам решает, кто и что у него делает.

Как быть в такой ситуации?

Работодатель обязан обеспечить создание условий для выполнения специалистом по охране труда должностных функций. Наложение избыточных обязанностей и завышенных норм выполнения трудовых обязанностей, не обеспеченных хронометражом рабочего времени, означает неисполнение работодателем обязанности организации труда работника и может быть расценено судом как отсутствие вины специалиста по охране труда в произошедшем несчастном случае.

Необходимо, чтобы суд учитывал данные обстоятельства как существенные и не закрывал на это глаза.

Типичная история: специалист по охране труда не может выполнить все возложенные на него функции. Причинами этого могут быть ситуации, когда численность работников службы охраны труда решением руководства работодателя занижена либо когда произведено неверное распределение обязанностей внутри

отдела между специалистами по охране труда.

Всоответствии со ст. 217 ТК РФ структура службы охраны труда в организации и численность работников службы охраны труда определяются работодателем с учетом рекомендаций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере труда.

В Рекомендациях по организации работы службы охраны труда в организации (утв. постановлением Минтруда России от 08.02.00 № 14) отсутствует право работодателя самостоятельно распределять обязанности по охране труда между работниками.

Вместе с тем есть судебная практика, запрещающая вмешиваться в хозяйственную деятельность организации, к которой относят и создание необходимого количества ставок специалиста по охране труда при большой численности работников организации.

При вынесении решений по вопросу незаконности действий работодателя, выразившихся в неувеличении численности специалистов по охране труда, суды исходят из рекомендательного характера постановления Минтруда России от 22.01.01 № 10, а следовательно, с точки зрения судов, применение данной нормы права необязательно.

По нашему мнению, такое толкование ст. 217 ТК РФ и постановления Минтруда России от 22.01.01 № 10 представляется неверным.

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

Данные нормы права обеспечивают право работника на безопасные условия труда, закрепленное Конституцией РФ и ст. 21 ТК РФ. Иные нормы, защищая право работника, закрепляют определенные обязанности работодателя. В частности, п. 2 ст. 22 ТК РФ устанавливает обязанность работодателя обеспечивать это право; ст. 217 ТК РФ возлагает на работодателя обязанность иметь на предприятии службу охраны труда или принять на работу соответствующего специалиста.

Постановление Минтруда России № 10 раскрывает и дополняет ст. 217 ТК РФ, устанавливая нормативную численность службы охраны труда, при которой только и возможно надлежащее выполнение работодателем возложенных на него обязанностей по соблюдению государственных нормативных требований охраны труда.

Несоблюдение этой численности ставит под сомнение возможность надлежащего исполнения установленной законом обязанности работодателя, влечет за собой повышение профессиональных рисков и нарушение требований охраны труда.

Подчеркнем, что данное постановление принято с целью профилактики правонарушений, способных причинить существенный ущерб здоровью большого числа граждан.

Если принять логику некоторых судов о том, что постановление Минтруда России № 10 носит исключительно рекомендательный характер, то обязанность соблюдения опреде-

ленных условий труда превращается в право работодателя. При этом профилактический эффект, заложенный в ст. 217 и постановлении Минтруда России № 10, исчезнет, а такая практика выхолостит данные нормы права, сделает их иллюзорными и бесполезными.

При определении степени вины специалиста по охране труда судам нужно принимать во внимание наличие вины руководителя, который сознательно игнорирует нормативные рекомендации, направленные на нормальную организацию работы специалиста по охране труда.

Таким образом, если численность специалистов по охране труда не соответствует нормативной, то говорить о виновности специалиста по охране труда не приходится, учитывая невозможность физически выполнить весь возложенный на специалиста функционал.

Всю ответственность должен нести руководитель организации-работодателя, который не ввел все необходимые ставки в штатное расписание, не обеспечил нормальную работу и тем самым косвенно содействовал реализации произошедшего несчастного случая.

Очень распространена и другая ситуация: привлекаемый к ответственности специалист по охране труда не имеет соответствующего образования или не прошел своевременно положенные проверки знаний и т.п.

Работодатель вправе назначить на должность специалиста по охране

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

труда любое лицо, имеющее соответствующую подготовку, или работника с опытом работы в области охраны труда. Работодатели вправе применять профессиональный стандарт «Специалист в области охраны труда» (утв. приказом Минтруда России от 04.08.14 № 524н) в соответствии с частью второй ст. 195.3 Трудового кодекса РФ.

Но не так уж редко требование профстандарта к образованию специалиста по охране труда не соблюдается, а работодатель при этом ссылается на ст. 196 ТК РФ, согласно которой работодатель самостоятельно определяет необходимость подготовки работников (профессиональное образование и профессиональное обучение) по программам дополнительного профессионального образования для собственных нужд в пределах средств, предусмотренных на подготовку и повышение квалификации работников.

Именно поэтому при определении уголовной ответственности специалиста по охране труда судам необходимо учитывать, что в рассматриваемом случае ему не созданы необходимые условия для надлежащего исполнения своих обязанностей.

Мы считаем, что специалиста по охране труда нельзя привлечь к ответственности, если он не имеет соответствующей квалификации. В этих случаях привлекать к ответственности следует того руководителя, который либо принял такое «неграмотное» лицо на должность специалиста, либо не обеспечил его квалифи-

кацию (например, не направив его на профессиональную переподготовку).

Все сказанное выше говорит о том, что функциональные обязанности специалиста по охране труда должны быть четко, детально и конкретно определены и прописаны в локальных актах работодателя. Более того, они должны соответствовать реальному месту и роли этого специалиста в системе управления предприятием, в том числе в системе управления охраной труда.

Часто встречающиеся формулировки: «Отвечает за охрану труда на предприятии», «Обеспечивает отсутствие травм на предприятии» и иные аналогичные выражения не являются правомерным определением возложенных на специалиста по охране труда обязанностей по соблюдению требований охраны труда, за невыполнение которых следует уголовная ответственность, и приниматься судом не должны.

Вышеприведенные примеры общих формулировок не описывают функций специалиста. Это функции работодателя в целом, а трудовые обязанности (трудовые функции) специалиста по охране труда должны детально описывать конкретные необходимые действия в рамках системы управления охраной труда. Иное бы означало, что работник самостоятельно определяет свои обязанности и полномочия, а это не так.

Подчеркнем, что привлечь к дисциплинарной ответственности спе-

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАПЕЧАТАННОМУ

циалиста по охране труда возможно лишь за ненадлежащее исполнение или неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей, а не за конечный результат труда, ибо на результат труда влияют вопросы его организации в целом у работодателя.

При привлечении специалиста по охране труда к уголовной ответственности либо при оспаривании работником дисциплинарного наказания суд должен внимательно исследовать вопрос наличия конкретной вины в действиях (отсутствии действий) специалиста по охране труда, послуживших причиной произошедшего несчастного случая.

К сожалению, это происходит не всегда.

Проблема уголовной ответственности специалиста по охране труда за произошедший смертельный несчастный случай актуальна и обширна. Мы осветили только несколько моментов.

Специалист по охране труда должен осознавать все риски, возникающие в ходе работы, и принять все необходимые меры для того, чтобы обезопасить себя от необоснованных претензий и наказания.

Специалист по охране труда не должен поддаваться соблазну довериться доброму работодателю; он должен максимально скрупулезно настаивать на точном и детальном описании своих трудовых обязанностей в трудовом договоре и в должностной инструкции, настойчиво доводить до

сведения работодателя (соответствующих руководителей) проблемы в соблюдении работодателем и его работниками государственных нормативных требований охраны труда.

Таким образом, первое и самое главное наставление для специалиста по охране труда - подписывайте только правильно составленный трудовой договор, четко пишите свои должностные (трудовые) обязанности, положение об отделе охраны труда (если он есть), процедуры и положения системы управления охраной труда.

Помните - чем детальнее и конкретнее расписаны обязанности всех руководителей, специалистов и простых исполнителей рабочих профессий, тем легче организовать работу по предотвращению несчастных случаев.

Не берите на себя излишнюю ответственность за поступки других людей - вам хватит ответственности за выполнение ваших прямых обязанностей.

Г. ФАЙНБУРГ,
профессор, Директор института
безопасности труда, производства
и человека ПНИПУ,

А. ПОРЫВАЕВ,
и.о. зам. председателя,
зав. отделом защиты прав трудящихся,
гл. техн. инспектор труда
Пермского краевого союза организаций
профсоюзов «Пермский крайсовпроф»,

С. ТРУТНЕВ,
юрист, общественный помощник
Уполномоченного по правам человека
в Пермском крае,

г. Пермь