

Проблемы и вопросы гражданского права

УДК 347.136 (574)

DOI: 10.14529/law220308

ПРАВО НА БЕЗОПАСНЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА

А. Б. Бекмагамбетов

*Республиканский научно-исследовательский институт по охране труда
Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Казахстан*

В статье анализируются вопросы реализации конституционного права граждан на безопасные условия труда в трудовом законодательстве и подзаконных актах по аттестации производственных объектов и оценке профессиональных рисков.

Акцентируется внимание на правовых коллизиях, связанных де-юре с аттестацией производственных объектов промышленного профиля, которая де-факто интерпретируется шире и включает аттестацию рабочих мест и других сегментов экономики. Кроме того, выявлена коллизия на межведомственном уровне (Министерства труда и социальной защиты населения РК и Министерства энергетики РК), связанная с различиями в подходах к однородным общественным отношениям по обеспечению безопасных условий труда.

Автор обращается к доктринальным взглядам относительно глобальных проблем организации и совершенствования системы управления охраны труда (СУОТ) с учетом отраслевых особенностей организаций, предприятий, учреждений. Констатируется, что в зависимости от специфики и динамики развития отрасли экономики имеются схожие и отличительные черты, круг проблемных вопросов, препятствий для формирования полноценной системы бюджетирования расходов на СУОТ.

На основании конструктивно-критического анализа ситуации сделан вывод о том, что действующая система СУОТ должна быть проактивной, человекоцентричной и нуждается в дальнейшем совершенствовании в части формирования механизма бюджетирования затрат как ключевого финансового инструмента, позволяющего достичь социального и экономического эффектов и выполнения международных стандартов, на что нацеливают также Концепция правовой политики РК до 2030 года и Концепция безопасного труда в РК до 2030 года.

Ключевые слова: право на безопасные условия труда, трудовое законодательство, бюджетирование затрат на охрану труда, аттестация производственных объектов, оценка профессиональных рисков.

В соответствии с п. 2 ст. 24 Конституции Республики Казахстан каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. В гл. 19 Трудового кодекса РК к числу трудоохранных мер по обеспечению безопасных условий для профессиональной, производственной деятельности относятся аттестация производственных объектов и оценка профессиональных рисков.

Согласно п. 1 ст. 183 вышеназванного кодекса производственные объекты подлежат периодической аттестации по условиям труда, а надзор за соблюдением данного требования

осуществляют государственные инспекторы труда. Законодатель четко определил периодичность проведения этой процедуры – не реже одного раза в 5 лет.

В силу пп. 18 п. 2 ст. 1 Правил обязательной периодической аттестации производственных объектов, утв. Приказом Министра здравоохранения и социального развития РК от 28 декабря 2015 г. № 1057, объектами производства являются участки или отдельные подразделения предприятия, которые занимаются производством продукции, добычей, разработкой или переработкой полезных ис-

копаемых, строительными работами и прочей промышленной деятельностью.

Анализ содержания вышеупомянутых Правил позволяет сделать вывод о том, что в сферу регулирования входят лишь объекты промышленной безопасности, однако на практике этот документ имеет более широкое применение, так как аттестация производится в организациях здравоохранения, на сельхозпредприятиях и др. Причем в таких случаях, вместо понятия «аттестация производственных объектов», используется термин «аттестация рабочих мест», выведенный из официального оборота. Таким образом, имеет место коллизия, связанная с неоднозначной трактовкой понятия «аттестация производственных объектов».

Трудовой кодекс РК гласит: «Здания (сооружения), в которых размещаются рабочие места, по своему строению должны соответствовать их функциональному назначению и требованиям безопасности и охраны труда».

Согласно Правилам аттестации, рационализации, учета и планирования рабочих мест в энергетике, утв. Приказом Министра энергетики РК от 22 января 2015 г. № 31, рабочее место – это пространственная зона постоянного или временного нахождения работника при выполнении им трудовых обязанностей в процессе трудовой деятельности.

Аттестация производственных объектов представляет собой комплексную оценку фактического состояния условий труда производственных объектов организации на соответствие их нормативам в области безопасности и охраны труда и состоит из оценки степени вредности и опасности труда, оценки степени гигиены труда, оценки тяжести и напряженности трудового процесса, оценки степени травмобезопасности, оценки обеспеченности работников средствами индивидуальной и коллективной защиты. Результаты аттестации оформляются в формате отчета.

Согласно пп. 1 п. 2 ст. 182 Трудового кодекса РК работодатель обязан проводить оценку профессионального риска и принимать меры по его минимизации и исключению путем проведения профилактики, замены производственного оборудования и технологических процессов на более безопасные.

Порядок управления профессиональными рисками, включающий в себя идентификацию и оценку профессиональных рисков, коррек-

тирующие меры, контроль и мониторинг профессионального риска, регламентируется Правилами управления профессиональными рисками, утв. Приказом Министра труда и социальной защиты населения РК от 11 сентября 2020 г. № 363.

Оценка профессионального риска проводится по пяти показателям: вредность условий труда, травмоопасность условий труда, безопасности производственного оборудования, обеспеченность СИЗ, заболеваемость работников данной профессии (профессиональной группы).

В структуре расходов на охрану труда содержатся расходы на экспертную работу (оценка рабочих мест с идентификацией вредных и опасных производственных факторов), затраты на инженерную работу с использованием измерительных приборов и оборудования.

Анализ статистики и структуры предприятий, проводящих аттестацию рабочих мест, показывает, что она своевременно проводится только на тех производствах, руководители которых реально заинтересованы в эффективном развитии системы управления охраной труда своих работников [10]. При этом справедливо отмечается, что на практике злободневными являются уклонение или незаинтересованность в качественном проведении аттестации рабочих мест, низкая ответственность аттестующих специализированных организаций, отсутствие должного контроля со стороны государственных уполномоченных органов, демпинг, повлекший снижение качества услуг аттестации. Практика деятельности нашего НИИ это полностью подтверждает как на основе систематического мониторинга портала государственных закупок, так и на основе эмпирических наблюдений за деятельностью специализированных организаций.

На проблему демпинга обращает внимание и Н. Н. Кайдакова, что делает невозможным добросовестное и полноценное выполнение услуг по аттестации рабочих мест [5, с. 7].

В целом в сложившихся условиях глобальным и адекватным ответом может стать новая человекоцентричная парадигма, которая делает акцент на безопасность сотрудников, предполагающая инвестиции в человеческий капитал, включая расходы на СУОТ. В контексте такой парадигмы актуальны слова Н. П. Пашина: «На первый план сегодня вы-

двигается задача поиска механизмов, заставляющих работодателей вкладывать средства в охрану труда» [8, с. 13].

Как справедливо отмечает С. М. Юсупова, неблагоприятные условия труда вызывают перенапряжение, переутомление, профессиональные заболевания и несчастные случаи, приводят к увеличению затрат [13, с. 18].

Новый подход к формированию СУОТ должен быть основан на принципах доступности, открытости, гласности [10, с. 56]. Современный механизм системы управления охраной труда подразумевает прежде всего проактивный подход, а именно заблаговременное выявление риска угрозы жизни и здоровью работника на каждом рабочем месте, оценку состояния здоровья. В Республике Казахстан риск-ориентированный подход внедрен с 2020 года. Поэтому, как верно отмечают эксперты, в настоящее время, особенно в условиях «регуляторной гильотины» и изменения законодательства, перехода к оцениванию и улучшению условий труда, создание системы управления рисками на рабочих местах является одной из основных задач руководителей разного уровня [11, с. 127].

Такой же позиции придерживается ряд специалистов. Так, С. П. Левашов акцентирует внимание на востребованность проактивного типа управления безопасностью труда, приоритетами которого являются не управление «условиями производственной среды», а управление «безопасностью работников» на основе идентификации и оценки профессиональных рисков [7, с. 39]. Т. А. Латышова также делает акцент на проактивную политику, подчеркивая, что работодателям экономически целесообразно вкладывать в предупреждение возникновения рисков [6, с. 242]. В этой связи интересны аргументы А. С. Васильева о том, что благодаря применению эконометрической модели, рост расходов на спецодежду и другие средства индивидуальной защиты на 1 % снижает численность пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с потерей трудоспособности на один день и более и со смертельным исходом на 0,8 % [3, с. 25].

Научные исследования, проведенные Республиканским научно-исследовательским институтом Министерства труда и социальной защиты населения РК, создали определенный задел и, в частности, представили иное концептуальное видение, в соответствии

с которым «новая система управления охраной труда обеспечит иное восприятие процедуры аттестации производственных объектов по условиям труда как основы дальнейшего планирования работы по управлению охраной труда, в том числе снижению профессиональных рисков» [1, с. 237].

В целом социально-экономические причины необходимости бюджетирования затрат на систему управления охраной труда обуславливают обращение к вопросу классификации затрат.

Как верно отмечают эксперты, на данный момент организации и индивидуальные предприниматели сталкиваются с выбором способа учета расходов, связанных с проведением СУОТ. Возникновение такой ситуации обусловлено неоднозначностью трактовки, имеющейся законодательной и нормативной базы, а также отсутствием в них конкретных методик для учета таких затрат [9, с. 66].

Исследования нашего НИИ выявили одну из ключевых проблем (недостатков) системы регулирования вопросов безопасности и охраны труда на уровне «государство-работодатель-работник» – это отсутствие законодательной нормы по затратам работодателя на мероприятия по безопасности и охране труда на предприятии в рамках целенаправленного бюджетирования.

Г. А. Бронников и Л. В. Бронникова выделяют затраты на профилактику, в том числе на обеспечение требований безопасности труда, затраты на профилактику воздействий, включая обеспечение спецодеждой, спецопитанием и средствами индивидуальной защиты [2, с. 162].

По мнению А. Б. Елькина, И. А. Евсеева, разработка плана мероприятий в сфере охраны труда и техники безопасности на предприятии предусматривает несколько основных видов затрат – на разработку и проектирование СУОТ, приобретение и использование средств защиты и др. [4, с. 160].

Ряд ранее проведенных исследований нашего НИИ, экспертные мнения других специалистов позволяют сделать вывод о необходимости и целесообразности выработки комплекса организационно-правовых мер по разработке модели бюджетирования затрат предприятий на СУОТ. На этом акцентировано внимание в ранее проведенных исследованиях по повышению экономической заинтересованности работодателей в получении ме-

тодики планирования годового бюджета затрат на охрану труда.

В настоящий момент в ходе реализации научно-технической программы «Риск-ориентированные организационно-экономические механизмы обеспечения безопасного труда в условиях современного Казахстана» (ИРН OR11865833-OT-21) в рамках программно-целевого финансирования исследований Республиканского научно-исследовательского института по охране труда МТСЗН РК над соответствующими методиками бюджетирования работает определенная группа. Впереди экспериментальная фаза на предприятиях различных регионов страны.

Литература

1. Бисакаев, С. Г. О регулировании и перспективах развития управления охраной труда в Республике Казахстан с учетом международной практики / С. Г. Бисакаев, Г. А. Еселханова, Н. Г. Джумагулова, Н. Б. Абдрахманова, Ж. Х. Есбенбетова. – Нур-Султан: РГКП «РНИИОТ МТСЗН РК», 2019. – 252 с.

2. Бронников, Г. А. Экономическое обоснование затрат на мероприятия по улучшению условий и обеспечению безопасности труда / Г. А. Бронников, Л. В. Бронникова // Морские интеллектуальные технологии. – 2020. – Т. 2. – № 2. – С. 161–165.

3. Васильев, А. С. Анализ состояния производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и условий труда на угледобывающих предприятиях / А. С. Васильев // Вестник ДонНУ. Серия В. Экономика и право. – 2020. – № 1. – С. 20–31.

4. Елькин, А. Б. Оценка экономической эффективности мероприятий по безопасности и охране труда / А. Б. Елькин, И. А. Евсева // Техносферная безопасность. – 2021. – № 6 (1). – С. 157–167.

5. Кайдакова, Н. Н. Организация и проведение аттестации производственных объектов по условиям труда крупных предприятий / Н. Н. Кайдакова // Sciences of Europe. Medical sciences. – 2017. – № 17. – С. 6–10.

6. Латышова, Т. А. Экономический анализ

и оценка эффективности затрат на охрану труда в условиях угольных шахт / Т. А. Латышова // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2000. – № 9. – С. 241–243.

7. Левашов, С. П. Оценка затрат предприятий АПК Курганской области в связи с несчастными случаями на производстве / С. П. Левашов // Безопасность жизнедеятельности: проблемы и решения: сборник статей по материалам II междунар. науч.-практ. конф. – Курган: Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т. С. Мальцева, 2018. – С. 39–44.

8. Пашин, Н. П. Современные тенденции и приоритеты научно-методического обеспечения государственного управления охраной труда в Российской Федерации / Н. П. Пашин // Охрана и экономика труда. – 2010. – № 1. – С. 11–14.

9. Поцелуева, Д. В. Анализ особенностей учета и представления затрат на проведение специальной оценки условий труда / Д. В. Поцелуева // Устойчивое развитие науки и образования. – 2019. – № 10. – С. 65–69.

10. Румянцева, А. В. Система управления охраной труда: инновационный подход / А. В. Румянцева // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 5. – С. 52–59.

11. Тимофеева, С. С. Условия труда на объектах экономики Иркутской области и реализации риск-ориентированного подхода / С. С. Тимофеева, О. Е. Груздева // Техносферная безопасность. – 2021. – № 6 (1). – С. 114–129.

12. Ширванов, Р. Б. Анализ существующих методов комплексной оценки условий труда работающих на предприятиях Республики Казахстан / Р. Б. Ширванов // Современные научные исследования и инновации. – 2021. – № 1. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2021/01/94294>.

13. Юсупова, С. М. Анализ воздействия факторов на восприятие условий труда в регионах РФ / С. М. Юсупова // Гуманитарный научный журнал. – 2021. – № 2. – С. 18–27.

Бекмагамбетов Алимжан Бауржанович – кандидат юридических наук, ассоциированный профессор, заместитель генерального директора, Республиканский научно-исследовательский институт по охране труда Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Казахстан. E-mail: adilet1979@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 20 мая 2022 г.

THE RIGHT TO SAFE LABOR CONDITIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: IMPROVEMENT OF THE ECONOMIC AND LEGAL MECHANISM

A. B. Bekmagambetov

Republican Research Institute for Labor Protection of the Ministry of Labor and Social Protection of the Population of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan

The article analyzes the implementation of the constitutional right of citizens to safe working conditions, labor legislation and by-laws on the certification of production facilities and the assessment of occupational risks.

Attention is focused on legal conflicts related de jure to the certification of industrial production facilities, which is de facto interpreted more broadly and includes the certification of workplaces and other segments of the economy. In addition, a conflict has been identified at the interdepartmental level (the Ministry of Labor and Social Protection of the Population of the Republic of Kazakhstan and the Ministry of Energy of the Republic of Kazakhstan) related to differences in approaches to homogeneous public relations to ensure safe working conditions.

The author refers to doctrinal views on the global problems of organizing and improving the labor protection management system (LPMS), taking into account the industry specifics of organizations, enterprises, and institutions. It is stated that, depending on the specifics and dynamics of the development of the sector of the economy, there are similar and distinctive features, a range of problematic issues, obstacles to the formation of a full-fledged system of budgeting expenses for LPMS costs.

Based on a constructive and critical analysis of the situation, it was concluded that the current LPMS system should be proactive, human-centered and needs to be further improved in terms of forming a cost budgeting mechanism as a key financial instrument that allows achieving social and economic effect on the one hand and meeting international standards, which is also aimed at by the Concept of the legal policy of the Republic of Kazakhstan until 2030 and the Concept of Safe Labor in the Republic of Kazakhstan until 2030.

Keywords: *the right to safe labor conditions, labor legislation, budgeting of labor protection costs; certification of production facilities, assessment of professional risks.*

References

1. Bisakaev S. G., Eselhanova G. A., Džumagulova N. G., Abdrahmanova N. B., Esbenbetova Ž. H. *O regulirovanii i perspektivah razvitiâ upravleniâ ohranoj truda v Respublike Kazahstan s učetom meždunarodnoj praktiki* [On the regulation and prospects for the development of occupational safety management in the Republic of Kazakhstan taking into account international practice]. Nur-Sultan, 2019, 252 s.
2. Bronnikov G. A., Bronnikova L. V. [Economic justification of the costs of measures to improve working conditions and ensure occupational safety]. *Morskije intellektual'nye tehnologii [Marine intelligent technologies]*, 2020, Vol. 2, no. 2, pp. 161–165. (in Russ.)
3. Vasil'ev A. S. [Analysis of the state of occupational injuries, occupational morbidity and working conditions at coal mining enterprises]. *Vestnik DonNU. Serii V. Èkonomika i pravo [Bulletin of DonNU. Series B. Economics and Law]*, 2020, no. 1, pp. 20–31. (in Russ.)
4. El'kin A. B., Evseeva I. A. [Evaluation of the economic efficiency of occupational safety and health measures]. *Tehnosfernaâ bezopasnost' [Technosphere safety]*, 2021, no. 6 (1), pp. 157–167. (in Russ.)

5. Kajdakova N. N. [Organization and certification of production facilities according to the working conditions of large enterprises]. *Sciences of Europe. Medical sciences*, 2017, no. 17, pp. 6–10.
6. Latyšova T. A. [Economic analysis and evaluation of the cost effectiveness of labor protection in coal mines]. *Gornyj informacionno-analitičeskij bülleten' [Mining information and Analytical Bulletin]*, 2000, no. 9, pp. 241–243. (in Russ.)
7. Levašov S. P. *Ocenka zatrat predpriätij APK Kurganskoj oblasti v svâzi s nesčastnymi slučaiami na proizvodstve* [Assessment of the costs of agricultural enterprises of the Kurgan region in connection with industrial accidents]. *Bezopasnost' žiznedeâtel'nosti: problemy i rešeniâ. Sbornik statej po materialam II mežd. nauč.-prakt. konf. [Life safety: problems and solutions. Collection of articles based on the materials of the II International Scientific and Practical Conference]*. Kurgan, 2018, pp. 39–44. (in Russ.)
8. Pašin N. P. [Modern trends and priorities of scientific and methodological support of state management of labor protection in the Russian Federation]. *Ohrana i èkonomika truda [Labor protection and Economics]*, 2010, no. 1, pp. 11–14.
9. Pocelueva D. V. [Analysis of the features of accounting and presentation of costs for conducting a special assessment of working conditions]. *Ustojčivoje razvitie nauki i obrazovaniâ [Sustainable development of science and education]*, 2019, no. 10, pp. 65–69. (in Russ.)
10. Rumânčeva A. V. [Occupational safety management system: an innovative approach]. *Innovacionnoje razvitie èkonomiki [Innovative development of the economy]*, 2017, no. 5, pp. 52–59. (in Russ.)
11. Timofeeva S. S., Gruzdeva O. E. [Working conditions at the facilities of the Irkutsk region economy and the implementation of a risk-based approach]. *Tehnosfernaâ bezopasnost' [Technosphere safety]*, 2021, no. 6 (1), pp. 114–129. (in Russ.)
12. Širvanov R. B. [Analysis of existing methods of complex assessment of working conditions of workers at enterprises of the Republic of Kazakhstan]. *Sovremennye naučnye issledovaniâ i innovacii [Modern scientific research and innovations]*, 2021, no. 1. URL: web.snauka.ru/issues/2021/01/94294.
13. Ūsupova S. M. [Analysis of the impact of factors on the perception of working conditions in the regions of the Russian Federation]. *Gumanitarnyj naučnyj žurnal [Humanitarian Scientific Journal]*, 2021, no. 2, pp. 18–27. (in Russ.)

Alimzhan Baurzhanovich Bekmagambetov – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Deputy General Director, Republican Research Institute for Labor Protection of the Ministry of Labor and Social Protection of the Population of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan. E-mail: adilet1979@mail.ru.

Received 20 May 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Бекмагамбетов, А. Б. Право на безопасные условия труда в Республике Казахстан: совершенствование экономико-правового механизма / А. Б. Бекмагамбетов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 3. – С. 55–60. DOI: 10.14529/law220308.

FOR CITATION

Bekmagambetov A. B. The right to safe labor conditions in the Republic of Kazakhstan: improvement of the economic and legal mechanism. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 3, pp. 55–60. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220308.