

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
от 12 мая 2012 года

ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ
ПРИКАЗА МИНЗДРАВСОЦРАЗВИТИЯ РОССИИ ОТ 26 АПРЕЛЯ 2011 Г.
N 342Н "ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ АТТЕСТАЦИИ
РАБОЧИХ МЕСТ ПО УСЛОВИЯМ ТРУДА"

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. N 633 "Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (далее - Постановление N 633), Приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. N 634 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности" (далее - Приказ N 634), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России провело экспертизу Приказа Минздравсоцразвития России от 26 апреля 2011 г. N 342н "Об утверждении Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда" (зарегистрирован Минюстом России 9 июня 2011 г. N 20963, опубликован в "Российской газете" от 24 июня 2011 г. N 135), вступившим в действие с 1 сентября 2011 г. (далее - нормативный акт, Порядок - соответственно), и сообщает следующее.

В ходе проведения экспертизы нормативного акта в период с 13 января 2012 г. по 12 февраля 2012 г. были проведены публичные консультации с целью сбора сведений о положениях нормативного акта, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Информация по проводимым публичным консультациям была размещена на официальном сайте Минэкономразвития России, а также в сети Интернет по адресу regulation.gov.ru.

Дополнительно запросы о предоставлении информации были направлены в федеральный орган исполнительной власти, принявший нормативный акт, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности (далее - разработчик, Минздравсоцразвития России - соответственно), а также в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Общероссийскую общественную организацию "Российский союз промышленников и предпринимателей", Общероссийскую общественную организацию "Деловая Россия", Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства "ОПОРА России", Автономную некоммерческую организацию "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов", Консультативный совет по иностранным инвестициям в России (далее - представители предпринимательского сообщества) (письма от 13 января 2012 г. N Д26-108, от 7 марта 2012 г. N Д26и-995, от 23 марта 2012 г. N Д26и-1082).

По результатам публичных консультаций было получено 23 замечания и предложения от субъектов предпринимательской и иной деятельности. Результаты проведения публичных консультаций обобщены в Справке по дополнительным замечаниям к нормативному акту (приложение 2 к настоящему заключению) и Справке о результатах публичных консультаций (приложение 3 к настоящему заключению).

В Справку по дополнительным замечаниям к нормативному акту вошли отзывы участников публичных консультаций, которые не в полной мере подтверждают наличие положений в нормативном акте, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности (в том числе не содержат обоснования статистического характера, расчеты, доказательства).

Для проведения экспертного исследования положений нормативного акта была создана экспертная группа (состав экспертной группы приведен в приложении 3 к данному заключению).

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

По сведениям, полученным от разработчика нормативного акта, в целях установления единообразного подхода к оценке условий труда на рабочих местах, в целях выявления вредных и (или) опасных производственных факторов и осуществления мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда, а также в соответствии со статьей 209 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс), Минздравсоцразвития России как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере условий и охраны труда, был издан нормативный акт.

При этом в соответствии со статьей 212 Кодекса обязанности по обеспечению безопасных условий и охраны труда возлагаются на работодателя. Работодатель обязан обеспечить условия труда на каждом рабочем месте, соответствующие требованиям охраны труда, а также информирование работников об условиях и охране труда на рабочих местах, о риске повреждения здоровья и полагающихся им компенсациях и средствах индивидуальной защиты.

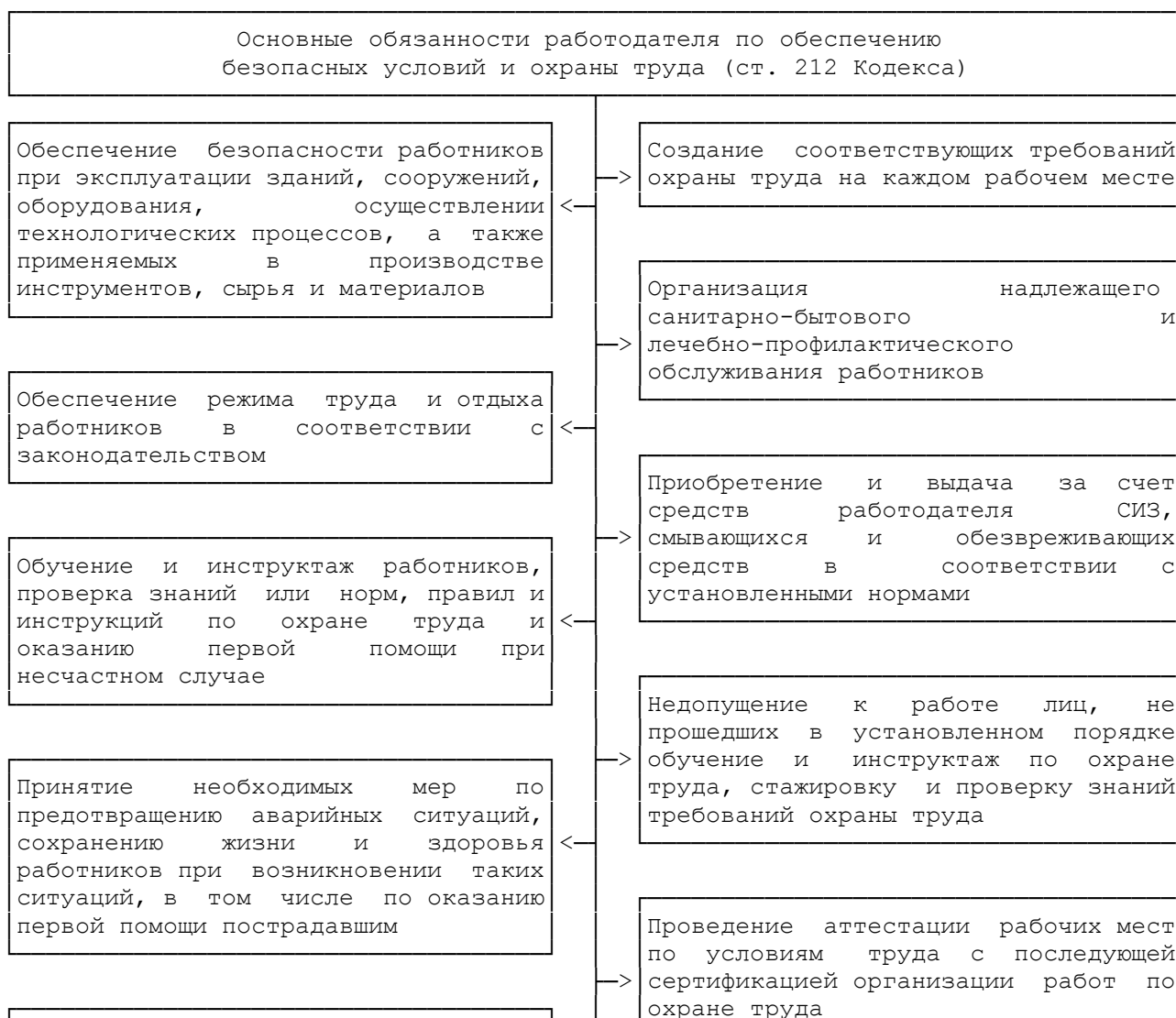
Указанный Порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда (далее - аттестация) устанавливает требования к проведению аттестации рабочих мест по условиям труда, оформлению и использованию результатов аттестации.

Следует отметить, что процедура аттестации рабочих мест по условиям труда действовала и ранее, в соответствии с порядком, утвержденным Приказом Минздравсоцразвития России от 31 августа 2007 г. N 569 (далее - приказ N 569). Так, по мнению разработчика нормативного акта, в новом Порядке более четко определены требования к проведению аттестации рабочих мест по условиям труда, оформлению и использованию результатов аттестации, в том числе более четко определены сроки проведения аттестации рабочих мест, состав аттестационной комиссии, совокупность признаков аналогичных рабочих мест.

1.1. Аттестация рабочих мест в системе государственного регулирования в сфере охраны труда

Охраной труда можно назвать систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающую в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Согласно трудовому законодательству работодатель несет ответственность за правильное и полное соблюдение требований по осуществлению мероприятий системы охраны труда.

Следует заметить, что аттестация рабочих мест является одним из инструментов в системе охраны труда для обеспечения безопасных условий труда для работников, что наглядно приведено на рисунке N 1.



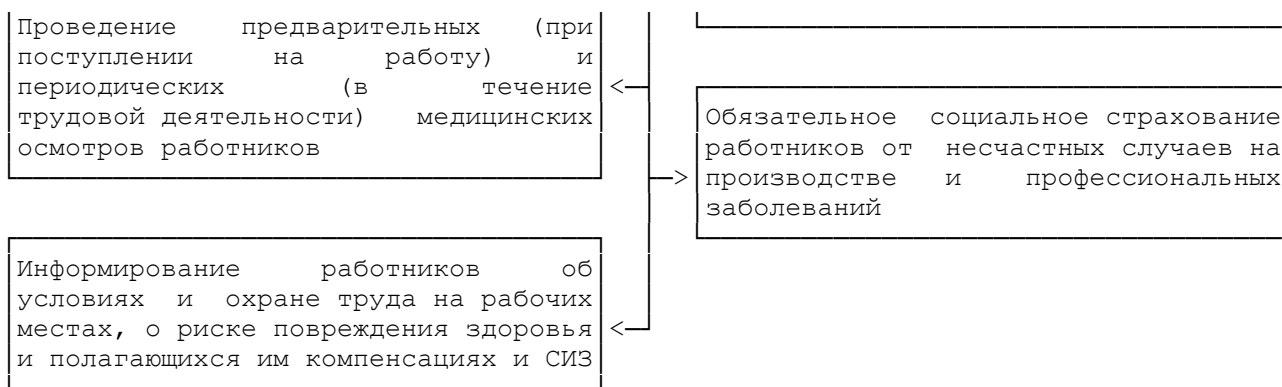


Рисунок N 1. Основные обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда

Аттестация рабочих мест в системе охраны труда может повлечь как положительный, так и отрицательный эффекты для работодателя и для государства (общества в целом), которые приведены на рисунке N 2.

Работодатель		Государство /общество в целом	
положительный	негативный	положительный	негативный
- повышение производительности труда; - уменьшение налогооблагаемой базы; - получение скидок к страховым тарифам; - обоснование льгот и компенсаций для работников, занятых на вредных и (или) опасных условиях труда	затраты на проведение аттестации каждого рабочего места с привлечением аттестующей организации	- способствует соблюдению выработки мер по обеспечению безопасности труда работников; - своевременное информирование работников; - снижение издержек по выплатам	излишнее администрирование системы

Рисунок N 2. Положительные и негативные эффекты аттестации рабочих мест

1.2. Круг заинтересованных лиц

Круг адресатов норм. Согласно пункту 1 Порядка, требования Порядка распространяются на работодателей - юридических и физических лиц (за исключением работодателей - физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями) (далее - работодатель), а также на организации, оказывающие услуги по проведению аттестации рабочих мест (далее - аттестующая организация) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. К числу заинтересованных лиц относится ряд федеральных органов исполнительной власти (например, Минздравсоцразвития России, ФСС, Роструд и другие), а также работники (примерная численность - 67 млн. человек, примерное количество рабочих мест - 45 млн.) и профсоюзные организации.

При этом аттестация проводится в целях оценки условий труда на рабочих местах и выявления вредных и (или) опасных производственных факторов.

Аттестующая организация - юридическое лицо, аккредитованное в установленном порядке <*> в качестве организации, оказывающей услуги по аттестации и выполняющей на основании договора гражданско-правового характера с работодателем измерения и оценки, а также оценку соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда, проводимую в соответствии с разделом III Порядка, оформление и подготовку отчета об аттестации.

<*> Приказ Минздравсоцразвития России от 1 апреля 2010 г. N 205н "Об утверждении перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация, и Правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда" (зарегистрирован Минюстом России 29 июня 2010 г. N 17648), с изменениями, внесенными Приказом Минздравсоцразвития России от 10 сентября 2010 г. N 794н "О внесении изменений в Приказ Минздравсоцразвития России от 1 апреля 2010 г. N 205н "Об утверждении перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация, и правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда" (зарегистрирован Минюстом России 4 октября 2010 г. N 18605).

По сведениям, полученным от разработчика нормативного акта, по состоянию на 5 сентября 2011 г. аккредитовано 652 аттестующие организации. При этом, согласно статистике Росстата общее количество предприятий и организаций по состоянию на конец 2010 г. составляет 4 823,3 тыс.

Аттестацию проводят совместно работодатель и аттестующая организация, привлекаемая работодателем для выполнения работ по аттестации, на основании договора гражданско-правового характера.

2. Основания для проведения экспертизы нормативного акта

Основанием для проведения экспертизы нормативного акта на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности послужили следующие причины:

- Аттестации рабочих мест по условиям труда в настоящее время обязательна для всех малых предприятий, в том числе не являющихся вредными производствами. Между тем, это дорогостоящая процедура, не гарантирующая безопасности работников (например, для предприятий бытового обслуживания существуют требования по технике безопасности, обучение работников правилам безопасности, а также обязательное обучение руководителей предприятий или специально назначенных работников за соблюдение правил безопасности, ведутся специальные журналы вводного и повторного инструктажа). При этом при проведении аттестации рабочих мест проводится ряд измерений, уже проведенных в соответствии с установленными Роспотребнадзором требованиями. Фактически предприятия оплачивают дважды одни и те же замеры.

- Наличие неопределенности и возможности для толкования формулировок Порядка по своему усмотрению должностными лицами, осуществляющими контроль за соблюдением Порядка.

- Наличие противоречивых требований в самом Порядке. Отсутствие процедур и механизма для обеспечения исполнения ряда требований Порядка.

3. По результатам проведенного исследования Минэкономразвития России сообщает следующее:

Эффективное регулирование в рамках нормативного акта затруднено следующими положениями, которые могут привести к необоснованному затруднению ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также вызвать необоснованные расходы у субъектов предпринимательской деятельности:

- единообразный подход к проведению аттестации без дифференциации экономической деятельности и учета специфики такой деятельности, в части распространения на всех без исключения работодателей;

- обязательность проведения аттестации рабочих мест с периодичностью один раз в пять лет.

3.1. Следует отметить, что существует огромное количество различных видов рабочих мест, на которых риск возникновения травм, профессиональных заболеваний или несчастных случаев низок или вообще отсутствует. При этом Порядок распространяется на всех без исключения работодателей, независимо от специфики осуществляемых ими видов деятельности.

Отсутствие дифференциации по специфическим особенностям условий труда различных видов рабочих мест, на которых показатели травмоопасности и возникновения профессиональных заболеваний низки или вообще отсутствуют, приводит к дополнительной финансовой и административной нагрузке на субъектов предпринимательской и иной деятельности. При этом управление рисками предполагает проведение целесообразных мероприятий по предотвращению выявленных опасностей, которые могут привести к неприемлемому ущербу для здоровья работника, а следовательно, и для бюджета работодателя.

Нижеприведенная статистика (таблицы 1, 2, 3) характеризует динамику производственного травматизма.

Динамика производственного травматизма в Российской Федерации за 2006 - 2010 гг. (по данным Росстата)

Среднесписочная численность работающих (тыс. человек)					Численность пострадавших с утратой трудоспособности на один рабочий день и более и со смертельным исходом (человек)					Численность пострадавших со смертельным исходом (человек)				
2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
24329,7	24102,7	23456,1	21771,2	21227,5 (-543,7)	70430	66055	58357	46078	47722 (+1644)	2881	2986	2550	1967	2004 (+37)

Таблица 2

Динамика производственного травматизма (на 1000 работающих) в Российской Федерации за 2006 - 2010 гг. (по данным Росстата)

Среднесписочная численность работающих, тыс. человек					Численность пострадавших с утратой трудоспособности на один рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих К ч					Численность пострадавших со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих, Кч см				
2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
24329,7	24102,7	23383,1	21771,2	21227,5	2,9	2,7	2,5	2,1	2,2 (+0,1)	0,118	0,124	0,109	0,090	0,094 (+0,004)

Таблица 3

**Показатели производственного травматизма
со смертельным исходом в Российской Федерации в 2009 -
2010 гг. (по данным Роструда)**

Количество пострадавших со смертельным исходом (человек)					
2009 год			2010 год		
в том числе			в том числе		
всего	женщин	лиц в возрасте до 18 лет	всего	женщин	лиц в возрасте до 18 лет
3200	280	2	3244 (+44)	244	3 (+1)

Согласно таблицам (выборкам), представленным Минздравсоцразвития России, в 2010 году большинство статистических показателей хуже, чем в 2009 году при практически неизменной численности работающих. Поэтому нельзя утверждать, что аттестация всех без исключения рабочих мест способствует улучшению условий труда. Так, по мнению субъектов предпринимательской и иной деятельности, средства, направляемые на осуществление процедуры аттестации рабочих мест, можно было бы направить на улучшение условий труда именно тех рабочих мест, которые в этом нуждаются.

Несмотря на то, что порядок аттестации рабочих мест по условиям труда совершенствовался, из представленных таблиц видно, что уровень травматизма за этот период времени увеличился. На основании этого можно сделать вывод о том, что аттестация рабочих мест не является способом, предотвращающим производственный травматизм, а уровень травматизма связан с возникновением иных факторов (причин), не учтенных новым порядком аттестации рабочих мест. При этом представляется крайне важным разработчику нормативного акта указать выборку статистических данных по производственному травматизму за 2011 г. с разбивкой (анализом) таких данных по профессиям и отраслям хозяйственной деятельности с учетом влияния опасных факторов.

Относительно динамики профессиональных заболеваний, можно отметить, что по материалам из "Российского статистического ежегодника - 2011" в период с 2005 г. по 2010 г. показатели заболеваемости незначительно снизились и достигают 7671 человек в год (таблица 4).

Таблица 4

**Численность больных с впервые установленным
профессиональным заболеванием (отравлением)**

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Численность больных всего, человек	8156	7715	7501	7265	8081	7671
на 10 000 работающих	1,69	1,6	1,53	1,47	1,7	1,64

Таким образом, необходимо устранять только те опасности, которые в явном виде определены законодательством или предполагаемый (вероятный) ущерб от которых явно превышает затраты на устранение опасности. Предлагается рассмотреть возможность аттестации только рабочих мест с опасными и/или вредными условиями труда, например, на основании статистических показателей, динамики профессиональных заболеваний, травматизма, перечня кодов ОКВЭД и иных критериев. Для остальных предприятий аттестация рабочих мест может стать частью программы производственного контроля, контролируемой трудовой инспекцией, либо добровольной.

3.2. В пользу введения исключений в части обязательного проведения аттестации всех рабочих мест свидетельствуют существенные расходы работодателей на проведение такой процедуры.

По сведениям, полученным от разработчика нормативного акта, по состоянию на 5 сентября 2011 г. насчитывается 652 аттестующие организации.

Следует заметить, что в отсутствие данных о территориальной расположенности (распространенности) и производственных возможностях аттестующих организаций затруднительно сделать вывод о достаточном количестве таких организаций для проведения обязательной аттестации рабочих мест по общему числу предприятий на всей территории Российской Федерации.

При этом, согласно статистике Росстата общее количество предприятий и организаций по состоянию на конец 2010 г. составляет 4 823,3 тыс. На основании данных Росстата можно определить среднее число предприятий и организаций, подлежащих аттестации за 5 лет (представлены в таблице 5).

Таблица 5

**Динамика количества предприятий и организаций
в Российской Федерации**

Период	2006	2007	2008	2009	2010	Среднее число предприятий и организаций, подлежащих аттестации за 5 лет, тыс. ед.
Всего в экономике	4 506,60	4 674,90	4 771,90	4 907,80	4 823,30	4 736,90

Анализ статистики Росстата и данных, полученных от разработчика нормативного акта, позволил оценить усредненный размер расходов, которые несут субъекты предпринимательской и иной деятельности на выполнение требований при проведении процедуры аттестации всех рабочих мест (представлен в таблице 6). По информации, полученной от разработчика нормативного акта, средняя стоимость аттестации одного рабочего места составляет 2500 руб. При этом дополнительная оплата членам аттестационной комиссии не устанавливается, поскольку аттестующая организация эти затраты включает в стоимость проведения аттестации.

Таблица 6

**Расчет количества рабочих мест, расходов на аттестацию
и нагрузки на аттестующие организации**

Среднегодовая численность занятых в экономике по видам экономической деятельности								
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	в среднем за 5 лет
Всего в экономике	64517	66792	67174	68019	68474	67463	67577	67 741,4
Число предприятий и организаций, тыс.								
Всего в экономике	3346,5	4767,3	4506,6	4674,9	4771,9	4907,8	4823,3	4 736,9
	Количество работников, тыс. чел.							67 741,40
	Коэффициент соотношения работающих и рабочих мест							1,51
	Количество рабочих мест, тыс. ед.							44 893,25
	Ежегодно подлежит аттестации раб. мест, в тыс. ед. (20%, 1 раз в 5 лет)							8 978,65
	Стоимость аттестации 1 рабочего места, руб.							2 500,00
	Ежегодные издержки на аттестацию, всего (тыс. руб.)							22 446 623,14
	Количество аттестующих организаций							652
	Количество рабочих мест на 1 аттестующую организацию (в год) / (в месяц)							13 770,93
	Выручка на 1 аттестующую организацию в год, в руб.							34 427 336,11

Таким образом, средние совокупные расходы для аттестующихся организаций составят 22 446 623,14 тыс. руб. при условии ежегодной аттестации аналогичных рабочих мест.

Следует отметить, что приведенный анализ базируется на стоимости аттестации одного рабочего места, приведенной разработчиком нормативного акта (2500 руб.), но эта стоимость отражает только стоимость услуг аттестующей организации и не учитывает затраты самой организации.

Затраты времени работников организации на выполнение требований Порядка представлены в таблице 7 (данные предоставлены участниками публичных консультаций). При этом для удобства расчетов в качестве примера рассмотрим организацию, состоящую из 100 рабочих мест.

Таблица 7

**Оценка затрат времени работников организации на выполнение
требований Порядка**

№ пп	Вид затрат	Кол-во чел.-часов
1.	Анализ рынка, поиск аттестующей организации, удовлетворяющей требованиям работодателя, заключение контракта	40
2.	Формирование аттестационной комиссии, составление графика проведения аттестации, распределение обязанностей членами аттестационной комиссии	40
3.	Изучение аттестационной комиссией требований к проведению аттестации (из расчета, что минимальное кол-во членов аттестационной комиссии 5 чел.)	200
4.	Подготовка к проведению аттестации (на 100 рабочих мест): сбор предложений работников, определение мест пребывания работников, определение времени воздействия вредных факторов на работников, подготовка для аттестующей организации сведений о предоставляемых в организации компенсациях, используемых на рабочих местах оборудовании, инструментах, материалах и сырье	200
5.	Сопровождение специалистов аттестующей организации при проведении измерений и оценок (на 100 рабочих мест)	80
6.	Изучение и подписание членами аттестационной комиссии карт аттестации (из расчета: 5 членов комиссии на 100 рабочих мест, по 5 мин. на изучение одной карты одним членом)	40
7.	Разработка и оформление плана мероприятий и рекомендаций по приведению наименований профессий и должностей в соответствие, по внесению изменений в трудовые договора в части предоставления компенсаций, средств индивидуальной защиты, по режимам труда и отдыха	40
8.	Проведение заседаний аттестационной комиссии (желательно 3 заседания: в начале, в середине и конце, желательно участие всех членов комиссии, продолжительность заседания - 4 часа)	60
9.	Оформление протоколов заседаний комиссии	6
10.	Утверждение руководителем организации результатов аттестации, издание приказа о завершении аттестации	8
11.	Подготовка и отправка сведений по результатам аттестации в Государственную инспекцию труда	4
	Итого	718

По итогам анализа общие затраты составляют 718 чел.-час. - это около 90 рабочих дней или примерно 4 месяца работы одного высококвалифицированного специалиста организации. В зависимости от уровня его зарплаты можно рассчитать затраты организации на проведение аттестации. Если взять для примера зарплату сотрудника, равную 40 000 рублей в месяц, то эта сумма составит 208 000 рублей. Если при этом услуги аттестующей организации будут стоить для организации 250 000 рублей (100 x 2500), то общие затраты организации, состоящей из 100 рабочих мест, составят 458 000 рублей, или 4580 рублей за 1 рабочее место.

Учитывая вышеизложенное в пунктах 3.1 и 3.2 настоящего заключения, можно сделать вывод о том, что проведение аттестации рабочих мест нецелесообразно по всему объему рабочих мест, поскольку такая процедура влечет увеличение избыточных расходов хозяйствующих субъектов, а также разработчиком нормативного акта не было представлено сведений, доказывающих статистику по производственному травматизму.

3.2.1. Дополнительно отмечаем, что отсутствие понятия "вновь введенного рабочего места", а также сроков для оценки соответствующих факторов приводит к тому, что появляется возможность не только выборочного подхода к применению данной статьи, но и к нецелесообразному затруднению введения работодателем новых рабочих мест.

В части срока начала проведения аттестации вновь организованных рабочих мест - не позднее чем через 60 дней после ввода их в эксплуатацию, представляется целесообразным увеличить данный временной промежуток, так как период с момента ввода в эксплуатацию до достижения проектных мощностей (если речь идет о промышленных предприятиях) неоднозначен, а проводить аттестацию формально нецелесообразно, поскольку цель аттестации не будет достигнута. Таким образом, необходимо уточнить понятие "вновь" организованного рабочего места, поскольку от этого момента будет исчисляться срок для проведения аттестации рабочих мест.

3.3. Относительно обязательности проведения аттестации рабочих мест с периодичностью в пять лет.

Одной из особенностей рассматриваемого нормативного акта является требование по проведению аттестации рабочих мест с периодичностью один раз в пять лет. При этом не представляется возможным установить, каким образом проведение аттестации рабочих мест с периодичностью в пять лет способствует достижению целей аттестации, заявленных в Порядке.

Так, для рабочих мест, на которых технологический процесс остался неизменным, а рабочее место соответствует нормативным условиям, проведение аттестации с пятилетней периодичностью представляется избыточным.

В ходе проведения экспертизы нормативного акта разработчиком не было представлено сведений и обоснований в части периодичности проведения аттестации рабочих мест по условиям труда. Таким образом, неясно, почему частота проведения аттестации носит срочный характер и составляет пятилетний срок, а не иной отрезок времени.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что положение нормативного акта, устанавливающее срок периодичности проведения аттестации рабочих мест необоснованно разработчиком нормативного акта и нуждается в исключении из Порядка. При этом представляется целесообразным установить дифференцированный период в зависимости от видов рабочих мест, в том числе по профессиям и отраслям деятельности хозяйствующих субъектов. Следует также предусмотреть однократное проведение аттестации рабочих мест для тех видов деятельности, по которым отсутствует подтверждение статистики производственного травматизма, несчастных случаев, профессиональных заболеваний у работников.

4. Выводы по итогам проведения экспертизы нормативного акта

Проект заключения в табличном виде и сопроводительные материалы к нему направлялись разработчику нормативного акта 9 апреля 2012 г., а также представителям предпринимательского сообщества на предоставление отзыва письмом от 7 марта 2012 г. N Д26и-995.

Запрос по предоставлению комментариев и дополнительной информации в целях проведения экспертизы нормативного акта был направлен разработчику письмом от 23 марта 2012 г. N Д26и-1082. Соответствующий ответ разработчика нормативного акта был получен 16 апреля 2012 г. (письмо Минздравсоцразвития России от 9 апреля 2012 г. N 22-4-1481).

Поступившие в Министерство экономического развития Российской Федерации в срок отзывы, замечания и предложения были рассмотрены при доработке проекта заключения. Результаты рассмотрения отзывов обобщены в Сводной таблице по выявленным участниками публичных консультаций проблемам (приложение 3 к настоящему заключению), а также в Справке по дополнительным замечаниям к нормативному акту (приложение 2 к настоящему заключению).

По результатам изучения позиций заинтересованных сторон в Минэкономразвития России 29 февраля 2012 г. проведено совещание, на которое были приглашены представители разработчика, экспертной группы, все заинтересованные лица.

Отмечаем также, что позиция разработчика, в том числе предоставленные сведения статистического характера, были учтены в настоящем заключении.

4.1. По итогам проведенной экспертизы нормативного акта Минэкономразвития России пришло к выводу о наличии положений, необоснованно затрудняющих введение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и вносит следующие предложения:

- Учитывая, что аттестации подлежат все рабочие места при отсутствии дифференциации по специфическим особенностям условий труда различных видов рабочих мест (на которых показатели травмоопасности и возникновения профессиональных заболеваний низки или вообще отсутствуют), то, как следствие, возникает необоснованное затруднение ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Поэтому избыточно распространять обязательное требование по проведению аттестации на те рабочие места, по которым статистически не доказаны случаи возникновения ущерба и вреда работникам.

В соответствии с пунктом 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает необходимым внести в Министерство юстиции Российской Федерации предложение о необходимости внесения изменений в пункт 4 Порядка с введением исключений в части обязательности проведения аттестации всех рабочих мест.

- Учитывая отсутствие обоснований разработчика нормативного акта по установлению требования о проведении аттестации с периодичностью не реже одного раза в пять лет, то в соответствии с пунктом 3 Постановления N 633 Минэкономразвития России считает необходимым внести в Министерство юстиции Российской Федерации предложение о необходимости исключения пункта 8 Порядка из нормативного акта.

- Разработчику нормативного акта необходимо учесть предложения субъектов предпринимательской деятельности, представленные в Справке по дополнительным замечаниям к нормативному акту (приложение 2 к настоящему заключению) в случае внесения изменений (отмене) нормативного акта. Дополнительно отмечаем, что разработчику нормативного акта следует проанализировать отзывы субъектов предпринимательского сообщества, способствующие улучшению отдельных положений нормативного акта, представленные в Справке о результатах публичных консультаций (приложение 3 к настоящему заключению).

Приложение 1
к заключению об экспертизе
Приказа Минздравсоцразвития России
от 26 апреля 2011 г. N 342н
"Об утверждении Порядка
проведения аттестации рабочих
мест по условиям труда"

СОСТАВ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ НОРМАТИВНОГО АКТА

№ п/п	Ф.И.О.	Организация
1	2	3
1.	Лопатин Дмитрий Евгеньевич	ОАО "СУЭК"
2.	Довгялло Максим Валерьевич	ОАО "СУЭК"
3.	Федорец Александр Григорьевич	"Деловая Россия" АНО "ИБТ"
4.	Мишутинская Елена Николаевна	"Деловая Россия" АНО "ИБТ"
5.	Михаил Фирсов	КСИИ
6.	Бромук Виктор Иванович	КСИИ
7.	Сергей Бойко	КСИИ
8.	Екатерина Краснова	КСИИ
9.	Иванова Татьяна Васильевна	КСИИ
10.	Александрова Зоя Олеговна	Общероссийское межотраслевое объединение работодателей – производителей никеля и драгоценных металлов

11.	Преображенский Владимир Борисович	Некоммерческая организация "Ассоциация изготовителей и поставщиков средств индивидуальной защиты"
12.	Ченских Валентина Яковлевна	Российский союз пекарей
13.	Матюкова Ирина Семеновна	"Товарная экспертиза и менеджмент качества" ТПП Краснодарского края
14.	Соловьева Татьяна Евгеньевна	испытательная лаборатория "Аттестация рабочих мест" ТПП Краснодарского края
15.	Прокопович Леонид Казимирович	ГКУКК "Центр занятости населения Кушевского района"
16.	Моргунова Анна Игоревна	ТПП Краснодарского края
17.	Преображенский Владимир Борисович	"Ассоциация разработчиков, изготовителей и поставщиков средств индивидуальной защиты"
18.	Большакова Наталья Леонидовна	ОАО "Уралэлектромедь"
19.	Федин Виталий Викторович	ФГБУ "НИИ труда и социального страхования"
20.	Платыгин Дмитрий Николаевич	ФГУ "ВНИИ охраны и экономики труда" Минздравсоцразвития России
21.	Браганец Вячеслав Викторович	ОАО ТКЗ "Красный котельщик"
22.	Ижик Ирина Геннадьевна	ОАО "ЛУКОЙЛ"

Приложение 2
к заключению об экспертизе
Приказа Минздравсоцразвития России
от 26 апреля 2011 г. N 342н
"Об утверждении Порядка
проведения аттестации рабочих
мест по условиям труда"

СПРАВКА ПО ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ЗАМЕЧАНИЯМ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ К НОРМАТИВНОМУ АКТУ, КОТОРЫЕ НЕ БЫЛИ ВКЛЮЧЕНЫ В ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ

Проект заключения в табличном виде направлялся представителям предпринимательского сообщества с целью предоставления отзыва письмом N Д26и-995 от 7 марта 2012 г. В настоящей справке приводится ряд поступивших в Министерство экономического развития Российской Федерации отзывов, замечаний и предложений, которые были рассмотрены при доработке проекта заключения, однако не были включены в заключение об экспертизе нормативного акта.

Данные отзывы не были включены в заключение об экспертизе, поскольку респондентами не было приведено существенных обоснований по присланным позициям, в части наличия положений в нормативном акте, необоснованно затрудняющих введение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Однако участниками публичных консультаций были отмечены следующие положения нормативного акта, которые могут вызвать дополнительную финансовую и административную нагрузку у субъектов предпринимательской и иной деятельности. В связи с этим, разработчику нормативного акта представляется целесообразным ознакомиться с нижеприведенными позициями участников публичных консультаций и учесть при доработке нормативного акта.

1. В Порядке речь идет о факторах рабочей среды и о факторах производственной среды. При этом не представляется возможным установить цель измерения и оценки факторов рабочей среды, если согласно статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) "Условия труда - совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника". Таким образом, из нормативного акта не ясно, имеет ли право

аттестующая организация сравнивать результаты измерений факторов рабочей среды с нормативами, установленными для факторов производственной среды.

Следует заметить, что документы, в которых установлены гигиенические нормативы по факторам рабочей среды пока не разработаны, но в настоящее время гигиенические нормативы в Российской Федерации устанавливаются СанПин, ГН, ПДК (например, СанПиН 2.2.4.1191-03, ГН 2.2.5.1313-03, Предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воздухе рабочей зоны). Таким образом, существуют риски, что в случаях отмены по результатам аттестации компенсаций работники имеют возможность оспорить результаты аттестации в судебном порядке и у работодателя не будет законной возможности доказать, что факторы рабочей среды это то же самое, что и факторы производственной среды.

2. Пункт 6 Порядка предусматривает необходимость аттестации только независимой аттестующей организацией, при этом термин "независимой" не представляется возможным определить. Между тем, от данного определения зависят результаты аттестации рабочих мест, которые могут быть признаны недействительными. Более того, запрет на проведение аттестации рабочих мест собственными силами работодателя при наличии у него соответствующих условий (наличие аккредитованной лаборатории) приводит к усилению роли, а соответственно необходимости аттестующих организаций. При этом работодатель в соответствии с Кодексом остается ответственным не только за соблюдение норм охраны труда (а соответственно обеспечения и оценку вредного воздействия на рабочее место), но и за результаты аттестации рабочих мест, которые проводит аттестующая организация.

Более того, по результатам аттестации работодателем должны выполняться мероприятия, направленные на устранение выявленных вредных факторов. Для этой цели работодатели вынуждены повторно проводить соответствующие измерения после выполнения мероприятий, и соответственно - обращаться к аттестующей организации.

3. Пунктом 8 Порядка предусматривается периодичность проведения аттестации рабочих мест по условиям труда. При этом не представляется возможным установить, каким образом проведение аттестации рабочих мест с периодичностью в пять лет способствует достижению целей аттестации, заявленных в Порядке. Так, для рабочих мест, на которых технологический процесс остался неизменным, а рабочее место соответствует нормативным условиям, проведение аттестации с пятилетней периодичностью представляется избыточным.

К тому же отсутствие понятия "вновь введенного рабочего места" (об этом указывалось выше), а также сроков для оценки соответствующих факторов, приводит к тому, что проявляет возможность не только выборочного подхода к применению данной статьи, но и к нецелесообразному затруднению введения работодателем новых рабочих мест.

В части срока начала проведения аттестации вновь организованных рабочих мест - не позднее чем через 60 дней после ввода их в эксплуатацию представляется целесообразным увеличить данный временной промежуток, так как период с момента ввода в эксплуатацию до достижения проектных мощностей (если речь идет о промышленных предприятиях) неоднозначен, а проводить аттестацию формально нецелесообразно: цель аттестации не будет достигнута; - необходимо уточнить понятие "вновь организованного рабочего места, поскольку от этого момента будет исчисляться срок для проведения аттестации рабочих мест.

4. Порядком (пункт 6 Порядка) не установлено, как должен действовать работодатель в случае привлечения нескольких аттестующих организаций. Допускается ли включение в состав аттестационной комиссии представителей более чем одной аттестующей организации? Обязан ли работодатель включать в состав аттестационной комиссии представителей всех аттестующих организаций, привлеченных к выполнению отдельных видов работ.

5. Порядком (пункт 7 Порядка) предусматривается отказ аттестующей организации от проведения аттестации в случае непредставления работодателем необходимой документации или отказа работодателя обеспечить требуемые нормативной документацией условия проведения измерений и оценок.

При этом произвольный отказ аттестующей организации при непредставлении работодателем документов, список которых нормативным актом не определен, создает условия для избирательного применения нормы, а также для необоснованного давления на работодателя. Более того, отсутствие четко прописанного порядка отказа от проведения аттестации только усугубляет данную ситуацию.

На основании вышеизложенного, было предложено уточнить список документов, необходимых для проведения аттестации, а также прописать механизм взаимодействия аттестующей организации и работодателя при отсутствии данных.

6. Наличие в пункте 10 Порядка формулировки "в состав аттестационной комиссии включаются" может рассматриваться контролирующими органами как обязанность, а не право работодателя включить в состав аттестации комиссии всех субъектов, указанных в пункте. При этом у работодателя может отсутствовать не только выборный орган первичной профсоюзной организации, но и иной представительный орган работников. Однако, во избежание рисков, связанных с признанием результатов

аттестации рабочих мест по условиям труда недействительными, по причине отсутствия в составе аттестационной комиссии соответствующего представителя работников, представляется целесообразным четко определить право работодателя на привлечение тех или иных представителей в аттестационную комиссию.

7. Наличие в Порядке определения "аналогичных рабочих мест" и требования об обязательном "одинаковом расположении объектов (производственное оборудование, транспортные средства) на рабочем месте" представляется избыточным, поскольку при аттестации рабочих мест проводятся замеры и оценка вредного воздействия, которые и являются основной для последующих мероприятий, но никак не расположение. На основании данного положения, рабочее место за одним и тем же станком, с одинаковыми оценками факторов воздействия на работника, но находящееся на разных этажах будут считаться разными рабочими местами, что соответственно повлечет увеличение стоимости проведения аттестации рабочих мест.

8. Требование абзаца девятого пункта 12 Порядка, в части обязанности аттестационной комиссии по разработке плана мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями вступает в противоречие с положением абзаца седьмого пункта 44 Порядка, в котором речь идет о плане мероприятий по улучшению и оздоровлению условий труда. Таким образом, из действующего Порядка не представляется возможным определить, какое количество планов должно быть оформлено по результатам аттестации рабочих мест, что также может отразиться на стоимости проведения аттестации рабочих мест по условиям труда.

9. В абзаце пятнадцатом пункта 18 Порядка предусматривается содержание протокола измерений и оценок. В нормативной документации не используется понятие "фактическое значение", однако существует понятие "измеренное значение" и "погрешность результатов измерения".

Таким образом, не представляется возможным установить, какое значение требуется отражать в соответствующем протоколе: измеренное значение уровня фактора, измеренное значение с погрешностью.

10. В абзаце шестом пункта 18 Порядка предусматривается содержание протокола измерений и оценок в части наименования рабочего места, а также профессий, должности работника, занятого на рабочем месте, по Общероссийскому классификатору профессий, должностей служащих и тарифных разрядов (ОК 016-94). Как было отмечено, многие современные высокотехнологичные профессии, особенно в организациях с участием иностранного капитала или использующих импортное оборудование, отсутствуют в ОК 016-94. Таким образом на современных рабочих местах данное требование не выполнимо, кроме этого ОК 016-94 носит справочный характер (в Минюсте России не регистрировался). Вместе с тем невыполнение этого требования, формально, может служить поводом для признания органами надзора и судом результатов измерений и оценок недействительными.

11. Согласно пункту 21 Порядка, одним из объектов оценки травмобезопасности рабочих мест является соответствие подготовки работников по вопросам охраны труда установленным требованиям.

Следует заметить, что в данном положении производится смешение понятий "рабочее место" и "обязанности работника и работодателя по обучению охране труда". Поскольку аттестуется не должность, а рабочие места, то есть условия в которых работает сотрудник, то оценка знаний или факта проведенного обучения по вопросам охраны труда при проведении аттестации представляется избыточной.

12. Согласно пункту 39 Порядка, при отнесении условий труда на рабочем месте к опасным условиям труда работодателем незамедлительно разрабатывается и реализуется комплекс мер, направленных на снижение уровня воздействия опасных факторов производственной среды и трудового процесса либо на уменьшение времени их воздействия.

Следует заметить, что требование по незамедлительной разработке и реализации соответствующих мер заведомо невыполнимо, поскольку любой комплекс мер требует не только детальной проработки, но и оценки их и утверждения и подготовки плана реализации.

Отсутствие конкретизации такой нормы в части сроков и порядка разработки комплекса мер может привести к избирательному подходу в ее применении, а также невозможности планировать работодателю свои расходы при осуществлении такого рода мероприятий.

13. Согласно пункту 44 Порядка, работодатель в течение десяти рабочих дней с даты поступления протоколами отчета об аттестации подписывает приказ о завершении аттестации и утверждении отчета об аттестации, а также знакомит работника под роспись с результатами аттестации его рабочего места.

Данное положение содержит очень сжатые сроки для ознакомления работников, не учитывается сменный характер работы на больших производственных предприятиях, а также обстоятельства уважительного отсутствия работников на рабочем месте (болезнь, отпуск, командировка). При этом, в случае несвоевременного ознакомления работников, работодатель может быть привлечен к административной ответственности.

Таким образом, предлагается позволить работодателю самому определять сроки ознакомления (исходя из количества работников, а также режима их работы), либо существенно увеличить сроки ознакомления работников.

14. Исходя из норм, закрепленных в пунктах 44 и 45 Порядка, не представляется возможным определить (при поэтапном проведении аттестации рабочих мест), в каком случае оформляется итоговый протокол заседания аттестационной комиссии, и когда работодатель должен утверждать результаты аттестации и направлять сведения в Государственную инспекцию труда (после завершения аттестации части рабочих мест или всех рабочих мест организации).

Участниками публичных консультаций в целях описания вышеуказанной проблемы был приведен следующий пример. В организации 999 рабочих мест, в соответствии с графиком, утвержденным работодателем, в год в организации аттестуется по 333 рабочих места. Приказом работодателя установлено начать работы по аттестации 1 января 2012 года, завершить аттестацию рабочих мест 31 декабря 2015 года. Таким образом логично было бы утверждать результаты аттестации ежегодно и уже использовать их в деятельности организации, но в данном случае работодатель, формально, не имеет права этого сделать, пока аттестационная комиссия не передаст ему протокол заседания аттестационной комиссии по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда (итоговый) (по образцу Приложения N 9 к Порядку). В свою очередь аттестационная комиссия, опять же формально, не имеет права оформлять такой протокол, пока не будет завершена аттестация рабочих мест полностью, поскольку в соответствии с образцом Приложения N 9 к Порядку в протоколе должна быть записана следующая стандартная фраза: "Рассмотрев результаты аттестации, аттестационная комиссия решила: 1) считать работу по аттестации рабочих мест завершенной; 2) план мероприятий по улучшению...". Далее, согласно абзацу четырнадцатому пункта 44 Порядка, после того как к работодателю поступил данный протокол он должен в течение короткого срока издать приказ о завершении аттестации. Однако работодатель не может издать такой приказ, в случае, если аттестована только часть рабочих мест и аттестация должна продолжаться согласно утвержденному графику.

Таким образом предлагается переработать абзац четырнадцатый пункта 44 Порядка, таким образом чтобы у работодателя была законная возможность утверждать результаты аттестации части рабочих мест организации и завершения аттестации рабочих мест в организации полностью.

15. Согласно Порядку, одним из элементов комплексной оценки состояния условий труда на рабочем месте является обеспеченность работников средствами индивидуальной защиты (СИЗ). При этом следует учитывать, что не всем работникам необходимы СИЗ, поэтому аттестация рабочих мест должна быть направлена на определение необходимости использования СИЗ, а не на обеспеченность ими.

При этом оценка обеспеченности СИЗ без представителей работодателя, которые более осведомлены о рисках и сути самого производственного процесса, приводит к тому, что результаты оценки не отражают объективной необходимости в СИЗ конкретных рабочих мест, что приводит к невозможности отнесения на затраты приобретенного СИЗ специфичного для определенного рабочего места.

Учитывая вышеизложенное, было предложено оценку обеспеченности персонала средствами защиты проводить совместно представителями работодателя, знающими специфику производства, с представителями аттестующей организации на основе проведенных исследований и измерений на рабочих местах параметров опасных и вредных факторов.

17. Согласно пункту 33 Порядка, при оценке обеспеченности работников СИЗ дополнительно может быть проведена оценка эффективности выданных работнику СИЗ.

В настоящее время отсутствует нормативно-методическая база, необходимая для определения эффективности выданных работнику СИЗ. В этой связи данное положение позволяет применять избирательный подход при оценке действий Работодателя.

Таким образом, при оценке обеспеченности работников СИЗ должна рассматриваться возможность снижения классов условий труда в зависимости от применяемых СИЗ. Без настоящей поправки данное положение Порядка не только не будет соответствовать целям аттестации, но и может повлечь избыточные расходы для работодателя. Также эффективность выданных работнику СИЗ в настоящее время определить не представляется возможным ввиду отсутствия нормативно-методической базы и практической невозможности определения эффективности выданных на аттестуемых рабочих местах СИЗ. Оценка эффективности будет носить формальный характер и будет сведена к рассмотрению сертификатов и иной документации, а не к оценке технических характеристик выданных СИЗ.

18. Согласно пункту 52 Порядка ответственность за проведение аттестации, достоверность и полноту представления информации в государственную инспекцию труда в субъекте Российской Федерации возлагается на работодателя. Ответственность за достоверность проведения измерений и оценок возлагается на работодателя и аттестующую организацию.

Таким образом, отсутствие дифференцированной ответственности за результаты проведенной экспертизы является основанием для увеличения рисков привлечения организаций к административной ответственности за действия аттестующей организации, поскольку обязанность по обеспечению и выполнению норм охраны труда лежит на работодателе. Положениями настоящего пункта на работодателя возлагается ответственность за действия, которые он не совершает, что существенно ограничивает права работодателя.

