

**Доклад с обзором обобщения анализа  
правоприменительной практики контрольно-надзорной  
деятельности в сфере труда и расследования несчастных  
случаев, в том числе в целях выявления и устранения  
устаревших, дублирующих и избыточных обязательных  
требований, устранения избыточных контрольно-  
надзорных функций  
за 2018 год**

## Содержание:

1. *Введение*
2. *Реформа контрольно-надзорной деятельности в сфере труда (приоритетные проекты)*
3. *Обеспечение открытости и публичной доступности информации о деятельности*
4. *Анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права*
5. *Анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в сфере оплаты труда*
  - 5.1. *Анализ причин нарушений трудового законодательства по вопросам выплаты заработной платы и принятию мер по ее погашению*
6. *Анализ обстоятельств и причин несчастного случая, нарушений требований охраны труда, выработка предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждение аналогичных несчастных случаев*
  - ✓ *Планирование мероприятий по реализации процедур*
  - ✓ *Виды контроля*
  - ✓ *Планирование улучшений функционирования СУОТ*
  - ✓ *Управление документами СУОТ*
  - ✓ *Управление профессиональными рисками*
  - ✓ *Процедура подготовки работников по охране труда*
  - ✓ *Процедура организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников*
  - ✓ *Информирование работников об условиях труда на их рабочих местах*
  - ✓ *Процедура обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников*
  - ✓ *Процедура обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами*
  - ✓ *Процедура обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием*
  - ✓ *Процедура обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией*
  - ✓ *Проверка организации работодателем процедуры управления профессиональными рисками*

- ✓ *Результаты проведения работодателем оценки уровней рисков, связанных с опасностями из перечня (реестра)*
- ✓ *Запланированные работодателем меры управления рисками*
- ✓ *Иные выявленные нарушения, связанные с несчастным случаем*
- ✓ *Другие нарушения в начале расследования, например, при проверке Положения о СУОТ работодателя и других документов касающихся СУОТ*
- ✓ *Заполнение отдельных пунктов акта о расследовании группового несчастного случая (тяжелого несчастного случая, несчастного случая со смертельным исходом) формы 4*
- ✓ *Краткая характеристика места (объекта), где произошел несчастный случай (пункт 3 формы 4)*
- ✓ *Обстоятельства несчастного случая (пункт 4 формы 4)*
- ✓ *Причины, вызвавшие несчастный случай (пункт 5 формы 4)*
- 7. *Применение единообразной правоприменительной практики*
- ✓ *Вахтовый метод*
- ✓ *О применении положений статьи 360 Трудового кодекса РФ) при организации внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей*
- ✓ *Вправе ли государственный инспектор труда принять решение о восстановлении работника на работе, об отмене дисциплинарного взыскания, а также о том, подлежит ли применению судом срок, установленный ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ*
- ✓ *Проведение внеплановых проверок в отношении органов местного самоуправления*
- ✓ *Извещения органов прокуратуры о проведении внеплановых выездных проверок*
- ✓ *О проведении проверки незамедлительно*
- ✓ *Оформление распоряжений о проведении проверок*
- ✓ *О предписании по контрольной проверке*
- ✓ *О применении сроков, установленных статьей 392 Трудового кодекса РФ*
- ✓ *О частных службах найма и трудоустройства в отношении обеспечения занятости моряков*
- ✓ *Направление материалов проверок в следственные органы и привлечение виновных лиц к ответственности*
- ✓ *Оформление акта проверки, в части указания сведения о результатах проверки и выявленных нарушениях*
- ✓ *Обоснованность проверок*

✓ *Меры по легализации трудовых отношений и неисполнение требований пункта 28 Положения об особенностях расследования несчастных случаев в части направления материалов расследования в суд для установления факта наличия трудовых отношений между пострадавшим и работодателем*

✓ *По вопросам применения КоАП РФ*

*8. Практика применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности*

✓ *Субсидиарная ответственность*

✓ *Принудительное исполнение предписаний*

*9. Предложения по устранению устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций, а также по совершенствованию трудового законодательства и практике его применения*

## 1. Введение

Сфера деятельности Роструда определена Положением о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324.

Роструд находится в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, определенном Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы – государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации.

Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан.

Федеральная служба по труду и занятости в соответствии с пунктом 4 Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2013 г. № 988), осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Территориальными органами Роструда по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, являются государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации.

Основными задачами трудового законодательства являются создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по: организации труда и управлению трудом; трудоустройству у данного работодателя; подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников непосредственно у данного работодателя; социальному партнерству, ведению коллективных

переговорам, заключению коллективных договоров и соглашений; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях; материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда; государственному контролю (надзору) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; разрешению трудовых споров; обязательному социальному страхованию в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами осуществляется:

трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс РФ), иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права;

иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права:

указами Президента Российской Федерации;

постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;

нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать Трудовому кодексу РФ.

Основу действующих в Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере труда, составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров (статья 10 Трудового кодекса РФ).

Впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с Трудовым кодексом РФ законы и иные правовые акты Российской Федерации, а также законодательные и иные нормативные правовые акты бывшего Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и порядке, которые предусмотрены Конституцией РФ, Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2014-

1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств», применяются постольку, поскольку они не противоречат Трудовому кодексу РФ.

Изданные до введения в действие Трудового кодекса РФ нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и применяемые на территории Российской Федерации постановления Правительства СССР по вопросам, которые в соответствии с Трудовым кодексом РФ могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих федеральных законов.

Проблемами, оказывающими негативное влияние на эффективность правоприменительной деятельности, и существенно ограничивающими возможность должностных лиц, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, оперативно находить и правильно применять необходимые нормы права, продолжают оставаться:

отсутствие должной систематизации трудового законодательства, включая законодательство об охране труда;

непринятие уполномоченными органами государственной власти нормативно-правовых актов в развитие бланкетных норм Трудового кодекса РФ.

## **2. Реформа контрольно-надзорной деятельности в сфере труда (приоритетные проекты)**

Государственный надзор в сфере труда является одной из жизненно необходимых социальных функций государства. Он направлен на защиту прав граждан и, в первую очередь, прав на получение заработной платы и безопасные условия труда.

За отчётный период Роструд продолжал реализацию задачи по формированию современных методов и способов осуществления надзора в сфере труда.

Основные задачи и подходы к совершенствованию надзора в сфере труда (в отчетный период) определены Правительством Российской Федерации в принятой в июне 2015 года Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства на 2015 – 2020 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 1028-р).

Среди них:

- обеспечение определенности, прозрачности и открытости федерального надзора в сфере труда;
- формирование и пропаганда системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства;
- создание условий для развития мотивации работодателей к соблюдению требований трудового законодательства, к улучшению условий труда работников;
- внедрение риск-ориентированных подходов к организации федерального надзора в сфере труда;
- развитие потенциала федеральной инспекции труда при осуществлении федерального надзора в сфере труда.

Кроме того, в рамках основного направления стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Роструд реализовывал комплекс взаимосвязанных мероприятий, детализированных в следующих документах проектной деятельности:

- паспорт реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора в Федеральной службе по труду и занятости в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утверждён протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. № 1);
- паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» (утверждён протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3);

▪ приоритетный проект «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов» (утверждён протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3).

В совокупности, вышеуказанными документами предусмотрена реализация 296 мероприятий, направленных на достижение целей и целевых значений по 7 направлениям:

1) Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований – 37 мероприятий (12% от общего числа запланированных мероприятий);

2) Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности – 13 мероприятий (4% от общего числа запланированных мероприятий);

3) Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности – 37 мероприятий (12% от общего числа запланированных мероприятий);

4) Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований – 19 мероприятий (6% от общего числа запланированных мероприятий);

5) Автоматизация контрольно-надзорной деятельности – 108 мероприятий (37% от общего числа запланированных мероприятий);

6) Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности Роструда – 40 мероприятий (14% от общего числа запланированных мероприятий);

7) Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности – 42 мероприятия (15% от общего числа запланированных мероприятий).

По итогам реализации вышеизложенных мероприятий было обеспечено достижение целей по указанным направлениям реформы контрольно-надзорной деятельности.

В рамках систематизации, сокращения количества и актуализация обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности была продолжена работа по разработке проверочных листов (списка контрольных вопросов).

Например, в дополнение к ранее утвержденным Минюстом России проверочным листам (список контрольных вопросов), в 2018 году было разработано и утверждено в установленном порядке 26 проверочных листов (списка контрольных вопросов) для проведения плановых проверок.

При этом проверочные листы прошли предварительное обсуждение на многих экспертных площадках и одобрены предпринимательским сообществом.

Тем самым государственным инспекторам труда была обеспечена возможность использовать в ходе проверок 132 проверочных листа. При чем, в рамках осуществления надзорных мероприятий они не могут проигнорировать то или иное нормативное требование, равно как и работодатель, имеющий доступ к данным проверочным листам, сможет предупредить нарушения.

В процессе систематизации, сокращения количества и актуализация обязательных требований был выполнен дополнительный комплекс работ:

- определен перечень из 420 актов, требования которых заложены в 132 проверочных листах, утвержденных Министерством юстиции Российской Федерации;

- созданы различные наборы обязательных требований в зависимости от осуществляемых видов экономической деятельности объектом надзора;

- обеспечена автоматизация применения проверочных листов путем их загрузки в систему управления контрольно-надзорной деятельности (АСУ КНД) и созданы условия, при которых инспектор в ходе плановой проверки не может выйти за рамки содержащихся в проверочных листах требований.

В целях внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, и в соответствии с приказом Роструда от 16 октября 2017 года № 608, уполномоченными структурными подразделениями Роструда с использованием автоматизированных систем осуществлялся сбор, обобщение и анализ информации, являющейся базовой для расчета достижения целевых значений ключевых показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

На основании результатов проведенных анализов значений ключевых показателей результативности и эффективности, разрабатывались меры по дальнейшему совершенствованию системы управления, распределению ресурсов при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

По результатам внедрения в деятельность территориальных органов Роструда принципа риск-ориентированного подхода, определенными Правилами отнесения деятельности работодателей и используемых ими производственных объектов к определенной категории риска и определенному классу опасности, ими был подготовлен и согласован с прокуратурами субъектов Российской Федерации план проверок на 2019 год.

С учётом принципа риск-ориентированного подхода, и на основании критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся работодателями, к определенной категории, все работодатели (порядка 7,7 млн.) распределены на 5 групп риска. Деятельность 6 673 работодателей отнесена к категории высокого риска, 5 751 – к категории значительного риска, 38 208 – к среднему риску,

2 134 949 – к умеренному риску, к низкому риску отнесена деятельность 5 514 тыс. работодателей.

В зависимости от присвоенной работодателю категории риска периодичность проведения плановых проверок будет составлять от 2 до 6 лет, в том числе:

- для высокого риска – один раз в 2 года;
- для значительного риска – один раз в 3 года;
- для среднего риска – не чаще чем один раз в 5 лет;
- для умеренного риска – не чаще чем один раз в 6 лет;
- низкий риск – проведение плановых проверок не осуществляется.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2018 г. № 134 внесены изменения в приложение к Положению о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Это позволило внедрить модель управления категориями риска, в соответствии с которой категории риска по федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, определяются с учетом индивидуального поведения подконтрольных субъектов ("динамическая модель").

В результате вышеуказанных изменений, количество подконтрольных субъектов, в отношении которых в 2018 году была увеличена периодичность проведения плановых проверок, или которые были освобождены от их проведения, в процентах составляет 99,9% от общего количества работодателей.

В рамках проведения мероприятий по реформе контрольно-надзорной деятельности значительное внимание было уделено вопросам профилактики.

Например, продолжена практика проведения 82 государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации ежеквартальных совещаний посвященных итогам проверок. В рамках этой работы были обобщены выявленные нарушения и подготовлены соответствующие методические рекомендации и разъяснения для бизнеса, позволяющие избежать нарушений в будущем. Доклады с обзором анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере труда размещены на официальном сайте Роструда.

В процессе внедрения системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности приказом Роструда от 8 августа 2018 г. № 237-к утвержден перечень коррупционно-опасных функций и определены признаки, характеризующие коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций. С учётом проведенных мероприятий по оценке коррупционных

рисков приказом Роструда от 21 августа 2018 г. № 251-к утвержден перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Приказ Роструда от 3 октября 2018 г. № 361-к об утверждении карты коррупционных рисков прошёл предварительное рассмотрение и был одобрен Общественным советом при Федеральной службе по труду и занятости.

В соответствии с информацией Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации одним из результатов реализации комплекса взаимосвязанных мероприятий в рамках основного направления стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в 2018 году Рострудом было достигнуто снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности при осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, с показателя 39,7% (2017 год) до 37,1% (2018 год).

### **3. Обеспечение открытости и публичной доступности информации о деятельности**

В 2018 году Федеральная служба по труду и занятости продолжила информационное взаимодействие с общественностью и СМИ по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов.

В 2018 года Федеральная служба по труду и занятости подготовила и распространила более 200 пресс-релизов. В результате распространения данной информации, а также комментариев представителей Роструда общее количество материалов в СМИ и открытых источниках по данным системы мониторинга «Интегрум» составило порядка 15 тыс. В том числе 13,2 тыс. публикаций размещены в информационных агентствах и Интернет-СМИ, 1,3 тыс. материалов в газетах и журналах, более 600 материалов на радио и телевидении. В частности, вышли многочисленные комментарии Роструда в газетах «Коммерсантъ», «Известия», «Российская газета», «Московский комсомолец», «Независимая газета», на сайтах новостных информагентств «Россия сегодня», «ТАСС», «Интерфакс», «Прайм», «РБК», «Рамблер», «Агентство Москва», «REGNUM», на радиостанциях «Эхо Москвы», «Радио России», «Коммерсант FM», телеканалах «Россия 1», «Звезда», «РБК-ТВ» и др. Комментарии официальных лиц Роструда о соблюдении трудовых прав работников также были предоставлены для сюжетов в программах «Утро России» на телеканале «Россия 1», «Вести», «Доброе утро» «Первого канала» и др.

В ведущих СМИ были освещены заседания Общественного совета при Роструде, «круглые столы», конференции с участием руководства Роструда, в том числе выступления в ходе крупных российских и международных мероприятий, таких как Российский инвестиционный форум, Международный форум труда, Всероссийская неделя охраны труда, Питерский международный экономический форум, Восточный экономический форум и др.

Одной из ключевых тем, освещаемых в СМИ в прошлом году, стала тема защиты трудовых прав граждан предпенсионного возраста.

В целях информирования работников и работодателей о реализуемых Рострудом мероприятиях, направленных на защиту трудовых прав граждан предпенсионного возраста, было организовано информирование через средства массовой информации. На официальном сайте Роструда в новостном разделе публиковались пресс-релизы по данной теме, готовились и рассылались информационные материалы в СМИ, была организована запись серии комментариев представителей Роструда. Всего было

опубликовано свыше 100 материалов в печатных и Интернет-СМИ, а также на сайтах информационных агентств, и в эфире центральных и региональных телекомпаний. В частности, в июле 2018 года в СМИ активно освещалась тема создания в государственных инспекциях труда консультационных пунктов и работа «горячей линии» по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в отношении работников предпенсионного возраста. Данная информация была размещена на лентах ведущих информационных агентств, таких как «ТАСС», «Россия сегодня».

В целях информирования населения, повышения его правовой грамотности в области трудового законодательства в 2018 году государственными инспекциями труда использовались различные формы взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации, среди них:

- проведение публичных мероприятий (пресс-конференции, брифинги, семинары, «круглые столы», публичные слушания и др.);
- распространение информации в СМИ (подготовка и распространение комментариев, интервью, участие в записи видео- и аудиосюжетов);
- ведение ведомственных Интернет-ресурсов и социальных сетей;
- изготовление и распространение раздаточных материалов (листовки, буклеты, брошюры и др.);
- размещение видеороликов на ТВ их трансляция на видеоэкранах.

Кроме того, в прошлом году территориальные органы Роструда изготовили и распространили более 52 тыс. раздаточных полиграфических материалов, содержащих требования законодательства о труде, а также сведения о портале «Работа в России», в том числе 23,7 тыс. буклетов, 8,8 тыс. листовок и 6,1 тыс. брошюр. Они распространялись в помещениях государственных инспекций труда, в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, на совещаниях с работодателями, на форумах, семинарах и т.д. Количество материалов, размещенных на официальных сайтах территориальных органов Роструда, составило 20,1 тыс., в том числе более 8 тыс. в разделе «Новости».

Ежеквартально территориальными органами Роструда проводились *публичные обсуждения результатов правоприменительной практики*, которые активно освещались в прессе. В течение года в регионах было проведено более 200 слушаний. В мероприятиях принимали участие руководители, начальники структурных подразделений, представители крупнейших социально-значимых предприятий, представители органов государственной власти и СМИ.

Особое внимание во всех регионах уделяется вопросам охраны труда, задолженности по заработной плате и содействию занятости инвалидов.

#### **4. Анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права**

В ходе проведенных в 2018 году всех надзорных мероприятий, в том числе и расследования несчастных случаев на производстве, было выявлено свыше 323,0 тыс. нарушений трудового законодательства.

Общее количество выявленных в 2018 году нарушений составило 69,8% от количества нарушений, выявленных в 2017 году. В среднем в ходе одной проверки в 2018 году было выявлено 2,3 нарушения, что ниже аналогичного показателя 2017 года (было 3,1).

Нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, распределились по видам отраслей следующим образом:

- ✓ сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 13 251;
- ✓ добыча полезных ископаемых – 9 259;
- ✓ обрабатывающие производства – 43 516;
- ✓ строительство – 41 528;
- ✓ оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 39 660;
- ✓ транспорт, в том числе железнодорожный, автомобильный, водный, воздушный – 17 996;
- ✓ образование – 23 657;
- ✓ здравоохранение и предоставление социальных услуг – 19 798;
- ✓ предоставление прочих коммунальных, социальных услуг – 21 532;
- ✓ другие виды экономической деятельности – 92 835.

Анализ результатов надзорной деятельности государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации свидетельствует, что причинами и условиями сохраняющейся массовости нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на протяжении последних лет является:

- неисполнение должностными лицами работодателя своих должностных обязанностей (недостаточное знание положений трудового законодательства);
- слабая дисциплина труда;
- желание работодателей свести к минимуму расходы на юридическую службу и грамотное кадровое обеспечение своей организации;
- низкая активность представителей малого бизнеса при проведении семинаров, совещаний по вопросам разъяснения действующих норм трудового и административного законодательства Российской Федерации;

- отсутствие четко проработанных и эффективных механизмов, способствующих стимулированию работодателя по соблюдению трудового законодательства;

- нестабильное финансовое состояние организаций (отсутствие заказов и прекращение работы предприятий, применение процедур банкротства);

- отсутствие системы управления охраной труда, как основного фундамента соблюдения трудового законодательства (*данной теме посвящен раздел 6 настоящего обзора*);

- отсутствие информированности руководителей и специалистов организаций по вопросам трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- нежелание работодателей связывать себя дополнительными обязательствами перед работниками, внедрять цивилизованные правила социального партнерства, особенно в негосударственном секторе экономики.

В последнее время на фоне социально-экономических потрясений, невозможности прогнозирования спроса и предложений, политико-экономических санкций, финансово-экономические причины являются лидирующими среди причин нарушений со стороны работодателя требований трудового законодательства.

В целях устранения нарушений трудового законодательства, выявленных территориальными органами Роструда в ходе проведенных в 2018 году проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также в ходе проводимых в установленном порядке расследований обстоятельств и причин несчастных случаев на производстве работодателям было выдано более 76,0 тыс. обязательных для исполнения предписаний, что составило 81,1% от уровня 2017 года.

Удельный вес устранённых нарушений в общем количестве выявленных нарушений по вопросам соблюдения трудовых прав работников (с учётом того, что в 2017 году государственными инспекциями труда проводились проверки по поручениям Правительства Российской Федерации, в ходе которых выданы предписания, и срок исполнения которых закончился в первом квартале 2018 года) составил 85,1%.

По результатам проведенных надзорных мероприятий в связи с не прохождением в установленном порядке и в установленные сроки обучения, инструктажа, по требованию госинспекторов труда были отстранены от работы 16,9 тыс. работников, что в 1,7 раза меньше, чем в 2017 году.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом произошло снижение на 14,2% количества случаев привлечения к административной ответственности в виде

штрафа лиц, виновных в допущенных нарушениях трудового законодательства.

При этом, необходимо отметить, что произошел рост привлечения к административной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях трудового законодательства, в виде предупреждения.

Так, в 2018 году государственными инспекторами труда по результатам проведенных проверок были приняты решения о наложении административных наказаний в виде предупреждений на 39 876 виновных лиц, включая субъекты малого предпринимательства, – 5 548, что составляет 13,9% от общего количества вынесенных предупреждений.

Общая сумма наложенных административных штрафов составила 3 253,8 млн. рублей, что на 301,5 млн. рублей (или на 9,2%) меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года.

По результатам рассмотрения протоколов об административном правонарушении, оформленных должностными лицами федеральной инспекции труда, судами были приняты решения о привлечении к административной ответственности 6 731 должностное лицо и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица, включая дисквалификацию 12 виновных должностных лиц за нарушения трудового законодательства, государственных нормативных требований охраны труда допустивших повторно аналогичные нарушения требований трудового законодательства.

В 2018 году относительный показатель уровня принятых судебных решений о дисквалификации должностных лиц составил более 2,42% от общего количества направленных в суд протоколов о дисквалификации должностных лиц.

В 2018 году относительный показатель уровня вынесенных судебных решений составил 55,7% от общего количества направленных в суд протоколов об административных правонарушениях.

## **5. Анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в сфере оплаты труда**

В течение 2018 года отмечалась негативная тенденция увеличения общего числа работодателей допускающих задержку выплаты заработной платы и объема задержанной заработной платы.

В течение 2018 года уровень текущей задолженности по заработной плате по оперативным данным государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации находился в интервале от 7,86 до 8,52 млрд. рублей (максимальное значение в ноябре 2018 года – 8,52 млрд. рублей, минимальное значение 7,86 млрд. рублей в марте этого же года).

К концу 2018 года удалось добиться существенного снижения задолженности по заработной плате.

Так, количество хозяйствующих субъектов, в которых были выявлены случаи задержки заработной платы за 2018 год, составило – 13 923 субъектов, что в 1,25 раза ниже, чем в 2017 году, в том числе:

индивидуальных предпринимателей, включая крестьянские (фермерские) хозяйства – 1 155;

юридических лиц – 12 745, из которых наибольшее количество занимают лица, относящиеся к малому и среднему предпринимательству – 8 404, что на 1,24 раз ниже, чем в 2017 году.

За 2018 год государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации установлено более 80,2 тыс. нарушений работодателями законодательства об оплате труда (что в 1,40 раза меньше, чем в предыдущем году).

### ***5.1. Анализ причин нарушений трудового законодательства по вопросам выплаты заработной платы и принятию мер по ее погашению***

В целях учета и ликвидации задолженности по заработной плате государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации в 2018 году на постоянной основе велся Перечень организаций, имеющих задолженность по оплате труда, включая организации, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

По состоянию на 27 декабря 2018 года в перечень включено более 2 тыс. хозяйствующих субъектов, имеющих задолженность по заработной плате в размере 13,06 млрд. рублей, из которых 6,07 млрд. рублей приходится на организации находящиеся в стадии банкротства (846 организаций). Вместе с тем под контролем онлайн-инспекции Роструда постоянно находится более 5,7 тыс. хозяйствующих субъектов.

В январе – декабре 2018 года уровень текущей задолженности по заработной плате по данным Росстата находился в интервале от 2,4 до 3,3 млрд. рублей (максимальное значение в июле 2018 года – 3,3 млрд. рублей, минимальное значение - 2,4 млрд. рублей в декабре этого же года).

В течение 2018 года уровень текущей задолженности по заработной плате по оперативным данным государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации находился в интервале от 7,86 до 8,52 млрд. рублей (максимальное значение в ноябре 2018 года – 8,52 млрд. рублей, минимальное значение 7,86 млрд. рублей в марте этого же года).

При этом за 12 месяцев 2018 года по результатам надзорно-контрольных мероприятий государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации удалось добиться погашения задолженности по заработной плате в размере 13,55 млрд. рублей более чем 500 тыс. работникам.

С целью стимулирования деятельности субъектов Российской Федерации, направленной на ликвидацию задолженности по заработной плате, Рострудом разработан рейтинг субъектов Российской Федерации, отражающий ситуацию задолженности по заработной плате на основе соотношения задолженности в регионах к общему фонду оплаты труда и количеству работников, перед которыми имеется задолженность по заработной плате.

Согласно данного рейтинга, по состоянию на 1 декабря 2018 года, наибольшую задолженность по заработной плате имеет Курганская область - 1,23%, Забайкальский край – 1,13%, Новгородская область – 1,09%.

В целях погашения задолженности по заработной плате государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации организована комплексная работа по контролю за ситуацией с задержкой выплаты заработной платы обеспечивающая опережающее реагирование на проблемные ситуации, в том числе, организован онлайн мониторинг ситуации на крупных и системообразующих предприятиях региона, оборонных предприятиях.

За 2018 год поступило более 164 тыс. обращений по вопросам оплаты труда (в 2017 году – более 182 тыс. обращений). Практически по всем обращениям были проведены надзорно-контрольные мероприятия.

*О ситуации с задолженностью по заработной плате в организациях, имеющих задолженность по заработной плате свыше 25 млн. рублей*

Во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, данного по результатам заседания межведомственной рабочей группы по мониторингу ситуации на рынке труда в разрезе субъектов Российской Федерации от 17 марта 2017 года № 1, Рострудом с целью принятия необходимых дополнительных мер,

направленных на погашение задолженности по заработной плате, в течение 2018 года было организовано и проведено более 126 совещаний с представителями органов исполнительной власти, руководителями государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, конкурсными управляющими и руководителями организаций по вопросу погашения задолженности по заработной плате в организациях, имеющих задолженность свыше 25 млн. рублей.

По данным государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации количество организаций, имеющих задолженность по заработной плате свыше 25 млн. рублей, в течение 2018 года колебалось от 89 до 104 организаций на общую сумму от 5,7 млрд. до 6,9 млрд. рублей.

По результатам проведенной работы общая сумма погашенной задолженности за 2018 год в организациях имеющих задолженность свыше 25 млн. рублей, составляет более 2 млрд. 200 млн. рублей.

Также в субъектах Российской Федерации, с учетом ранее направленных рекомендаций, выработаны и реализуются меры, направленных на снижение образовавшейся задолженности. Работа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации строится во взаимодействии со всеми органами и организациями, обладающими сведениями относительно выплаты заработной платы в хозяйствующих субъектах региона, в том числе с органами прокуратуры, государственной инспекцией труда, территориальными органами Росстата, Росреестром.

В большинстве субъектов Российской Федерации организована работа муниципальных межведомственных комиссий по выявлению и погашению задолженности по заработной плате. Формой влияния на руководителей предприятий, допустивших образование задолженности по заработной плате, является их заслушивание на заседаниях межведомственных региональных комиссиях. Важнейшим направлением деятельности указанных комиссий является предупреждение образования долгов по оплате труда на предприятиях, имеющих признаки финансовой нестабильности (задолженность по налогам, во внебюджетные фонды).

Всего таких заседаний в 2018 году было проведено более 960, на которых было заслушано более 1 920 хозяйствующих субъектов, имеющих задолженность по заработной плате.

В целях привлечения работодателей к уголовной ответственности по результатам проверок по оплате труда в органы прокуратуры и следственные органы Следственного комитета Российской Федерации территориальными органами Роструда направлено 101 материал для возбуждения уголовных дела по ст. 145-1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Центральным аппаратом Роструда направлено в Следственный комитет Российской Федерации более 33 писем о взятии под контроль расследования уголовных дел по факту невыплаты заработной платы работникам.

Самая сложная ситуация складывается с организациями должниками находящимися в стадии банкротства. Зачастую невозможно определить сроки погашения задолженности по заработной плате. Глубина задолженности в таких организациях составляет более года и продолжает расти, так как владельцем своевременно не принимались решения об увольнении работников.

*Сведения о проведении проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих выплату заработной платы ниже прожиточного минимума, установленного в регионе и мрот*

В рамках текущих плановых и внеплановых проверок государственными инспекциями труда осуществлялись надзорные мероприятия, направленные на выявление выплат заработной платы ниже прожиточного минимума, установленного в регионе и минимального размера оплаты труда.

Так, государственными инспекциями труда было проведено 3 318 проверок в хозяйствующих субъектах, не осуществляющих доплату до минимального размера оплаты труда в субъекте Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2019 года по требованию государственных инспекторов труда произведена доплата до минимального размера оплаты труда в субъекте Российской Федерации более 9 тыс. работникам на общую сумму более 35 млн. рублей, что на 10 204 тыс. рублей меньше суммы выплат 2017 года.

*Так, нарушения ст. 133.1 Трудового кодекса РФ выявлены в отношении ООО «Компания «Метрополис», ЗАО «Уралмостострой» (Курганская область). По итогам выданы обязательные для исполнения предписания, должностные и юридические лица привлечены к административной ответственности по ст. 5.31 КоАП РФ.*

*Аналогичные нарушения выявлены в ООО «Липецкая лифтовая компания», ССПССПК «Контора», ООО «Елецкий Агрокомплекс» (Липецкая область), ООО «Конструктив» (Чувашская Республика), ТСЖ «Восток» (Саратовская область), ООО «Архаринская теплоснабжающая компания» (Амурская область), МБДОУ «Детский сад № 221» (Удмуртская Республика) и т.д.*

*Работникам организаций Курской области - ООО «ТД «Русьимпорт-ОКА» была произведена доплата в размере более 20 тыс. рублей, ООО «Невский» более 4 тыс. рублей, ООО «Зоомакет» более 23 тыс. рублей и т.д.*

*Сведения о результатах мониторинга задолженности по заработной плате на предприятиях оборонно-промышленного комплекса России в субъектах Российской Федерации*

В 2018 году Рострудом была продолжена работа по мониторингу ситуации с задолженностью по заработной плате на предприятиях, включенных в перечень стратегических организаций, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 1226-р и сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса, утверждённый приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 8 ноября 2017 года № 3856, в который входят 1 605 организаций из 69 субъектов Российской Федерации.

На предприятиях ОПК по состоянию на 1 января 2019 года трудятся 2 млн. 710 тыс. 711 человек.

Во исполнение поручения Правительственной комиссии по обеспечению реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса Рострудом был издан приказ от 21 июля 2015 года № 212 «Об организации мониторинга ситуации с задолженностью по заработной плате в организациях оборонно-промышленного комплекса».

Данным приказом были даны поручения государственным инспекциям труда в субъектах Российской Федерации, утверждены сроки предоставления отчётной информации.

В результате постоянного мониторинга ситуации за период с 01 января 2018 года по 01 января 2019 года Рострудом были выявлены 113 организаций ОПК и организации стратегического характера, которые имели задолженность по заработной плате. У целого ряда предприятий эта задолженность носила краткосрочный, текущий характер и в настоящий момент она полностью ими погашена.

По состоянию на 1 января 2019 года федеральной инспекцией труда было выявлено 52 организации ОПК в 26 субъектах Российской Федерации, имеющих задолженность по заработной плате на общую сумму 1 млрд. 245 млн. 934,65 тыс. рублей перед 9 710 работниками, из которых 3 315 человек уволены.

Распределение предприятий, имеющих задолженность по заработной плате перед работниками в зависимости от их состояния, складывается следующим образом: 31 предприятие экономически активно; 8 предприятий находятся в предбанкротном состоянии; 11 предприятий признаны банкротами; 2 предприятия деятельность не ведут.

Распределение ведомственной принадлежности предприятий, имеющих задолженность по заработной плате по состоянию на 1 января 2019 года, складывается следующим образом:

Министерство промышленности и торговли РФ - 20 предприятий;  
Министерство обороны РФ - 16 предприятий;  
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций  
РФ – 2 предприятия;  
Министерство образования и науки РФ - 1 предприятие;  
Российская академия наук – 1 предприятие;  
Федеральное агентство по недропользованию - 3 предприятия;  
Госкорпорация «Ростех» - 1 предприятие;  
Госкорпорация Роскосмос – 1 предприятие  
АО «Роскартография» - 7 предприятий;  
Министерство связи и массовых коммуникаций - 2 предприятия.

Информация, поступающая в Роструд в виде соответствующих докладов, о результатах рассмотрения данных вопросов на межведомственных совещаниях у руководителей субъектов Российской Федерации позволяет сделать выводы о том, что практика проведения данных совещаний полезна и её необходимо продолжить.

В результате мониторинга были выявлены причины образования задолженности по заработной плате, основными из них являются:

отсутствие государственного оборонного заказа или недостаточный объем заказов на производимую продукцию;

задолженность заказчиков по оплате выполненных работ (дебиторская задолженность контрагентов).

## **6 Анализ обстоятельств и причин несчастного случая, нарушений требований охраны труда, выработка предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждение аналогичных несчастных случаев**

В соответствии с пунктом 2 приказа Минтруда России от 19.08.2016 № 438н «Об утверждении Типового положения о системе управления охраной труда» (зарегистрировано в Минюсте России 13.10.2016 № 44037) (далее - Типовое положение) создание и обеспечение функционирования СУОТ осуществляется работодателем посредством соблюдения государственных нормативных требований охраны труда с учетом специфики своей деятельности, достижений современной науки и наилучшей практики, принятых на себя обязательств и на основе международных, межгосударственных и национальных стандартов, руководств, а также рекомендаций Международной организации труда по СУОТ и безопасности производства.

Согласно пункту 8 Типового положения, в положение о СУОТ работодателя с учетом специфики деятельности работодателя, включаются следующие разделы (подразделы):

- а) политика работодателя в области охраны труда;
- б) цели работодателя в области охраны труда;
- в) обеспечение функционирования СУОТ (распределение обязанностей в сфере охраны труда между должностными лицами работодателя);
- г) процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда (далее – процедуры), включая:
  - процедуру подготовки работников по охране труда;
  - процедуру организации и проведения оценки условий труда;
  - процедуру управления профессиональными рисками;
  - процедуру организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников;
  - процедуру информирования работников об условиях труда на их рабочих местах, уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях;
  - процедуру обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников;
  - процедуру обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами;
  - процедуру обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием;

– процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией;

д) планирование мероприятий по реализации процедур;

е) контроль функционирования СУОТ и мониторинг реализации процедур;

ж) планирование улучшений функционирования СУОТ;

з) реагирование на аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания;

и) управление документами СУОТ.

В рамках проверки рабочих мест оценивается соответствие данных рабочих мест, оборудования, транспортных средств, территорий, зданий, сооружений, производственных и технологических процессов государственным нормативным требованиям охраны труда, а также практическая реализация процедур СУОТ.

В соответствии с пунктом 7 Типового положения основной организации и функционирования СУОТ является положение о СУОТ, разрабатываемое работодателем самостоятельно или с привлечением сторонних организаций и специалистов. Положение о СУОТ утверждается приказом работодателя с учетом мнения работников и (или) уполномоченных ими представительных органов (при наличии).

Это означает, что у каждого работодателя должен быть документ, который называется «Положение о системе управления охраной труда», а также приказ о его утверждении.

При определении политики в области охраны труда (далее – Политика), работодатель обеспечивает совместно с работниками и (или) уполномоченными ими представительными органами предварительный анализ состояния охраны труда у работодателя и обсуждение Политики (пункт 12 Типового положения).

Если у работодателя действует комитет (комиссия) по охране труда, проведение такого анализа может быть оформлено протоколом заседания, на котором рассматривались необходимые для анализа материалы. К таким материалам относятся *(но не ограничиваются ими)*:

– результаты специальной оценки условий труда;

– статистика производственного травматизма и профессиональной заболеваемости;

– материалы расследования несчастных случаев (в особенности анализ их причин);

– предписания органов государственного надзора (контроля);

– акты проводимого в организации контроля и тому подобное.

Анализ, проведенный комитетом (комиссией) по охране труда, позволяет выполнить оба требования Типового положения – провести анализ и привлечь к нему представителей трудового коллектива.

Если обязанность по проведению анализа возлагается на службу или специалиста по охране труда, результаты анализа могут быть оформлены в виде служебной записки с перечнем рассмотренных документов и выводами, к которым пришли специалисты по охране труда. В записку в обязательном порядке должна быть включена информация о том, в какой именно форме к обсуждению и анализу привлекались работники. Это может быть сделано в форме опросов, собраний, семинаров и тому подобное.

Основным результатом проведенного анализа должно стать выявление проблем в области охраны труда у конкретного работодателя с учетом особенностей вида его экономической деятельности (т.е. определение основных опасностей их оценка и упорядочивание исходя из приоритета необходимости исключения или снижения уровня создаваемого ими профессионального риска), а также определение основных направлений решения выявленных проблем (т.е. меры по снижению уровня рисков, связанных с основными выявленными опасностями).

В соответствии с пунктом 9 Типового положения Политика является публичной документированной декларацией работодателя о намерении и гарантированном выполнении им обязанностей по соблюдению государственных нормативных требований охраны труда и добровольно принятых на себя обязательств.

В соответствии с пунктом 11 Типового положения, *Политика должна включать:*

- положения о соответствии условий труда на рабочих местах работодателя требованиям охраны труда;
- обязательства работодателя по предотвращению травматизма и ухудшения здоровья работников;
- положения об учете специфики деятельности работодателя и вида (видов) осуществляемой им экономической деятельности, обуславливающих уровень профессиональных рисков работников;
- порядок совершенствования функционирования СУОТ.

Политика может представлять собой отдельный документ или может являться частью Положения о СУОТ организации. Важно, чтобы она была доступна всем заинтересованным сторонам. Обеспечить это можно путем размещения Политики на информационных стендах организации, в уголках по охране труда, на сайте организации в сети Интернет и тому подобное.

Основные цели работодателя в области охраны труда (далее – Цели) должны содержаться в Политике по охране труда (пункт 14 Типового

положения) и достигаются путем реализации работодателем процедур, предусмотренных разделом V Типового положения.

Количество Целей определяется спецификой деятельности работодателя (пункт 15 Типового положения). Цели формулируются с учетом необходимости оценки их достижения, в том числе, по возможности, на основе измеримых показателей, но не менее одной. Цели также могут быть установлены на разных уровнях управления. Типовое положение напрямую не предусматривает установления целей на всех уровнях управления, однако наличие целей не только для организации в целом, но и для отдельных структурных подразделений, не является нарушением.

Согласно пункту 28 Типового положения, распределение обязанностей в сфере охраны труда может быть закреплено:

- а) в разделе «Обеспечение функционирования СУОТ» Положения о СУОТ работодателя;
- б) в отдельных локальных нормативных актах;
- в) в планах мероприятий по реализации процедур;
- г) в трудовых договорах;
- д) в должностных инструкциях лиц, участвующих в управлении охраной труда.

Под отдельными локальными нормативными актами понимаются приказы, распоряжения и иные документы о распределении обязанностей и ответственности в области охраны труда, которые подписывает работодатель.

Обязанности в области охраны труда должны быть распределены на всех уровнях управления, которые предусмотрены штатным расписанием. На малом предприятии может быть всего один уровень управления (если в организации есть только работодатель и его сотрудники без формирования структурных подразделений). В соответствии с пунктом 21 Типового положения, на каждом уровне управления устанавливаются обязанности в сфере охраны труда персонально для каждого руководителя или принимающего участие в управлении работника.

*Исследование указанной процедуры позволяет определить круг лиц, виновных в нарушении установленных требований.*

Типовым положением предусмотрено 9 базовых процедур, направленных на достижение работодателем целей в области охраны труда:

- 1) процедуру подготовки работников по охране труда;
- 2) процедуру организации и проведения оценки условий труда;
- 3) процедуру управления профессиональными рисками;
- 4) процедуру организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников;

5) процедуру информирования работников об условиях труда на их рабочих местах, уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях;

б) процедуру обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников;

7) процедуру обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами;

8) процедуру обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием;

9) процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией.

Условно к базовым процедурам можно отнести процедуры, упомянутые в подпунктах 2 и 3 данного пункта, так как на основе этих процедур выявляются опасности и оцениваются риски, а к обеспечительным процедурам можно отнести все остальные, так как эти процедуры обеспечивают выполнение работ по снижению уровней профессиональных рисков.

Работодателем могут реализовываться не все предусмотренные Типовым положением процедуры (например, в случае отсутствия вредных производственных факторов может не реализовываться процедура проведения медицинских осмотров или обеспечения работников средствами индивидуальной защиты), а также могут осуществляться процедуры, не предусмотренные Типовым положением (зачастую это бывает в случае наличия в организации корпоративных стандартов и тому подобное). В первом случае описание таких процедур не включается в Положение о СУОТ организации, во втором – наличие таких процедур не может считаться нарушением.

### ***Планирование мероприятий по реализации процедур***

С целью планирования мероприятий по реализации процедур работодатель, исходя из специфики своей деятельности, устанавливает порядок подготовки, пересмотра и актуализации плана мероприятий по реализации процедур.

В Плане отражаются:

а) результаты проведенного комитетом (комиссией) по охране труда (при наличии) или работодателем анализа состояния условий и охраны труда у работодателя;

б) общий перечень мероприятий, проводимых при реализации процедур;

в) ожидаемый результат по каждому мероприятию, проводимому при реализации процедур;

г) сроки реализации по каждому мероприятию, проводимому при реализации процедур;

д) ответственные лица за реализацию мероприятий, проводимых при реализации процедур, на каждом уровне управления;

е) источник финансирования мероприятий, проводимых при реализации процедур.

Если План приведен в приложении к Положению о СУОТ организации в виде макета или типового плана, это не является нарушением.

### ***Виды контроля***

В соответствии с пунктом 54 Типового положения, к основным видам контроля относится следующее.

1) Контроль состояния рабочего места, применяемого оборудования, инструментов, сырья, материалов, выполнения работ работником в рамках осуществляемых технологических процессов, выявления профессиональных рисков, а также реализации иных мероприятий по охране труда, осуществляемых постоянно, мониторинг показателей реализации процедур (необходимо указать, какие виды контроля используются, кратко описать процесс осуществления каждого из видов контроля, указать ответственных за осуществление каждого из видов контроля).

Если в организации действует система ступенчатого контроля, порядок осуществления которого утвержден локальным актом работодателя, то можно сделать в данном разделе ссылку на данный локальный акт.

2) Контроль выполнения процессов, имеющих периодический характер выполнения: оценка условий труда работников, обучение по охране труда и проверка знаний требований охраны труда, проведение предварительных и периодических медицинских осмотров, психиатрических освидетельствований, химико-токсикологических исследований.

Целесообразно перечислить, какие именно из указанных процессов контролируются, кратко указать форму контроля, а также ответственного за осуществление контроля.

3) Учет и анализ аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, а также изменений требований охраны труда, соглашений по охране труда, подлежащих выполнению, изменений или внедрения новых технологических процессов, оборудования, инструментов, сырья и материалов.

Можно указать, какие именно виды контроля осуществляются в организации, указать ссылки на локальные акты, устанавливающие требования к каждому из видов данного контроля.

4) Контроль эффективности функционирования СУОТ в целом.

Если в организации осуществляется внутренний аудит СУОТ в соответствии с требованиями международных стандартов или российских

ГОСТов, то об этом целесообразно упомянуть в данном разделе. Если аудита СУОТ не проводится, то необходимо указать, что эффективность системы оценивается при формировании периодической отчетности о ходе реализации процедур, а также эти вопросы рассматриваются на заседаниях комиссии по охране труда, совете директоров, совещаниях и тому подобное.

В соответствии с пунктами 55-56 Типового положения для повышения эффективности контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур *на каждом уровне управления работодатель вводит ступенчатые формы контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур, а также предусматривает возможность осуществления общественного контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур.* Результаты контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур оформляются работодателем в форме акта.

*Если локального нормативного акта проведения ступенчатого контроля нет, то необходимо прописать, на каких уровнях осуществляется контроль, и в какой форме он осуществляется.*

Ведение журналов состояния условий труда на 1 и 2 ступени контроля не является нарушением.

Пункт 57 Типового положения говорит о том, что в случаях, когда в ходе проведения контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур выявляется необходимость предотвращения причин невыполнения каких-либо требований, и, как следствие, возможного повторения аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, незамедлительно осуществляются корректирующие действия.

Корректирующее действие предполагает выявление и устранение причины, вызвавшей нарушение.

Эффективным корректирующим действием может считаться, если в дальнейшем не произошло аналогичного нарушения по аналогичной причине. Если такое все-таки произошло, это значит, что либо была неверно установлена *корневая причина нарушения*, либо выбранное действие по устранению выявленной причины было неадекватным.

Корректирующие действия в документах по охране труда уже содержатся в следующих локальных и других документах работодателя:

– в акте о несчастном случае на производстве формы Н-1 (форма 2) (приложение № 1 к Постановлению № 73) в последней строке указываются мероприятия, запланированные по результатам расследования несчастного случая;

– в любом локальном акте, оформленном по результатам внутренних или внешних проверок, указываются мероприятия и ответственные за устранение выявленных в ходе проверок нарушений.

### ***Планирование улучшений функционирования СУОТ***

В соответствии с пунктами 58-59 Типового положения с целью организации планирования улучшения функционирования СУОТ работодатель устанавливает зависимость улучшения функционирования СУОТ от результатов контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур, а также обязательность учета результатов расследований аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, результатов контрольно-надзорных мероприятий органов государственной власти, предложений работников и (или) уполномоченных ими представительных органов.

Такого рода планы по улучшению обычно формируются по результатам ежегодного отчета специалиста или службы охраны труда. В эти же планы 1 раз в 5 лет можно включать (или делать ссылку) на план мероприятий по улучшению условий и охраны труда, разработанный по результатам специальной оценки условий труда, так как такие планы с практической точки зрения и направлены на улучшение функционирования СУОТ в части улучшения условий труда работников.

### ***Управление документами СУОТ***

Документы СУОТ подразделяются на внешние по отношению к организации и внутренние.

К внешним документам относятся указы Президента Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правила по охране труда и другие.

Управление внешними документами может осуществляться в форме заключения договора с компаниями, предоставляющими возможность иметь актуальные версии всех нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования в области охраны труда.

К внутренним документам относятся локальные нормативные акты организации, устанавливающие внутренние требования к процессам (приказы, распоряжения, порядки, стандарты предприятия, инструкции по охране труда и тому подобное).

Управление документами СУОТ может заключаться в составлении их перечня с указанием ответственных и сроков актуализации локальных нормативных актов.

*Главное требование к внутренним документам СУОТ – регулярный пересмотр на соответствие изменяющимся требованиям (как внешним, так и внутренним) и актуализация.*

Лица, ответственные за разработку и утверждение документов СУОТ, определяются работодателем на всех уровнях управления. *Работодателем также устанавливается порядок разработки, согласования, утверждения и пересмотра документов СУОТ, сроки их хранения.*

В соответствии с пунктом 67 Типового положения в качестве особого вида документов СУОТ, которые не подлежат пересмотру, актуализации, обновлению и изменению, определяются контрольно-учетные документы СУОТ (записи), включая:

- акты и иные записи данных, вытекающие из функционирования СУОТ;
- журналы учета и акты записей данных об авариях, несчастных случаях, профессиональных заболеваниях;
- записи данных о воздействиях вредных (опасных) факторов производственной среды и трудового процесса на работников и наблюдении за условиями труда и за состоянием здоровья работников;
- результаты контроля функционирования СУОТ.

Для обеспечения управления записями в соответствии с пунктом 65 Типового положения работодатель устанавливает и утверждает формы и рекомендации по оформлению локальных нормативных актов и иных документов, содержащих:

- структуру СУОТ;
- обязанности и ответственность в сфере охраны труда для каждого структурного подразделения работодателя и конкретного исполнителя;
- процессы обеспечения охраны труда и контроля (каждый из процессов или процедур также можно изобразить в виде блок-схемы с учетом требований соответствующих процессов);
- необходимые связи между структурными подразделениями работодателя, обеспечивающие функционирование СУОТ.

*Записи (или контрольно-учетные документы) – это особый вид документов, не подлежащих пересмотру. Главное и основное требования к записям – запрет на внесение в них каких-либо изменений.*

Записи также подразделяются на внешние и внутренние.

К внешним записям относятся предписания органов государственного контроля и надзора, протоколы измерений факторов рабочей среды, проведенных сторонними организациями и тому подобное. К внутренним записям относятся все виды журналов (журналы проведения инструктажей, регистрации инструкций, выдачи нарядов-допусков и тому подобное), акты и

предписания, выданные по результатам внутренних проверок, карты специальной оценки условий труда, наряды-допуски и тому подобное.

Процесс управления записями включает в себя требования к их идентификации, заполнению, хранению и архивному хранению с указанием ответственных за каждый элемент процесса управления записями.

*Процедура организации и проведения оценки условий труда должна быть разработана в соответствии с требованиями:*

– Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»;

– особенностей специальной оценки условий труда, утвержденными соответствующими приказами Минтруда России;

– приказа Минтруда России от 08.09.2016 № 501н «Об утверждении Порядка рассмотрения разногласий по вопросам проведения экспертизы качества специальной оценки условий труда, несогласия работников, профессиональных союзов, их объединений, иных уполномоченных работниками представительных органов, работодателей, их объединений, страховщиков, территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, организаций, проводивших специальную оценку условий труда, с результатами экспертизы качества специальной оценки условий труда» (зарегистрирован в Минюсте России 28.09.2016, регистрационный № 43843).

#### ***Управление профессиональными рисками***

Основное отличие проверки организации данной процедуры в рамках расследования несчастного случая и внеплановой проверки в связи с несчастным случаем заключается в следующем.

В рамках внеплановой проверки проводится изучение вопросов оформления документов по данной процедуре и соответствие этих документов требованиям Типового положения.

При проведении расследования несчастного случая проверка начинается с реализовавшейся опасности (какая опасность привела к получению травмы работником или его смерти). Далее производится оценка качества организации работодателем процедуры управления профессиональными рисками, т.е. оценивается полнота перечня выявленных опасностей, качество и адекватность используемого метода (методов) оценки уровня рисков, а также установленные уровни оцененных рисков, полнота и эффективность разработанных мер управления.

По данной процедуре целесообразно иметь в виду следующее:

– все выявленные (идентифицированные) опасности должны быть включены в программы инструктажей на рабочих местах и в программы стажировок;

– средства индивидуальной защиты должны выдаваться с учетом защиты от выявленных опасностей, средства коллективной защиты также должны устанавливаться с учетом выявленных опасностей.

В некоторых, особенно крупных, организациях локальные нормативные акты (стандарты предприятия, руководящие документы, положения, порядки и тому подобное), которыми утверждены требования к реализации процедур, действовали и до утверждения Типового положения. Следовательно, при описании процедур, которые раньше уже были утверждены, работодатель вправе сделать ссылку на соответствующий локальный нормативный акт, не приводя его содержания. *Главное, чтобы локальный нормативный акт обеспечивал соблюдение государственных нормативных требований охраны труда.*

#### ***Процедура подготовки работников по охране труда***

Эта процедура должна соответствовать требованиям постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Министерства образования Российской Федерации от 13.01.2003 № 1/29 «Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций» (зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2003, регистрационный № 4209) (далее – Постановление № 1/29).

В соответствии с пунктом 2.1.3. Постановления № 1/29 проведение инструктажей по охране труда включает в себя ознакомление работников с имеющимися опасными или вредными производственными факторами, изучение требований охраны труда, содержащихся в локальных нормативных актах организации, инструкциях по охране труда, технической, эксплуатационной документации, а также применение безопасных методов и приемов выполнения работ.

Таким образом, с учетом понятий вредных и опасных производственных факторов, данных в статье 209 Трудового кодекса РФ, *работодатель обязан довести при проведении инструктажей информацию о результатах специальной оценки условий труда и идентификации опасностей.*

*При не доведении данной информации до работника инструктаж не может считаться проведенным, а работник не должен быть допущен до работы.*

#### ***Процедура организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников***

Эта процедура должна соответствовать требованиям приказа Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда» (зарегистрирован в Минюсте России 21.10.2011, регистрационный № 22111) (далее – Приказ № 302н).

### ***Информирование работников об условиях труда на их рабочих местах***

Согласно пункту 42 Типового положения, процедура информирования работников об условиях труда на их рабочих местах (вредных и опасных производственных факторов по результатам проведенной специальной оценки условий труда и идентификации опасностей), уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях может осуществляться в форме:

а) включения соответствующих положений в трудовой договор работника (эта форма является обязательной в соответствии с требованиями статьи 57 Трудового кодекса РФ и должна быть предусмотрена данной процедурой);

б) ознакомления работника с результатами специальной оценки условий труда на его рабочем месте (эта форма является обязательной в соответствии с требованиями пункта 5 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» и должна быть предусмотрена данной процедурой);

в) размещения сводных данных о результатах проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах (эта форма при наличии у работодателя официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» является обязательной в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» и должна быть предусмотрена данной процедурой);

г) проведения совещаний, круглых столов, семинаров, встреч заинтересованных сторон, переговоров;

д) изготовления и распространения информационных бюллетеней, плакатов, иной печатной продукции, видео- и аудиоматериалов;

е) использования информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

ж) размещения соответствующей информации в общедоступных местах.

*Первые три формы информирования работников должны в обязательном порядке содержаться в данной процедуре. Остальные – в зависимости от практики организации такой работы конкретным работодателем.*

***Процедура обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников***

Эта процедура должна быть разработана в соответствии с требованиями Разделов IV и V Трудового кодекса РФ, а также правил по охране труда и санитарных правил и норм, в которых установлены требования к регламентированным перерывам, предусмотренным для отдельных видов работ (например, СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03 «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы», пункты правил по охране труда, предусматривающие дополнительные перерывы для обогрева работников, работающих на открытом воздухе в холодное время года, и тому подобное).

Изучение данного вопроса наиболее актуально не только при проверках, но и при расследовании несчастных случаев, особенно при гибели от заболевания на рабочем месте.

***Процедура обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами***

Эта процедура должна соответствовать требованиям:

– приказа Минздравсоцразвития России от 01.06.2009 № 290н «Об утверждении межотраслевых правил обеспечения работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты» (зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2009, регистрационный № 14742);

– приказа Минздравсоцразвития России от 17.12.2010 № 1122н «Об утверждении типовых норм бесплатной выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств и стандарта безопасности труда «Обеспечение работников смывающими и (или) обезвреживающими средствами» (зарегистрировано в Минюсте России 22.04.2011, регистрационный № 20562).

***Процедура обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием***

Эта процедура должна соответствовать требованиям:

– приказа Минздравсоцразвития России от 16.02.2009 № 45н «Об утверждении норм и условий бесплатной выдачи работникам, занятым на работах с вредными условиями труда, молока или других равноценных пищевых продуктов, Порядка осуществления компенсационной выплаты в размере, эквивалентном стоимости молока или других равноценных

пищевых продуктов, и Перечня вредных производственных факторов, при воздействии которых в профилактических целях рекомендуется употребление молока или других равноценных пищевых продуктов» (зарегистрировано в Минюсте России 20.04.2009, регистрационный № 13795);

– приказа Минздравсоцразвития России от 16.02.2009 № 46н «Об утверждении Перечня производств, профессий и должностей, работа в которых дает право на бесплатное получение лечебно-профилактического питания в связи с особо вредными условиями труда, рационов лечебно-профилактического питания, норм бесплатной выдачи витаминных препаратов и Правил бесплатной выдачи лечебно-профилактического питания» (зарегистрировано в Минюсте России 20.04.2009, регистрационный № 13796).

#### ***Процедура обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией***

В соответствии с пунктами 49 и 50 Типового положения, процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией должны устанавливать (определять):

- а) порядок обеспечения безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией;
- б) ответственность подрядчика;
- в) порядок контроля со стороны работодателя за выполнением согласованных действия по организации безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией.

При установлении порядка обеспечения безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией используется следующий набор возможностей подрядчиков или поставщиков по соблюдению требований работодателя, включая требования охраны труда:

- оказание безопасных услуг и предоставление безопасной продукции надлежащего качества;
- эффективная связь и координация с уровнями управления работодателя до начала работы;
- информирование работников подрядчика или поставщика об условиях труда у работодателя, имеющих опасности;
- подготовка по охране труда работников подрядчика или поставщика с учетом специфики деятельности работодателя;
- контроль выполнения подрядчиком или поставщиком требований работодателя в области охраны труда.

В организациях, пользующихся услугами подрядных организаций, эта процедура обычно утверждена локальным нормативным актом (в виде

стандарта предприятия, положения, порядка и тому подобное). В этом случае ссылка в данном разделе на этот локальный акт не будет являться нарушением. *Важно, чтобы локальный акт работодателя соответствовал требованиям к содержанию этой процедуры, установленным в пунктах 49 и 50 Типового положения.*

В связи с тем, что безопасность работ подрядных и субподрядных организаций должна обеспечиваться генеральным подрядчиком (заказчиком), то при несчастном случае с работником подрядной (субподрядной) организации целесообразно исследовать системы управления охраны труда во всей цепочке организаций. Данное правило особенно применимо на строительстве.

*Нарушения государственных нормативных требований охраны труда (непосредственные причины несчастного случая), как правило, обусловлены нарушениями в СУОТ, которые являются корневыми причинами несчастного случая.*

*Корневыми причинами могут быть:*

а) отсутствие у работодателя исчерпывающего перечня требований (международных, государственных, технологических и тому подобное), соответствие которым он обязан обеспечить, или отсутствие актуальных версий этих требований (это говорит об отсутствии у работодателя процесса управления документами);

б) отсутствие у работодателя локальных актов (порядков, положений, стандартов и тому подобное), устанавливающих алгоритм реализации тех или иных процедур, таких как информирование, обучение, обеспечение работников средствами индивидуальной защиты (далее – СИЗ) и тому подобное, или нарушением установленных процедур;

в) отсутствие у работодателя процесса распределения обязанностей и ответственности за соблюдение требований безопасности на всех или некоторых уровнях управления (локального акта, устанавливающего обязанности и ответственность за охрану труда, отсутствие обязанностей в области охраны труда в должностных инструкциях или трудовых договорах лиц, ответственных за соблюдение требований в области охраны труда и тому подобное);

г) отсутствие у работодателя системы контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур (в том числе системы ступенчатого контроля) или нарушением установленных форм и методов контроля.

Одним из показателей отсутствия или нарушения функций контроля является нарушение должностных инструкций и/или трудовой дисциплины, что косвенно свидетельствует о том, что работодатель не обеспечил

необходимую систему мотивации персонала (систему поощрений и наказаний за соблюдение либо нарушение установленных требований).

Отсутствие процедуры информирования (назначенные и ответственные лица могут быть не проинформированы о существующих требованиях в области безопасности, которые они обязаны соблюдать, а также о своих обязанностях соблюдать или обеспечивать соблюдение требований другими работниками).

*Следовательно, по каждому из перечисленных в описании несчастного случая нарушений целесообразно выяснить причины, которые привели к данному нарушению.*

Руководствуясь указанными основными факторами, целесообразно выяснить, почему отсутствовало ограждение и обозначения предупредительными знаками заезда на площадку, подготовленную к бурению:

– работодатель (или ответственное лицо) может не знать, что ему необходимо обеспечить соответствие установленным требованиям;

– у работодателя может отсутствовать локальный акт, описывающий процедуру осуществления контроля функционирования системы управления охраной труда;

– работодателем может быть не назначено лицо (лица), отвечающее за обеспечение безопасности на производственных площадках (таких, как площадки, подготовленные к бурению);

– лицо (лица), назначенное ответственным за обеспечение требований безопасности на данной производственной площадке, может быть не проинформировано об этом или не иметь перечня всех требований, соблюдение которых он обязан обеспечить;

– лицо (лица), назначенное ответственным за обеспечение требований безопасности на данной производственной площадке, могло нарушить установленный порядок осуществления контроля (в силу нарушения трудовой дисциплины, выполнения иных обязанностей вместо контроля и тому подобное).

В процессе расследования несчастного случая был сделан вывод о том, что в АО «Р» наблюдается низкий уровень контроля со стороны руководителей и специалистов за соблюдением работниками, выполняющими работы на опасном производственном объекте, требований нормативно-технической документации по охране труда и промышленной безопасности.

То есть неэффективно работающим элементом СУОТ АО «Р», сбой в котором привел к групповому несчастному случаю, является контроль

функционирования СУОТ и мониторинг реализации процедур (Раздел VII Типового положения).

Определение корневой причины несчастного случая целесообразно для разработки адекватных мер профилактики и предупреждения травматизма по аналогичным причинам.

*После того, как будет определена корневая причина, целесообразно начать изучение элементов СУОТ, чтобы понять в каком из них произошел сбой.*

### ***Проверка организации работодателем процедуры управления профессиональными рисками***

В соответствии с пунктом 33 Типового положения, к мероприятиям по управлению профессиональными рисками относятся:

- выявление опасностей;
- оценка уровней профессиональных рисков;
- снижение уровней профессиональных рисков.

Документы, подлежащие изучению:

- а) Положение о СУОТ работодателя;
- б) перечень выявленных опасностей, упорядоченных исходя из приоритета необходимости исключения или снижения уровня создаваемого ими профессионального риска;
- в) раздел Положения о системе управления охраной труда работодателя, описывающий метод (методы) оценки уровня риска, используемый работодателем и (или) локальный нормативный акт;
- г) результаты проведенной работодателем оценки рисков с указанием установленных уровней;
- д) перечень мер по исключению или снижению уровней рисков.

Необходимо, прежде всего, выяснить, была ли идентифицирована опасность, которая послужила причиной несчастного случая, и внесена ли она в перечень (реестр) опасностей организации в соответствии с пунктом 34 Типового положения.

В результате проведения расследования выяснилось, что опасность (опрокидывание транспортного средства с площадки, подготовленной к бурению) не была выявлена (следовательно, не был оценен уровень риска, связанного с данной опасностью, и не были разработаны меры управления этим риском). В этом случае целесообразно проверить, как работодателем реализуется на практике выявление опасностей.

Одним из основных условий этого процесса является участие работников, занятых на рабочих местах, на которых выявляются опасности, так как они владеют детализированной и точной информацией обо всех опасностях, связанных с выполнением ими своей работы. Если

представители работников не привлекались на этапе идентификации опасностей, это является нарушением пунктом 34 Типового положения.

В случае если опасность была выявлена и занесена в перечень (реестр), целесообразно проверить, установлен ли порядок проведения анализа, оценки и упорядочивания выявленных опасностей исходя из приоритета и первоочередности разработки мер по устранению или снижению уровня создаваемого ими риска. При этом должны учитываться не только штатные условия деятельности, но и случаи отклонений в работе, в том числе связанных с возможными авариями (пунктом 36 Типового положения). Если такое упорядочивание и (или) установление приоритетности не проводилось, *это является нарушением пунктом 35 и (или) пунктом 36 Типового положения.*

***Результаты проведения работодателем оценки уровней рисков, связанных с опасностями из перечня (реестра)***

Нормативно-правовых актов, содержащих государственные нормативные требования, предъявляемые к выявлению опасностей, оценке уровня и управлению рисками, на данный момент не утверждено. Вместе с тем, обязанность по управлению профессиональными рисками предусмотрена статьями 209, 212 Трудового кодекса РФ. Следовательно, работодатель вправе использовать любой метод по своему усмотрению в зависимости от особенностей своей экономической деятельности и сложности производственных процессов.

Если риск, явившийся причиной группового, тяжелого или смертельного несчастного случая, был оценен как низкий (малозначимый, незначительный), необходимо получить разъяснения, какой метод используется работодателем для оценки уровня риска.

В соответствии с пунктом 38 Типового положения, при оценке уровней рисков работодателем должно учитываться следующее:

- а) управление профессиональными рисками осуществляется с учетом текущей, прошлой и будущей деятельности работодателя;
- б) тяжесть возможного ущерба растет пропорционально увеличению числа людей, подвергающихся опасности;
- в) все оцененные профессиональные риски подлежат управлению.

***Запланированные работодателем меры управления рисками***

В соответствии с пунктом 39 Типового положения, к мерам по исключению или снижению уровней профессиональных рисков относятся:

- а) исключение опасной работы (процедуры);
- б) замена опасной работы (процедуры) менее опасной;
- в) реализация инженерных (технических) методов ограничения риска воздействия опасностей на работников;

г) реализация административных методов ограничения времени воздействия опасностей на работников;

д) использование средств индивидуальной защиты.

*Если опасность, послужившая причиной несчастного случая, была выявлена, риск оценен, но не были разработаны меры по устранению, снижению уровня или контролю уровня риска, это является нарушением пункта 37 Типового положения (подпункт «г»), в котором говорится о том, что все оцененные риски подлежат управлению.*

Если в отношении данного риска были запланированы меры управления, но несчастный случай, связанный с данным риском, произошел, целесообразно проверить соблюдение работодателем требований подпункта «д» пункта 37 Типового положения к тому, что эффективность разработанных мер по управлению профессиональными рисками должна постоянно оцениваться. То есть, *работодатель должен любым подлежащим подтверждению способом обосновать проведенную оценку эффективности запланированного мероприятия.*

#### ***Иные выявленные нарушения, связанные с несчастным случаем***

В ходе проведения расследования было установлено, что:

1) Должностными лицами на смене не соблюдались требования локального акта «Положение о нарядной системе» в части согласования, формирования и утверждения наряда (п.п. \_\_\_ «Положения о нарядной системе»). Для формирования наряда о выполнении (невыполнении) наряда в предыдущую смену не была передана информация о фактическом состоянии и безопасности рабочих мест, о состоянии забойных и технологических автодорог и др.

Это подтверждает заключение о том, что элемент контроля функционирования системы управления охраной труда и мониторинга процедур работает неэффективно. Данное нарушение дает основание для проверки эффективности функционирования элемента «Распределение обязанностей и ответственности».

2) Был нарушен порядок выдачи наряда водителю автомобиля: водитель не был ознакомлен под роспись со схемой движения по технологическим дорогам разреза, на которой указаны разрешенные и запрещенные направления движения, поворотов, выездов и съездов (п.п. \_\_\_ «Положения о нарядной системе»).

Данное нарушение также дает основание для проверки эффективности функционирования элемента «Распределение обязанностей и ответственности».

3) Водитель автомобиля не учел дорожные и метеорологические условия, в частности плохую видимость в направлении движения (темное

время суток, туман, низкая температура воздуха, изморозь), в результате чего совершил съезд и опрокидывание вахтового автомобиля в забой.

Данное нарушение дает основание для проверки реализации работодателем процедуры подготовки работников по охране труда.

***Другие нарушения в начале расследования, например, при проверке  
Положения о СУОТ работодателя и других документов касающихся  
СУОТ***

При проведении расследования несчастного случая основным направлением, является изучение вопросов относящихся к обстоятельствам конкретного несчастного случая, в том числе управления профессиональными рисками применительно к опасностям, которые реализовались при данном несчастном случае.

Следовательно, при расследовании несчастного случая комиссии (государственному инспектору труда) может быть затруднительно дать оценку соответствия СУОТ в целом у работодателя, включая соблюдение всех процедур указанных в пунктах 8 Типового положения.

Таким образом, появляется необходимость проверки всей СУОТ у работодателя, что реализуется через проведение внеплановой проверки в связи с несчастным случаем с применением Алгоритма проверки создания и обеспечения функционирования СУОТ.

Инициирование внеплановой проверки осуществляется в соответствии с разделом 7 Методических рекомендаций по расследованию несчастных случаев, утвержденных 14.08.2017 уполномоченным должностным лицом Федеральной службы по труду и занятости.

***Заполнение отдельных пунктов акта о расследовании группового  
несчастного случая (тяжелого несчастного случая, несчастного случая  
со смертельным исходом) формы 4***

В целях всестороннего рассмотрения обстоятельств и причин несчастного случая, разработки предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждению аналогичных несчастных случаев, а также проведения качественного анализа данного несчастного случая *целесообразно включать в пункты 3-4 акта о расследовании группового несчастного случая (тяжелого несчастного случая, несчастного случая со смертельным исходом) формы 4 (Приложение № 1 к Постановлению № 73) следующую информацию (может быть включена и другая информация касающаяся несчастного случая).*

***Краткая характеристика места (объекта), где произошел  
несчастный случай (пункт 3 формы 4)***

Из пункта 1 Протокола осмотра места несчастного случая целесообразно занести следующие сведения (форма 7) (Приложение № 1 к Постановлению № 73):

- обстановка и состояние места несчастного случая на момент осмотра;
- описание рабочего места (агрегата, машины, станка, транспортного средства и другого оборудования), где произошел несчастный случай;

1) При описании оборудования, использование которого привело к травме (наименование, тип, марка, год выпуска, организация-изготовитель), целесообразно внести сведения, описывающие:

- часть (части) оборудования (постройки, сооружения), материала, инструмента, приспособления и других предметов, которой была нанесена травма, приведшая к смерти работника (пункт 3 формы 7);

- наличие и состояние защитных ограждений и других средств безопасности (пункт 4 формы 7);

- наличие и состояние средств индивидуальной защиты, которыми пользовался погибший (пункт 5 формы 7);

- наличие общеобменной и местной вентиляции и ее состояние (пункт 6 формы 7);

- состояние освещенности и температуры (пункт 7 формы 7).

2) Далее целесообразно указать тип места происшествия.

Примеры типов мест происшествия:

а) строительная площадка;

б) крыша или строительные леса;

- транспорт (указать вид транспортного средства): легковой, грузовой, общественный, строительная техника, дорожная техника, средства малой механизации, складской и внутризаводской транспорт, локомотив, вертолет, самолет.

- в) объект с замкнутым пространством (указать наименование объекта: колодец, элеватор, цистерна и тому подобное);

г) складские помещения;

д) офисные помещения;

е) железнодорожные пути;

ж) железнодорожный переезд;

з) ремонтные помещения;

и) производственные помещения;

к) проезжая часть;

л) тротуар или пешеходная зона;

м) выполнение подземных работ;

н) иной тип места происшествия, не предусмотренный в перечне выше.

#### ***Обстоятельства несчастного случая (пункт 4 формы 4)***

При описании обстоятельств несчастного случая целесообразно указать сведения из пункта 8 Акта Н-1 (форма 2) например, после слов «В ходе расследования установлено»:

1) Вид происшествия (пункт 8.1 формы 2)

Если это транспортное происшествие, то указать конкретно, квалифицировано ли данное происшествие органами ГИБДД МВД России как дорожно-транспортное происшествие со ссылкой на подтверждающий документ.

2) Характер полученных повреждений и орган, подвергшийся повреждению, медицинское заключение о тяжести повреждения здоровья (пункт 8.2 формы 2).

3) Нахождение пострадавшего в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (нет, да – указать состояние и степень опьянения в соответствии с заключением по результатам освидетельствования, проведенного в установленном порядке) (пункт 8.3. формы 2).

4) Реализовавшиеся опасности, указанные в пункте 35 Типового положения (возможны и другие опасности отсутствующие в указанном пункте, но определены работодателем в рамках управления профессиональными рисками и отраженные перечне опасностей) и уровень создаваемого ими профессионального риска (если был определен).

5) Ни одна из форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, утвержденных Постановлением № 73, не содержит сведений, связанных с состоянием здоровья пострадавшего (погибшего). Однако при расследовании несчастных случаев (особенно тяжелых и со смертельным исходом), а также при установлении связи несчастного случая с производством, такая информация зачастую играет важную роль.

Поэтому рекомендуется при заполнении пункта 4 формы 4 включать в него следующие сведения об организации работодателем контроля состояния здоровья работников:

– наличие у работодателя процедуры контроля состояния здоровья работников;

– наличие лица, назначенного работодателем ответственным за осуществление контроля состояния здоровья работников;

– прохождение погибшим обязательных медицинских осмотров (обследований) (согласно статье 213 Трудового кодекса РФ);

– прохождение погибшим психиатрического освидетельствования (при наличии показаний) (согласно статье 213 Трудового кодекса РФ);

– прохождение погибшим предрейсовых (предсменных) и послерейсовых (послесменных) медицинских осмотров (согласно статье 213 Трудового кодекса РФ);

– работа погибшего по графику сменности (при наличии);

– продолжительность рабочей смены погибшего (в соответствии с трудовым договором);

– основная причина временной нетрудоспособности работника по листам нетрудоспособности в течение 12 месяцев, предшествующих смерти (запрашивается в отделе кадров или в бухгалтерии предприятия);

– наличие психоэмоциональное нагрузки при выполнении трудовых обязанностей погибшим, связанной непосредственно с выполнением возложенной на него работы (постоянный контакт с людьми, диспетчеризация процессов, монотонный труд и тому подобное) (из должностной инструкции работника);

– предоставление работнику регламентированных перерывов в течение рабочего дня/смены (из трудового договора и (или) Правил внутреннего трудового распорядка);

– наличие задолженности по отпуску за последние 3 года (учетных периода).

#### ***Причины, вызвавшие несчастный случай (пункт 5 формы 4)***

В данном пункте указывается непосредственная причина несчастного случая, т.е. основная, а также корневые причины (как правило, сопутствующие. Вместе с тем, возможно, будут установлены и другие сопутствующие причины не связанные с непосредственной (основной), то есть не корневые.

## 7. Применение единообразной правоприменительной практики

### *Вахтовый метод*

Согласно ст. 111 Трудового кодекса РФ всем работникам предоставляются выходные дни (еженедельный непрерывный отдых). При пятидневной рабочей неделе работникам предоставляются два выходных дня в неделю, при шестидневной рабочей неделе – один выходной день.

В соответствии со ст. 297 Трудового кодекса РФ вахтовый метод – особая форма осуществления трудового процесса вне места постоянного проживания работников, когда не может быть обеспечено ежедневное их возвращение к месту постоянного проживания.

Вахтовый метод применяется при значительном удалении места работы от места постоянного проживания работников или места нахождения работодателя в целях сокращения сроков строительства, ремонта или реконструкции объектов производственного, социального и иного назначения в необжитых, отдаленных районах или районах с особыми природными условиями, а также в целях осуществления иной производственной деятельности.

Работники, привлекаемые к работам вахтовым методом, в период нахождения на объекте производства работ проживают в специально создаваемых работодателем вахтовых поселках, представляющих собой комплекс зданий и сооружений, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности указанных работников во время выполнения ими работ и междусменного отдыха, либо в приспособленных для этих целей и оплачиваемых за счет работодателя общежитиях, иных жилых помещениях.

Как указанной в ст. 300 Трудового кодекса РФ при вахтовом методе работы устанавливается суммированный учет рабочего времени за месяц, квартал или иной более длительный период, но не более чем за один год.

Учетный период охватывает все рабочее время, время в пути от места нахождения работодателя или от пункта сбора до места выполнения работы и обратно, а также время отдыха, приходящееся на данный календарный отрезок времени.

По нашему мнению, в том числе с учетом положения ст.ст. 106, 297, 300 Трудового кодекса РФ при работе вахтовым методом все дни еженедельного непрерывного отдыха могут приходиться на время междувахтового отдыха в пределах учетного периода.

Вместе с тем, в ряде случаев, судебная практика по данному вопросу неоднозначна и противоречива.

***О применении положений статьи 360 Трудового кодекса РФ) при организации внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей***

В соответствии с пунктом 12 части 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) особенности организации и проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

Согласно ч. 6 ст. 360 Трудового кодекса РФ предметом проверки работодателей является соблюдением требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнение предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений, и о проведении мероприятий по предотвращению нарушений норм трудового права и по защите трудовых прав граждан.

Частью 7 названной статьи установлены основания для проведения внеплановых проверок работодателей.

*Решение о выборе вида, основания проверки принимается в каждом случае в соответствии с материалами о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, прав работников.*

В силу ч. 3 ст. 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Верховный Суд Российской Федерации рассматривает жалобы, протесты на вступившие в законную силу постановления судьи по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов на указанное постановление в случае, если они были рассмотрены председателями соответствующих верховных судов республик, краевых, областных судов.

***Вправе ли государственный инспектор труда принять решение о восстановлении работника на работе, об отмене дисциплинарного взыскания, а также о том, подлежит ли применению судом срок, установленный ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ***

Вопрос о том, вправе ли государственный инспектор труда принять решение о восстановлении работника на работе, об отмене дисциплинарного взыскания, а также о том, подлежит ли применению судом срок, установленный ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ при рассмотрении дела об оспаривании такого решения, обсуждались на заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации 1 июня 2011 года, и ответ на них

утверждён, и включён в Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 1 квартал 2011 года в следующей редакции:

«Ответ: Согласно ч. 1 и ч. 3 ст. 192 Трудового кодекса РФ к дисциплинарным взысканиям, в частности, относится увольнение работника. Работник имеет возможность обжалования дисциплинарного взыскания в государственную инспекцию труда и (или) в органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (ч. 7 ст. 193 Трудового кодекса РФ).

Положения ст. 83 Трудового кодекса РФ, предусматривают следующие основания прекращения трудового спора:

- восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда (п. 2 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ);

- отмена решения суда или отмена (признание незаконным) решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе (п. 11 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ).

Исходя из приведённых положений ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ и ч. 7 ст. 193 Трудового кодекса РФ и учитывая полномочия государственной инспекции труда, установленные абзацем вторым ст. 356 Трудового кодекса РФ и абзацем шестым ст. 357 Трудового кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что государственный инспектор труда вправе устранить нарушения, допущенные в отношении работника, в том числе и при его увольнении, присущим данному органу административно-правовым способом – посредством вынесения обязательного для работодателя предписания об отмене приказа работодателя о применении к работнику дисциплинарного взыскания или приказа об увольнении работника.

Вынесенное государственным инспектором труда в адрес работодателя предписание об отмене приказа об увольнении работника может быть обжаловано работодателем в суд (ст. 361 Трудового кодекса РФ).

Независимо от способа инициирования работодателем дела об оспаривании данного предписания в суде, суд при рассмотрении такого дела проверяет законность увольнения работника, которого привлекают к участию в деле.

Срок обращения для самого работника в суд за разрешением индивидуального трудового спора, согласно ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ, составляет по спорам об увольнении один месяц.

Поэтому в случае возбуждения в суде дела об оспаривании предписания об отмене приказа об увольнении работника за пределами указанного срока, работодатель вправе заявить о применении последствий пропуска работником срока, установленного ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ.

Данный вопрос решается судом в каждом конкретном случае исходя из уважительности причин пропуска работником этого срока.».

### ***Проведение внеплановых проверок в отношении органов местного самоуправления***

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) регулируются Федеральным законом № 294-ФЗ.

Общие основания проведения внеплановых проверок изложены в ч.2 ст.10 Федерального закон № 294-ФЗ.

При этом, учитывая положения п. 12 ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ, применительно к федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства, дополнительные основания проведения внеплановой проверки изложены в ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса ТК РФ.

Из содержания ч. 2.6 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» усматривается, что по обращениям работников органов местного самоуправления, деятельность которых урегулирована нормами трудового законодательства, внеплановая проверка (как выездная, так и документарная) может быть проведена исключительно при возникновении чрезвычайных ситуаций, угрозы жизни и здоровью граждан, а также массовых нарушениях прав граждан.

Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Чувашской Республики в апелляционном определении от 24 мая 2017 года по делу № 33а-2263/2017 поддержала позицию о невозможности проведения проверки в отношении органа местного самоуправления на основании обращения работника (абз. 6 ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса РФ).

Вместе с тем, подобное толкование ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по мнению Роструда, ставит работников органов местного самоуправления, например, водителей, обслуживающих персонал, в дискриминационное и незащищенное положение в отличие от иных работников, по обращениям которых внеплановая проверка может быть проведена на основании абз. 6 ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса РФ.

Трудовой кодекс РФ является социальным кодифицированным законом относительно защиты трудовых прав работников и подлежит приоритетному применению относительно Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С целью разрешения возникающих споров по вопросам проведения внеплановых проверок в отношении органов местного самоуправления, Федеральной службой по труду и занятости был направлен соответствующий запрос в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выраженной в письме Генеральной прокуроры Российской Федерации от 26.03.2019 № 76/2-169-2019, проверки соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Трудовым кодексом РФ.

С целью надлежащей и единообразной практики организации деятельности территориальных органов Роструда, в том числе по взаимодействию с органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации и защите трудовых прав работников органов местного самоуправления, позиция Роструда, изложенная выше, подлежит безусловному исполнению.

#### ***Извещения органов прокуратуры о проведении внеплановых выездных проверок***

Согласно п. 12 ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства при организации и проведении проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры осуществляется с особенностями, установленными другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 8 ст. 360 Трудового кодекса РФ внеплановая выездная проверка по основаниям, указанным в абзацах 4 и 5 части 7 названной статьи, может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры.

Исчерпывающий перечень грубых нарушений требований к организации и проведению мероприятий по контролю содержится в ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, неизвещение органов прокуратуры в который не включено.

Вместе с тем несоблюдение должностными лицами контрольно-надзорных органов указанных требований к организации и проведению проверок хозяйствующих субъектов недопустимо.

#### ***О проведении проверки незамедлительно***

Согласно ч. 8 ст. 360 Трудового кодекса РФ в случае поступления в федеральную инспекцию труда обращений и заявлений граждан о фактах

нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований охраны труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников, а также приведших к невыплате или неполной выплате в установленный срок заработной платы, других выплат, причитающихся работникам, внеплановая выездная проверка по данному основанию может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры.

Порядок такого извещения определен ч. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ и заключается в направлении прокурору в течение двадцати четырех часов соответствующего заявления органа государственного контроля (надзора) с приложением документов, относящихся к мероприятию по контролю.

Вывод о возможности применения такого порядка исключительно для случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям основан на неверном толковании названных положений Трудового кодекса РФ и Федерального закона № 294-ФЗ.

Обязанность направления в прокурору в рассматриваемой ситуации заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по типовой форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141, предусмотрена частью 12 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

При организации внеплановой проверки по основаниям, установленным ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса РФ, в раздел «Основания проведения проверки» такого заявления подлежит внесению ссылка на конкретный абзац данной нормы.

Признак незамедлительности носит оценочный характер, поэтому устанавливать его наличие следует с учетом конкретных обстоятельств.

Проверка может быть признана незамедлительной при условии ее проведения в минимальный (объективно и разумно необходимый для организации мероприятия по контролю) срок с момента поступления соответствующей информации.

### ***Оформление распоряжений о проведении проверок***

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Согласно п. 5.1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа

государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля указываются подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами.

С учетом изложенного в распоряжение (приказ) о проведении проверки подлежат внесению сведения о конкретных положениях нормативных правовых актов, в которых содержатся обязательные требования и (или) требования, установленные муниципальными правовыми актами, подлежащие проверке, а не перечень таких актов.

### ***О предписании по контрольной проверке***

В соответствии с абз. 2 ст. 356 Трудового кодекса РФ в соответствии с возложенными на нее задачами федеральная инспекция труда осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе, посредством проверок и выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений.

Действующий в настоящее время порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей урегулирован нормами Федерального закона № 294-ФЗ.

Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закон № 294-ФЗ предусмотрена обязанность должностных лиц орган государственного контроля (надзора) при выявлении нарушений обязательных требований выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

При этом, сведения о выявленных нарушениях обязательных требований, как это предусмотрено п. 7 ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ, указываются в акте проверки.

Исходя из буквального толкования пункта первой части первой статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ у должностного лица, проводившего внеплановую проверку исполнения предписания (первоначальное предписание) и установившего в ходе проверки факт его неисполнения, возникает обязанность выдать юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предписание об устранении нарушения (повторное предписание), поскольку в акте проверки будет указано о выявленном нарушении абзаца одиннадцатого ч. 2 ст. 22 Трудового кодекса РФ.

### ***О применении сроков, установленных статьей 392 Трудового кодекса РФ***

Согласно ч. 1 ст. 392 Трудового кодекса РФ работник имеет право обратиться в суд за разрешением индивидуального трудового спора в течение трех месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении – в течение одного

месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки.

При пропуске по уважительным причинам указанных сроков они могут быть восстановлены судом (ч. 4 ст. 392 Трудового кодекса РФ).

Таким образом, сроки для обращения за защитой трудовых прав в органы прокуратуры или государственную инспекцию труда нормами ст. 392 Трудового кодекса РФ не регламентируются.

В силу ст. 199 Гражданского кодекса Российской Федерации требование о защите нарушенного права принимается к рассмотрению судом независимо от истечения срока исковой давности.

Разъясняя порядок применения ст. 392 Трудового кодекса РФ, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 16 постановления от 29.05.2018 № 15 указал, что об уважительности причин пропуска срока на обращение в суд за разрешением индивидуального трудового спора может свидетельствовать своевременное обращение работника с письменным заявлением о нарушении его трудовых прав в органы прокуратуры и (или) в государственную инспекцию труда, которыми в отношении работодателя было принято соответствующее решение об устранении нарушений трудовых прав работника, вследствие чего у работника возникли правомерные ожидания, что его права будут восстановлены во внесудебном порядке.

Федеральный государственный надзор в сфере труда осуществляется Рострудом и его территориальными органами посредством проведения плановых и внеплановых проверок в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 294-ФЗ, с учетом особенностей, установленных Трудового кодекса РФ.

Согласно ч. 5 ст. 360 Трудового кодекса РФ основанием для проведения внеплановой проверки является поступление в федеральную инспекцию труда обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ по результатам проверки уполномоченное должностное лицо территориального органа Роструда, проводившее проверку, оформляет акт о результатах проверки соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В акте отражаются сведения о фактах выявленных нарушений трудовых прав работников, трудового законодательства. К указанному акту прилагаются предписание с требованием об устранении выявленных в ходе указной проверки нарушений, а также протокол об административном правонарушении. О результатах рассмотрения обращения сообщается заявителю.

С учетом изложенного полагаем, что рассмотрение обращений граждан о нарушении трудовых прав и принятие мер реагирования должно

осуществляться Рострудом и его территориальными органами независимо от сроков, установленных ст. 392 Трудового кодекса РФ.

***О частных службах найма и трудоустройства в отношении обеспечения занятости моряков***

Правовую основу регулирования деятельности, связанной с наймом и трудоустройством моряков составляют нормы международного права, в частности Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве, ратифицированная Российской Федерацией 20 августа 2012 года.

Положения Конвенции 2006 год о труде в морском судоходстве закрепляют обязанности государства, а также государственных и частных служб найма и трудоустройства в отношении обеспечения занятости моряков, в том числе предусматривают создание и порядок действия государственных или частных служб по найму и трудоустройству моряков.

Так, положения Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве, устанавливающие обязанность лицензирования деятельности частных служб по найму и трудоустройству.

Пунктом 2 раздела «Наем и трудоустройство» Стандарта А1.4 Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве установлено, что если на территории государства – члена действуют службы подбора и трудоустройства моряков, основной задачей которых является наем и трудоустройство моряков или которые нанимают и трудоустраивают значительное число моряков, то их деятельность осуществляется только в соответствии с основанной на нормах системой лицензирования или сертификации, либо иной формой регулирования.

Таким образом, нормы международного договора предписывают частным службам по подбору и трудоустройству моряков осуществлять свою деятельность на основании лицензии или сертификата, выданного компетентным органом.

Кроме того, в соответствии с пунктом 6 Стандарта А1.4 Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве компетентный орган осуществляет строгий надзор и контроль за всеми службами подбора и трудоустройства моряков, действующими на территории соответствующего государства-члена. Все лицензии или сертификаты либо аналогичные формы разрешения на осуществление оперативной деятельности частных служб на его территории предоставляются или возобновляются только после проверки того, что соответствующая служба подбора и трудоустройства моряков отвечает требованиям национального законодательства и нормативных правовых актов.

В целях реализации конвенционных норм, в Российской Федерации было принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 996 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств

Российской Федерации, вытекающих из Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве», в соответствии с которым Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет обеспечение соблюдения требований Конвенции, предусмотренных правилами 1.1 «Минимальный возраст», 1.4 «Подбор и трудоустройство» (в части подбора и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под государственным флагом Российской Федерации), 2.1 «Трудовые договоры моряков», 2.2 «Заработная плата», 4.3 «Охрана здоровья, обеспечение безопасности и предупреждение несчастных случаев» (в части обеспечения безопасности и предупреждения несчастных случаев), 4.5 «Социальное обеспечение» и 5.2 «Обязанности, связанные с обеспечением рабочей силой».

Таким образом, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации является компетентным органом в вопросах подбора и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

В настоящее время вопросы лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей и моряков (граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства) определены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2012 года № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации», положения которого распространяются исключительно на моряков, плавающих под флагом иностранного государства.

***Направление материалов проверок в следственные органы и привлечение виновных лиц к ответственности***

В случае если в результате проведенных надзорных мероприятий были выявлены нарушения обязательных требований, содержащих признаки преступлений, предусмотренных статьями 136, 143, 145, 145-1, 201, 285, 286, 292, 293, 318, 319 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ), уполномоченные должностные лица территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости в порядке, установленном п.п. 92-96 Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденного приказом Министерства труд и социальной защиты Российской Федерации от 30.10.2012 № 354н, направляют материалы

проверки в следственные органы для рассмотрения в установленном законодательством порядке вопроса о привлечении виновных должностных лиц к уголовной ответственности.

Следует отметить, что ч. 2 ст. 145.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность не только за наличие задолженности по заработной плате свыше двух месяцев, но и за выплату заработной платы свыше двух месяцев в размере ниже установленного ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

### ***Оформление акта проверки, в части указания сведения о результатах проверки и выявленных нарушениях***

Согласно п. 7 ч. 2 ст. 16 Федерального закон № 294 в акте проверки указываются сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения.

Пунктом 59 Административного регламента от 30.10.2012 № 354н предусмотрено, что в акте проверки отражаются установленные в ходе проверки факты соответствия или несоответствия осуществляемой проверенным лицом деятельности, выполняемых работ либо оказываемых услуг обязательным требованиям в сфере труда, указываются подробные сведения о фактах выявленных нарушений обязательных требований в сфере труда, неповиновения законному распоряжению или требованию уполномоченного должностного лица территориального орган Роструд, а также воспрепятствования осуществлению им своих служебных обязанностей (при наличии указанных фактов).

В нарушение установленного требования в многочисленных случаях в актах проверки не указываются подробные сведения о выявленных нарушениях; не указываются результаты проверки, ограничиваясь фразами «нарушений не выявлено» без изложения изученных документов и результатов такого изучения.

### ***Обоснованность проверок***

Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закон № 294-ФЗ обращения заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации.

При этом, необходимо учитывать, что на основании обращения, направленного без ЕСИА, может быть проведена предварительная проверка для выяснения существенно значимых обстоятельств и рассмотрения вопроса

о принятии возможных мер инспекторского реагирования, в том числе в рамках производства по делу об административном правонарушении.

***Меры по легализации трудовых отношений и неисполнение требований пункта 28 Положения об особенностях расследования несчастных случаев в части направления материалов расследования в суд для установления факта наличия трудовых отношений между пострадавшим и работодателем***

В ходе расследования комиссией под председательством государственного инспектора труда несчастного случая со смертельным исходом, происшедшего 25.08.2017 с подсобником ИП Фамилия, установлено, что между ИП Фамилия и погибшим был оформлен, но не подписан, гражданско-правовой договор № 1 от 25.08.2017, ссылаясь на который комиссия по расследованию несчастного случая пришла к выводу квалифицировать данный несчастный случай как не связанный с производством в связи с отсутствием трудовых отношений. Сведения об иных договорах, в том числе гражданско-правового характера в материалах расследования отсутствуют. Таким образом, вывод о квалификации несчастного случая сделан комиссией на основании неподписанного сторонами договора, а следовательно, не имеющего юридической силы и являющегося недействительным.

Вместе с тем, в ходе расследования комиссией не рассмотрен вопрос наличия трудовых отношений, неоформленных трудовым договором, а именно в ходе опроса очевидцев и ИП Фамилия они подтверждают, что погибший периодически привлекался для производства работ в связи с временным увеличением объема производства.

Кроме того, в гражданско-правовом договоре № 1 от 25.08.2017 (который якобы планировалось подписать) вместо конкретного объема услуг или работ указана трудовая функция, денежная выплата полагалась в размере 20 000 рублей в месяц, «в случае неполного месяца оказания услуг, стоимость услуг определяется из количества полных календарных дней в месяце оказания услуг», то есть оплата должна была проводиться исходя из фактически отработанного времени.

В ходе расследования не рассмотрен вопрос режима рабочего времени погибшего. Установлено, что погибший участвовал в технологическом процессе ИП Фамилия, на его оборудовании, с использованием его материалов на его производственной площади, таким образом, погибший лично выполнял за плату трудовую функцию (вид работы) в интересах, под управлением и контролем ИП Фамилия.

Штатное расписание в материалах расследования, указанного несчастного случая, отсутствует. Согласно журналам инструктажей у ИП

Фамилия работают начальник мебельного производства, заместитель начальника мебельного производства, менеджеры.

Изготовители или сборщики мебели у ИП Фамилия отсутствуют.

Комиссией по расследованию не рассмотрен вопрос осуществления ИП Фамилия технологического процесса по сборке мебели без наличия изготовителей или сборщиков мебели и не дана оценка данному обстоятельству. Таким образом, отношения между погибшим и ИП Фамилия могут соответствовать требованиям ст.ст. 15 и 59 Трудового кодекса РФ, то есть могут являться трудовыми отношениями, подлежащими оформлению срочным трудовым договором в связи с заведомо временным расширением производства или объема оказываемых услуг.

Кроме того, в нарушение требований п. 28 Положения об особенностях расследования несчастных случаев материалы расследования данного несчастного случая с указанием вышеперечисленных признаков трудовых отношений не были направлены председателем комиссии государственным инспектором труда Гострудинспекции в суд в целях установления характера правоотношений между погибшим и ИП Фамилия.

#### ***По вопросам применения КоАП РФ***

В соответствии со ст. 363 Трудового кодекса РФ лица, не исполняющие предъявленные им предписания, несут установленную федеральными законами ответственность.

По поводу возможности одновременного привлечения указанных лиц к административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права) и 19.5 КоАП РФ (невыполнении в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), необходимо отметить следующее.

В силу ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Поэтому нарушения норм трудового законодательства, отраженные в первоначальном предписании и получившие административно-правовую оценку в ходе первичной проверки, не могут служить основанием для повторного привлечения лиц, не исполняющих предъявленные им предписания, к ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ.

## ***8. Практика применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности***

В рамках установленных полномочий Роструд осуществляет обобщение практики применения и анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и подготовку соответствующих предложений по их совершенствованию.

Кроме того, в 2018 году осуществлялся сбор, обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере труда и расследования несчастных случаев, в том числе в целях выявления и устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

Целями обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

совершенствование правовой системы Российской Федерации в сфере труда и расследования несчастных случаев;

обеспечение единства практики применения Федеральной службой по труду и занятости и ее территориальными органами в субъектах Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, иных нормативных документов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации (далее - обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Роструда путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований в сфере труда и расследования несчастных случаев;

повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований в сфере труда и расследования несчастных случаев;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций и противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Многообразие источников трудового права обуславливает необходимость упорядочения существующей нормативно-правовой базы. Отсутствие должной систематизации трудового законодательства, наличие пробелов и коллизий в трудовом праве оказывают негативное влияние на эффективность правоприменительной деятельности и на практике существенно ограничивают возможность должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, оперативно находить и правильно применять необходимые нормы права.

Отсутствие четкого перечня вопросов, относимых к категории индивидуального трудового спора, позволяет судам практически любое нарушение трудового законодательства относить к данной категории и отменять предписания государственных инспекторов труда.

#### *Субсидиарная ответственность*

В Российской Федерации существенно изменилось законодательство, в части порядка привлечения контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности. В случае образования задолженности по заработной плате действующее законодательство позволяет всем заинтересованным лицам, в том числе и надзорным органам и бывшим работникам обратиться в ФНС России с соответствующим возражением против исключения из ЕГРЮЛ как недействующего юридического лица. В случае поступления возражения такая процедура прекращается и ликвидировать юридическое лицо возможно только при инициировании процедуры банкротства, которая и позволяет привлечь к субсидиарной ответственности лиц, которые не принимали должных мер к выплате заработной платы.

#### *Принудительное исполнение предписаний*

Также необходимо отметить и положительную тенденцию по принудительному исполнению предписаний государственных инспекций труда с учетом положений пункта 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2018 № 15 «О применении судами законодательства, регулирующего труд работников, работающих у работодателей – физических лиц и у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям».

Например, об уважительности причин пропуска срока на обращение в суд за разрешением индивидуального трудового спора может свидетельствовать своевременное обращение работника с письменным заявлением о нарушении его трудовых прав в органы прокуратуры и (или) в государственную инспекцию труда, которыми в отношении работодателя было принято соответствующее решение об устранении нарушений трудовых прав работника, вследствие чего у работника возникли правомерные ожидания, что его права будут восстановлены во внесудебном порядке.

Также в 2018 году продолжилась работа Рабочей группы по выявлению устаревших и (или) избыточных обязательных требований трудового законодательства, проверка которых осуществляется в ходе надзорных мероприятий, и пересмотру подзаконных нормативных правовых актов в целях исключения устаревших и (или) избыточных обязательных требований трудового законодательства, созданная при Минтруде России, в которую также входят должностные лица Роструда.

***9. Предложения по устранению устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций, а также по совершенствованию трудового законодательства и практике его применения***

Федеральной службой по труду и занятости в 2018 году были подготовлены и направлены в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации проекты следующих федеральных законов:

Всего в 2018 году Рострудом было подготовлено и направлено в Минтруд России 6 проектов федеральных законов:

1. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в целях совершенствования регулирования вопросов привлечения и использования иностранной рабочей силы» (проект федерального закона находится на рассмотрении в Минтруде России);

2. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части предоставления работодателю и работнику возможности ведения и предоставления документов в электронном виде)»; «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»; «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (проекты федеральных законов находятся на рассмотрении в Минтруде России);

3. «О внесении изменений в статью 357 Трудового кодекса Российской Федерации» (проект федерального закона находится на рассмотрении в Минтруде России);

4. «О внесении изменений в Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» (проект федерального закона находится на согласовании в Минтруде России);

5. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект федерального закона находится на рассмотрении в Минтруде России);

6. «О внесении изменений в статью 407 Трудового кодекса Российской Федерации» (проект федерального закона находится на рассмотрении в Минтруде России).