

От 21.07.2021 № 23507-ТИ/Д26и

Минтруд России

О проекте приказа Минтруда
России

От 1 июля 2021 г. № 15-2/10/В-7854

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минтруда России
«Об утверждении Единых типовых норм выдачи средств индивидуальной
защиты и смывающих средств»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект приказа Минтруда России «Об утверждении Единых типовых норм выдачи средств индивидуальной защиты и смывающих средств» (далее соответственно – проект акта, типовые нормы выдачи СИЗ), разработанный и направленный Минтрудом России для подготовки настоящего заключения (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно. Письмом от 18 марта 2021 г. № 7943-АХ/Д26и Минэкономразвития России уведомило разработчика о несоблюдении им требований Правил в части заполнения сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет), а также требований Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ).

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/01-21/00112556).

В период с 2 по 23 марта 2021 г. разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета.

I. Обращаем внимание на следующие замечания к проектируемому регулированию.

Согласно статье 221 Трудового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений устанавливаются Правила обеспечения работников средствами индивидуальной защиты и смывающими средствами, а также единые Типовые нормы выдачи средств индивидуальной защиты и смывающих средств (далее – ТК РФ, Закон № 311-ФЗ).

1. Проектом акта предлагается утвердить единые типовые нормы выдачи СИЗ.

По данным разработчика, представленным в сводном отчете, в настоящее время нормативный правовой акт, устанавливающий единые типовые нормы выдачи средств индивидуальной защиты и смывающих средств, отсутствует.

Обращаем внимание, что приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 г. № 997н утверждены Типовые нормы бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам сквозных профессий и должностей *всех видов экономической деятельности*, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением (далее – приказ № 997н).

В Перечень нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Закона № 247-ФЗ, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 (далее – Перечень), в группу актов в сфере трудового законодательства включены

приказы уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об утверждении типовых норм бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам (пункт 828 Перечня), также в Перечень включены приказ Минздравсоцразвития России от 17 декабря 2010 г. № 1122н «Об утверждении типовых норм бесплатной выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств и стандарта безопасности труда «Обеспечение работников смывающими и (или) обезвреживающими средствами» (пункт 920 Перечня), приказ Минздравсоцразвития России от 1 июня 2009 г. № 290н «Об утверждении Межотраслевых правил обеспечения работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты» (пункт 916 Перечня).

Указанные нормативные правовые акты включены в Перечень без указания срока их действия. Информация об их отмене или пересмотре разработчиком не представлена.

Кроме того, приказами Минздравсоцразвития России утверждены типовые нормы выдачи СИЗ работникам, занятым *на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, работникам организаций электроэнергетической промышленности, работникам нефтяной промышленности, железнодорожного транспорта, связи, а также занятым на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением*¹.

Таким образом, в действующем законодательстве содержится ряд нормативных правовых актов, определяющих типовые нормы выдачи СИЗ в различных отраслях экономики.

Из направленных разработчиком материалов не представляется возможным сделать вывод об исключении проектируемыми типовыми нормами выдачи СИЗ риска дублирования уже существующих обязательных требований в области выдачи работникам СИЗ, а также риска их избирательного или ошибочного применения.

Вместе с этим приказом Минздравсоцразвития России от 25 апреля 2011 г. № 340н «Об утверждении Типовых норм бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам организаций электроэнергетической промышленности, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением» для профессии «электромонтер-линейщик по монтажу воздушных линий высоко напряжения

¹ Приказы Минздравсоцразвития России от 22 июня 2009 г. № 357н, от 25 апреля 2011 г. № 340н, от 9 декабря 2009 г. № 970н, от 22 октября 2008 г. № 582н, от 16 июня 2010 г. № 454н.

и контактной сети» предусмотрен иной список СИЗ, чем в проектируемом типовом перечне выдачи СИЗ для профессии «электромонтер контактной сети». Для профессии «аккумуляторщик», «рамщик», «электромонтер по ремонту аппаратуры, релейной защиты и автоматики», «флотатор» перечень СИЗ, определенный в приказе № 997н, также отличается от проектируемого перечня.

Обращаем внимание, что на законодательном уровне закреплено, что при установлении обязательных требований определяющим является механизм оценки регулирующего воздействия².

Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

При оценке регулирующего воздействия проектов актов проводится их оценка на соответствие принципам, установленным Законом № 247-ФЗ, в частности принципу исполнимости обязательных требований – не допускается установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования; при установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения.

Минэкономразвития России при возврате разработчику проекта акта и сводного отчета на доработку в соответствии с пунктом 29 Правил (письмо от 18 марта 2021 г. № 7943-АХ/Д26и) уведомляло разработчика о необходимости корректного заполнения сводного отчета в части проведения им всестороннего анализа проектируемого регулирования и, соответственно, об обоснованности выбранных разработчиком методов регулирования.

Требованием статьи 9 Закона № 247-ФЗ при проектировании обязательных требований предусмотрена обязательность оценки затрат лиц, в отношении которых устанавливаются такие требования, на их исполнение.

² статья 11 Закона № 247-ФЗ.

Согласно пункту 3.7.2 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290, выбор наилучшего из возможных способов регулирования осуществляется разработчиком на основе сопоставления суммарных выгод и издержек потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования, а также оценки соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Указанный выбор осуществляется на основе анализа данных, отражаемых в разделах 7 – 13 сводного отчета.

Изложенное означает, что предлагаемый способ нормативного регулирования должен быть сбалансированным по показателям выгод и издержек потенциальных адресатов. При этом эффективным признается регулирование, в силу которого баланс выгод от предполагаемого регулирования превышает издержки потенциальных адресатов разрабатываемого правового регулирования.

В нарушение требований Правил соответствующая информация разработчиком повторно не была представлена.

В отсутствие достаточной информации, в том числе подтверждающей исключение риска избирательного применения существующих обязательных требований и проектируемых, выбранный разработчиком подход к разработке типового перечня выдачи СИЗ, представляется необоснованным.

В связи с изложенным может быть сделан вывод, что:

проектируемое регулирование не отвечает принципам, заложенным в Законе № 247-ФЗ, согласно которым обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними и, соответственно, не исключает риск множественного контроля в отношении одного объекта регулирования;

сводный отчет, повторно направленный в целях подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия на проект акта, не соответствует требованиям, изложенным в Правилах.

2. Во исполнение статьи 221 ТК РФ в редакции Закона № 311-ФЗ разработчиком подготовлен проект приказа «Об утверждении Правил обеспечения работников средствами индивидуальной защиты и смывающими средствами» (далее – Правила обеспечения), корреспондирующий с положениями проекта акта. Согласно указанным Правилам обеспечения потребность в СИЗ устанавливается работодателем в зависимости от профессий (должностей) работников организации, уровня воздействия на работников вредных и (или) опасных производственных факторов и опасностей, установленных по результатам специальной оценки условий труда и оценки

профессиональных рисков на рабочих местах, и количества работников на этих рабочих местах.

Положениями проектируемого типового перечня выдачи СИЗ в приложении 1 к проекту акта определено конкретное количество СИЗ для каждой профессии, приложением 2 к проекту акта определены «единые нормы выдачи средств индивидуальной защиты в соответствии с опасностями».

Из положений проекта акта, равно как и из положений проектируемых Правил обеспечения, не представляется возможным установить итоговый механизм принятия работодателем решения о применении проектируемых требований при определении количества необходимых работнику СИЗ – с учетом риска и опасности для работника либо с привязкой к профессии.

Подобное противоречие не исключает риска необоснованного прочтения проектируемых обязательных требований контролирующими органами и, как следствие, необоснованного привлечения к ответственности за их неисполнение.

Принимая во внимание изложенное, может быть сделан вывод о наличии внутренних противоречий в проектируемых обязательных требованиях.

В связи с этим необходимо обратиться к положениям «ГОСТ Р ИСО 45001-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования и руководство по применению», введенного в действие приказом Росстандарта от 28.08.2020 № 581-ст (далее – ГОСТ Р ИСО 45001-2020).

Указанный стандарт разработан с целью возможного обеспечения организацией безопасных и благоприятных условий труда и предотвращения производственных травм и ущерба для здоровья, а также принятия предупреждающих мер по улучшению показателей в области безопасности труда и охраны здоровья.

Согласно ГОСТ Р ИСО 45001-2020 риск в области охраны здоровья и безопасности труда (далее – ОЗБТ) – это комбинация вероятности возникновения опасной производственной ситуации или воздействия(й) и серьезности травмы или ущерба для здоровья, которые могут быть вызваны этой ситуацией или воздействием(ями).

Методология(ии) и критерии, применяемые организацией для оценки рисков в области ОЗБТ, должны быть определены с учетом их масштаба, характера и временных параметров, *чтобы гарантировать возможность предупреждения, нежели ответного характера и систематического применения.*

Полагаем целесообразным при доработке проекта акта руководствоваться положениями ГОСТ Р ИСО 45001-2020, который в свою очередь

идентичен Международному стандарту ИСО 45001:2018 «Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования и руководство по применению» (ISO 45001:2018)

II. Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил провело публичные консультации в отношении проекта акта и сводного отчета, в результате которых были получены предложения и замечания от Генеральной инспекции Госкорпорации «Росатом», АО ХК «СДС-Уголь», ПАО «Газпром газораспределение Нижний Новгород», ПАО «Южный Кузбасс», АО «ТАИФ-НК», ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «НК «Роснефть», ООО «Газпромнефть Шиппинг», Российского союза промышленников и предпринимателей, общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ».

Не учтенные в заключении предложения и замечания включены в справку (прилагается).

Обращаем внимание разработчика на следующие замечания и предложения к проектируемым типовым нормам выдачи СИЗ.

1. Проектируемыми типовыми нормами выдачи СИЗ не охвачены специалисты плавсостава морских судов. Обоснования такому исключению разработчиком не представлены.

2. В определенном проектируемым регулированием перечне СИЗ отсутствует обувь с композитным, жестким подноском, предназначенная для работы на судах.

3. Пунктом 919 типовых норм выдачи СИЗ предусмотрена профессия «Дезактиваторщик». В качестве СИЗ, которые должны быть выданы для указанной профессии, указаны СИЗ для защиты от химических факторов (в том числе применяемый для защиты от биологических факторов (микроорганизмов)).

Обращаем внимание, что в соответствии с приказом Минтруда России от 16 апреля 2018 г. № 238н «Об утверждении профессионального стандарта «Мастер по дезактивации» основной целью вида деятельности «дезактивация» является ликвидация очагов радиоактивного загрязнения, образовавшихся при эксплуатации АЭС, для обеспечения нормальной работы эксплуатационного и ремонтного персонала.

В связи с чем представляется целесообразным предусмотреть в проектируемом типовом перечне выдачи СИЗ необходимые для защиты дезактиваторщика от ионизирующего излучения СИЗ.

4. В пунктах 17423, 17424, 17425 проектируемых типовых норм выдачи СИЗ трижды определена профессия «пропитчик» с одинаковым набором СИЗ,

в пунктах 5522, 5523 – дважды определена профессия «медицинская сестра приемного отделения» с одинаковым набором СИЗ.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы:

- о несоответствии проекта акта Закону № 247-ФЗ;

- о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования;

- о наличии в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Одновременно с этим полагаем целесообразным рассмотреть и при необходимости учесть при доработке проекта акта предложения и замечания, полученные в рамках проведенных Минэкономразвития России публичных консультаций, приложенные к настоящему заключению.

Приложение: на 93 л. в 1 экз.