

Приложение к приказу
Федеральной службы
по труду и занятости
от «__» _____ 2020 г.
№ _____

**Обзор 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 2019 год**

Содержание:

1. Введение.

2. Анализ причин нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

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

2.2. Анализ результатов надзорной деятельности за соблюдением требований законодательства об охране труда, в том числе и выявленных нарушений порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве.

2.3. Анализ состояния и причин производственного травматизма.

3. Рекомендации по созданию и обеспечению функционирования системы управления охраной труда.

3.1. Обеспечение функционирования СУОТ (распределение обязанностей в сфере охраны труда между должностными лицами работодателя).

3.2. Процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда:

✓ 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.

3.3. Планирование улучшений функционирования СУОТ.

3.3.1. Управление документами СУОТ.

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

4. Анализ практики применения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Проблемы применения законодательства в установленной сфере деятельности. Предложения по устранению устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций, а также по совершенствованию трудового законодательства и практике его применения.

4.1. Практика применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

4.1.1. Предоставление неполного рабочего времени и выплаты пособия по уходу за ребенком.

4.1.2. Принудительное исполнение обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику.

4.1.3. Анализ судебной практики по вопросу отмены предписаний государственных инспекторов труда.

4.1.4. Определение территориального принципа организации и проведения проверок

4.2. Совершенствование надзорной деятельности и совершенствования законодательства о труде и охране труда (предложения о внесении изменений в нормативные акты, в том числе в Трудовой кодекс Российской Федерации).

6. Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 13 июня 2019 г. № 160 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

7. Формирование концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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 (далее – Положение № 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».

Роструд в соответствии с пунктом 4 Положения № 324 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 (далее – гострудинспекции).

Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, 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.

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 переговоров, 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.

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

Общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, соответствующего муниципального образования, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) со стороны контрольного органа составила на конец декабря 2019 года 7 542 797.

В 2019 году территориальными органами Роструда в порядке реализации представленных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей было проведено 131 286 проверок по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, что на 4,2% меньше, чем в 2018 году.

В 2019 году наибольший удельный вес в общем количестве проведенных проверок приходится на организации, осуществляющие деятельность в сфере:

- ✓ оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 16,4%;
- ✓ строительства – 9,6%;
- ✓ обрабатывающего производства – 9,3%;
- ✓ образования – 6,7%;
- ✓ транспорта – 5,4%;
- ✓ предоставления прочих коммунальных, социальных услуг – 6,2%;
- ✓ здравоохранения и предоставления социальных услуг – 7,4%;
- ✓ сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства – 4,1%;
- ✓ добыча полезных ископаемых – 2,2%;
- ✓ другие виды экономической деятельности – 32,2%.

В ходе проведенных в 2019 году всех надзорных мероприятий, в том числе и расследования несчастных случаев на производстве, было выявлено свыше 308,6 тыс. нарушений трудового законодательства.

Общее количество выявленных в 2019 году нарушений составило 95,6% от количества нарушений, выявленных в 2018 году. В среднем в ходе одной проверки в 2019 году было выявлено 2,3 нарушения, что осталось на уровне показателя 2018 года (было 2,3).

Относительное количество нарушений, выявленных в среднем одним госинспектором труда в 2019 году, составило 147,8 нарушений, что на 4,9% меньше аналогичного показателя 2018 года (155,5).

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

- ✓ сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 15 679;
- ✓ добыча полезных ископаемых – 11 601;
- ✓ обрабатывающие производства – 40 140;
- ✓ строительство – 39 661;
- ✓ оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 38 106;
- ✓ транспорт, в том числе железнодорожный, автомобильный, водный, воздушный – 18 903;
- ✓ образование – 16 266;
- ✓ здравоохранение и предоставление социальных услуг – 21 258;
- ✓ предоставление прочих коммунальных, социальных услуг – 21 168;
- ✓ другие виды экономической деятельности – 85 838.

Анализ результатов надзорной деятельности гострудинспекций свидетельствует, что причинами и условиями сохраняющейся массовости нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на протяжении последних лет является:

износ и старение на ряде предприятий основных производственных фондов;

не в полном объеме производится финансирование работодателями мероприятий по охране труда (в т.ч. проведения необходимых обучений и проверок знаний в учебных центрах руководителей и работников по обучению безопасным методам и приемам работ на высоте);

отсутствие системы управления охраной труда, как основного фундамента соблюдения трудового законодательства;

отсутствие системы эффективно действующих экономических, административных и правовых (в том числе уголовно-правовых) механизмов, стимулирующих работодателей к безусловному соблюдению требований законодательства о труде;

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

непринятие работодателем достаточных мер по организации трудового процесса;

не осуществление работодателем действенного контроля за действиями должностных лиц, ответственных за организацию и ведение кадрового документооборота;

несоответствие локальных актов, принимаемых работодателем, трудовому законодательству;

непринятие работодателями действенных мер воздействия к нарушителям требований трудового законодательства;

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

На фоне социально-экономических потрясений, невозможности прогнозирования спроса и предложений, политико-экономических санкций, финансово-экономические причины являются лидирующими среди причин нарушений со стороны работодателей требований трудового законодательства.

В целях устранения нарушений трудового законодательства, выявленных территориальными органами Роструда в ходе проведённых в 2019 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 69,5 тыс. обязательных для исполнения предписаний, что составило 91,5% от уровня 2018 года. При этом относительное количество предписаний, выданных в течение года в среднем одним госинспектором труда, составило 33,3 предписания, что меньше данного показателя 2018 года на 9,0%.

Удельный вес устранённых нарушений в общем количестве выявленных нарушений по вопросам соблюдения трудовых прав работников (с учётом того, что в 2019 году гострудинспекциями проводились проверки по поручениям Правительства Российской Федерации, в ходе которых выданы предписания и срок исполнения которых закончится в первом квартале 2020 года) составил 81,6%.

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 9,0 тыс. работников, что в 1,8 раза меньше, чем в 2018 году. Число работников, отстранённых в среднем одним госинспектором труда, составило 4 человека, что в 2 раза меньше, чем в 2018 году.

В 2019 году по сравнению с 2018 годом произошло увеличение на 1,0% количества случаев привлечения к административной ответственности в виде штрафа лиц, виновных в допущенных нарушениях трудового законодательства.

В 2019 году сохраняется тенденция высокого количества привлечения к административной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях трудового законодательства в виде предупреждения.

Так, в 2019 году государственными инспекторами труда по результатам проведенных проверок были приняты решения о наложении административных наказаний в виде предупреждений на 39 507 виновных лица, включая субъекты малого предпринимательства – 5 518, что составляет 13,9% от общего количества вынесенных предупреждений, и субъекты среднего предпринимательства 1 422.

За 2019 год государственными инспекторами труда по результатам проведенных проверок и расследований несчастных случаев на производстве были приняты решения о наложении административных наказаний в виде штрафа на 141,9 тыс. виновных лиц, включая:

70,9 тыс. должностных лиц (50,0%);

11,2 тыс. индивидуальных предпринимателей (7,8%);

59,7 тыс. юридических лиц (42,0%);

30 на гражданина (0,02%).

Общая сумма наложенных административных штрафов составила 3 737,8 млн. рублей, что на 484,07 млн. рублей (или на 12,9%) больше, чем в аналогичном периоде прошлого года.

В доход федерального бюджета было перечислено 3 246,5 млн рублей в виде штрафов, что на 316,01 млн рублей (или на 9,7%) больше, 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 6 868 должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица, включая дисквалификацию 28 виновных должностных лиц за нарушения трудового законодательства, государственных нормативных требований охраны труда допустивших повторно аналогичные нарушения требований трудового законодательства.

В 2019 году относительный показатель уровня принятых судебных решений о дисквалификации должностных лиц составил более 5,45% от общего количества направленных в суд протоколов о дисквалификации должностных лиц.

В 2019 году относительный показатель уровня вынесенных судебных решений составил 54,7% от общего количества направленных в суд протоколов об административных правонарушениях.

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

Несмотря на небольшое снижение, в течение 2019 года продолжает сохраняться высокий уровень работодателей допускающих задержку выплаты заработной платы.

К концу 2019 года удалось добиться существенного снижения задолженности по заработной плате.

Так, количество хозяйствующих субъектов, в которых были выявлены случаи задержки заработной платы за 2019 год, составило – 12 456 субъектов, что в 1,13 раза ниже, чем в 2018 году, в том числе:

индивидуальных предпринимателей, включая крестьянские (фермерские) хозяйства – 956;

юридических лиц – 11 499, из которых наибольшее количество занимают лица, относящиеся к малому и среднему предпринимательству – 7 248, что на 1,18 раз ниже, чем в 2018 году.

За 2019 год гострудинспекциями установлено более 72,6 тыс. нарушений работодателями законодательства об оплате труда, из которых 14,1 тыс. по задолженности по заработной плате (что в 1,10 раза меньше, чем в предыдущем году).

В целях учета и ликвидации задолженности по заработной плате гострудинспекциями в 2019 году на постоянной основе ведется 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 31 декабря 2019 г. в перечень включено более 2,4 тыс. хозяйствующих субъектов, имеющих задолженность по заработной плате в размере 12,94 млрд рублей, из которых 7,47 млрд рублей приходится на организации находящиеся в стадии банкротства (936 организаций). Вместе с тем под контролем Роструда постоянно находится более 8,2 тыс. хозяйствующих субъектов.

В январе – декабре 2019 г. уровень текущей задолженности по заработной плате по данным Росстата находился в интервале от 2,4 до 2,94 млрд рублей (максимальное значение в июне, апреле 2019 года – 2,9 млрд рублей, минимальное значение - 2,4 млрд рублей в январе 2019 года).

В течение 2019 года уровень текущей задолженности по заработной плате по оперативным данным гострудинспекций находился в интервале от 8,17 до 10,00 млрд рублей (максимальное значение в декабре 2019 года –

10,00 млрд рублей, минимальное значение 8,17 млрд рублей в феврале этого же года).

При этом за 12 месяцев 2019 года по результатам надзорно-контрольных мероприятий гострудинспекций удалось добиться погашения задолженности по заработной плате в размере 14,44 млрд рублей более чем 549 тыс. работникам.

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

Работа Роструда по выявлению и погашению задолженности по заработной плате проводится также в тесном взаимодействии с органами прокуратуры и службой судебных приставов.

За 2019 год поступило более 136 тыс. обращений по вопросам задолженности по заработной плате (в 2018 году – более 164 тыс. обращений). Практически по всем обращениям были проведены надзорно-контрольные мероприятия, выдано более 7 тыс. обязательных для исполнения предписаний.

Исходя из анализа правоприменительной практики самая сложная ситуация складывается с организациями должниками, находящимися в стадии банкротства. При этом, именно ситуация с банкротами становится наиболее социально взрывоопасна.

Применение мер инспекторского реагирования к организациям, находящимся в стадиях банкротства не возможно, поскольку в силу Федерального закона о банкротстве предусмотрена очередность удовлетворения требований кредиторов.

В силу Федерального закона предписание о погашении задолженности по заработной плате выдано быть не может, так как указанным законом предусмотрена очередность удовлетворения требований кредиторов, а также применить меры административного наказания.

Справочно:

Согласно ст. 134 указанного закона требования об оплате труда лиц, работающих или работавших (после даты принятия заявления о признании должника банкротом) по трудовому договору, требования о выплате выходных пособий удовлетворяются во вторую очередь.

В связи с чем, работа Роструда с задолженностью не ограничивается только мерами инспекторского реагирования, эта работа носит системный, целенаправленный и далеко неформальный характер.

Рострудом, на уровне руководства, с целью принятия необходимых дополнительных мер, направленных на погашение задолженности по

заработной плате, в течение 2018-2019 годов было организовано и проведено около 200 совещаний с представителями органов исполнительной власти, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, руководителями гострудинспекций, конкурсными управляющими и руководителями организаций по вопросу погашения задолженности по заработной плате в организациях, имеющих задолженность свыше 25 млн рублей.

Налажена работа по взаимодействию с Росреестром, саморегулируемым организациями и арбитражными управляющими, ФНС России, Следственным комитетом РФ, органами прокуратуры, органами власти субъектов Российской Федерации.

Работа с Росреестром, саморегулируемым организациями и арбитражными управляющими по погашению задолженности по заработной плате, направлена на привлечение контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, инициирование обращения в суд об изменении очередности удовлетворения текущих требований кредиторов должника. Работа направлена на уточнение порядка привлечения к субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц, чтобы к ответственности привлекались не номинальные руководители, а реальные лица, которые принесли ущерб кредиторам. Иски о привлечении к субсидиарной ответственности контролирующих лиц подаются, вместе с тем взыскание денежных средств не происходит.

В большинстве субъектов Российской Федерации при активном содействии территориальных органов Роструда организована работа муниципальных межведомственных комиссий по выявлению и погашению задолженности по заработной плате.

Кроме того, с органами власти субъектов Российской Федерации решаются вопросы по привлечению инвесторов по покупке недвижимого имущества или возобновления производства на имеющемся имуществе должника, либо обеспечения организации - должника заказами.

Вместе с тем, подобная работа не всегда дает результат, а социальная напряженность не спадает.

Зачастую в отношении собственников и менеджмента хозяйствующих субъектов возбуждаются уголовные дела за хищения и злоупотребления полномочиями и поиск их имущества занимает очень продолжительное время, а иногда и является бесперспективным.

Чтобы исключить социальную напряженность государство вынуждено погашать задолженность из резервных фондов или использовать другие государственные институты для погашения задолженности по заработной плате.

2.2. Анализ результатов надзорной деятельности за соблюдением требований законодательства об охране труда, в том числе и выявленных нарушений порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве

В 2019 году Рострудом и его территориальными органами продолжалось осуществление системного государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В 2019 году всего расследовано более 9,5 тыс. несчастных случаев.

Вместе с тем, в 2019 году в Российской Федерации сохранилась тенденция снижения общего уровня травматизма связанного с производством. По оперативным сведениям гострудинспекций в субъектах Российской Федерации произошло 5 086 несчастных случаев с тяжелыми последствиями на производстве (в 2018 году – 6 069 несчастных случаев), снижение составило 16%.

В результате несчастных случаев с тяжелыми последствиями в 2019 году по Российской Федерации в организациях всех видов экономической деятельности погибли 1 312 работников, что на 359 человек или на 21% меньше, чем в 2018 году (1 671 человек).

В целях снижения уровня производственного травматизма гострудинспекциями осуществляется план проведения мероприятий по федеральному государственному надзору за состоянием условий и охраны труда в организациях.

В частности, гострудинспекции проверяют соблюдение работодателями установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве.

Основными формами работы государственных инспекторов труда (по охране труда) в данном направлении являются:

проведение проверок организаций по вопросам соблюдения установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;

взаимодействие с медицинскими организациями (в том числе с органами судебно-медицинской экспертизы) с целью выявления информации о травмированных (погибших) работниках;

сравнение оперативных данных о пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации;

взаимодействие с правоохранительными органами, включая органы прокуратуры с целью выявления сокрытых несчастных случаев на производстве;

мониторинг средств массовой информации.

В результате осуществления указанных мероприятий гострудинспекциями выявляются и расследуются в установленном порядке сокрытые несчастные случаи на производстве.

Так, в ходе осуществления системных мероприятий по выявлению фактов сокрытия работодателями несчастных случаев на производстве в 2019 году должностными лицами федеральной инспекции труда было выявлено и расследовано в установленном порядке 590 сокрытых несчастных случаев на производстве, включая 208 несчастных случаев со смертельным исходом.

Из общего количества выявленных нарушений (308 тыс.), в целях обеспечения государственного надзора и контроля за соблюдением установленного порядка расследования несчастных случаев на производстве, а также максимального исключения случаев нарушения прав работников, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве, и членов их семей, в 2019 году было выявлено 6,2 тыс. нарушений (в 2018 году – 7,7 тыс. нарушений) по результатам проведенных проверок по вопросам расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве.

По результатам проведенных расследований несчастных случаев на производстве гострудинспекциями было направлено в органы прокуратуры 5813 материалов для рассмотрения вопроса о привлечении к уголовной ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях требований трудового законодательства в связи с несчастными случаями на производстве. По ним было возбуждено 238 уголовных дел.

2.3. Анализ состояния и причин производственного травматизма

По оперативным сведениям гострудинспекций в 2019 году (из общего количества несчастных случаев с тяжелыми последствиями связанных с производством) произошло 3 705 тяжелых несчастных случаев, 1 099 несчастных случаев со смертельным исходом и 282 групповых несчастных случая.

Анализ состояния производственного травматизма в разрезе основных видов экономической деятельности показал, что наиболее высокий уровень производственного травматизма со смертельным исходом традиционно наблюдается в организациях таких видов экономической деятельности, как строительство, обрабатывающие производства, сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство, транспортировка и хранение, добыча полезных ископаемых.

В 2019 году по сравнению с 2018 годом снижение количества погибших в результате несчастных случаев с тяжелыми последствиями отмечено в хозяйствующих субъектах, осуществляющих деятельность в сфере строительства, добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, транспортировки и хранения, сельском, лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве, а также в ряде других видов экономической деятельности.

Анализ типологии несчастных случаев на производстве с тяжелыми последствиями, происшедших в 2019 году в организациях Российской Федерации, свидетельствует о том, что практически каждый третий несчастный случай (33%) произошёл в результате падения пострадавшего с высоты; 23% – в результате воздействия движущихся, разлетающихся, вращающихся предметов, деталей, машин и механизмов; 11% – в результате падения, обрушения, обвалов предметов, материалов; 12% – в результате транспортных происшествий (из них 95% произошли на наземном транспорте). Из общего количества несчастных случаев, происшедших в результате транспортных происшествий, 20% произошли при следовании на работу (с работы) на транспортном средстве работодателя, 5% во время пешеходного передвижения к месту работы.

В общей структуре причин несчастных случаев на производстве с тяжёлыми последствиями, происшедших в Российской Федерации, более 55% несчастных случаев обусловлены типичными причинами организационного характера: неудовлетворительная организация производства работ; нарушение правил дорожного движения; нарушение работником трудового распорядка и дисциплины труда; нарушение технологического процесса; недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда. Так, только по причине

неудовлетворительной организации производства работ в 2019 году произошел каждый третий (31%) несчастный случай.

В целях выявления реальных причин производственного травматизма Федеральная служба по труду и занятости разработала методические рекомендации (Приказ Роструда от 21 марта 2019 года № 77) для осуществления государственными инспекторами труда в субъектах Российской Федерации проверок создания и функционирования системы управления охраной труда у работодателей при проведении расследований несчастных случаев и внеплановых проверок в связи с несчастными случаями.

Согласно Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.04.2019 № 833-р, в целях реализации планов мероприятий по снижению производственного травматизма ежеквартально производится мониторинг обстоятельств несчастных случаев в разрезе видов экономической деятельности, а также их систематизация по видам происшествий и причинам несчастных случаев для предоставления сведений в Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации (Минстрой России, Минпромторг России, Минтранс России, Минэнерго России, Минсельхоз России).

3. Рекомендации по созданию и обеспечению функционирования системы управления охраной труда

При разработке настоящих Рекомендаций учтены требования Трудового кодекса РФ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3; 2018, № 42, ст. 6374), Типового положения о системе управления охраной труда, утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19.08.2016 № 438н (зарегистрирован в Минюсте России 13.10.2016, регистрационный № 44037) (далее – Типовое положение), а также практика расследований несчастных случаев и проведения внеплановых проверок в связи с несчастными случаями.

Работодатель обязан соблюдать трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в том числе требования о создании и обеспечении функционирования системы управления охраной труда (далее – СУОТ) в соответствии с абз. 4 статьи 212 Трудового кодекса РФ и Типового положения.

Расследование несчастного случая проводится в соответствии с требованиями статей 227-231 Трудового кодекса РФ, постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 24.10.2002 № 73 «Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, и положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 05.12.2002, регистрационный № 3999) и приложения к нему (далее – Постановление № 73) и в целях установления обстоятельств и причин несчастного случая, а также лиц, допустивших нарушения требований охраны труда, выработки предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждению аналогичных несчастных случаев.

В соответствии с пунктом 2 Типового положения 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.

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

приказ работодателя об утверждении Положения о системе управления охраной труда;

положение о системе управления охраной труда;

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.

- документы и записи, подтверждающие проведение работодателем анализа состояния охраны труда;

– политика в области охраны труда, содержащая цели в области охраны труда.

При определении Политики 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.

3.1. Обеспечение функционирования СУОТ (распределение обязанностей в сфере охраны труда между должностными лицами работодателя)

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.

3.2. Процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда

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;
- 6) 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.

План мероприятий по реализации процедур (далее – План)

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.

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 осуществление 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 корректирующее действие 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 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.

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 опасность;
- 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.

3.3. 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 труд, так как такие планы с практической точки зрения и направлены на улучшение функционирования СУОТ в части улучшения условий труда работников.

Реагирование на инциденты, аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания

В соответствии с пунктами 60-63 Типового положения, работодатель должен разработать:

- порядок выявления потенциально возможных аварий;
- порядок действий в случае их возникновения;
- порядок проведения планового анализа действий работников в ходе тренировок, предусматривающий возможность коррекции данных действий, а также внепланового анализа процедуры реагирования на аварии в рамках реагирующего контроля;
- порядок расследования аварий, несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также оформления отчетных документов.

Если отдельных локальных нормативных актов по расследованию несчастных случаев в организации нет, то в Положении о СУОТ организации может быть дана ссылка на то, что реагирование на несчастные случаи осуществляется в соответствии со статьями 227-231 Трудового кодекса РФ, а также в соответствии с Постановлением № 73.

Типовое положение не содержит определения понятия «инцидент». Следовательно, если организация относится к опасным производственным объектам, то целесообразно, учитывая требования Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных

производственных объектов», разработать или сделать ссылку на локальный акт, устанавливающий порядок реагирования на инциденты.

Если организация к опасным производственным объектам не относится, то целесообразно, прежде всего, в данном разделе дать определение понятия «инцидент» (исходя из специфики деятельности организации), а затем разработать порядок реагирования на инциденты. Также, при разработке данного порядка можно учитывать требования правил по охране труда, отраслевые нормативные документы, требования технических регламентов и тому подобное.

В соответствии с пунктом 64 Типового положения результаты реагирования на аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания оформляются работодателем в форме акта с указанием корректирующих мероприятий по устранению причин, повлекших их возникновение.

3.3.1. 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.

3.4. 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).

1) 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;

2) 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).

3) Далее целесообразно указать тип места происшествия.

Примеры типов мест происшествия:

а) строительная площадка;

б) крыша или строительные леса;

в) транспорт (указать вид транспортного средства):

- легковой;

- грузовой;
- общественный;
- строительная техника;
- дорожная техника;
- средства малой механизации;
- складской и внутривозвальной транспорт;
- локомотив;
- вертолет;
- самолет.

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

- д) складские помещения;
- е) офисные помещения;
- ж) железнодорожные пути;
- з) железнодорожный переезд;
- и) ремонтные помещения;
- к) производственные помещения;
- л) проезжая часть;
- м) тротуар или пешеходная зона;
- н) выполнение подземных работ;
- о) 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 ТК РФ);
- прохождение погибшим психиатрического освидетельствования (при наличии показаний) (согласно статье 213 ТК РФ);
- прохождение погибшим предрейсовых (предсменных) и послерейсовых (послесменных) медицинских осмотров (согласно статье 213 ТК 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.

4. Анализ практики применения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Проблемы применения законодательства в установленной сфере деятельности. Предложения по устранению устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций, а также по совершенствованию трудового законодательства и практике его применения

4.1. Практика применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

4.1.1. Предоставление неполного рабочего времени и выплаты пособия по уходу за ребенком

Из содержания ч. 2 ст. 93 Трудового кодекса РФ следует, что по просьбе беременной женщины, одного из родителей (опекуна, попечителя), имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет), работодатель обязан устанавливать неполное рабочее время с учетом условий производства (работы) у данного работодателя.

Согласно ч. 3 ст. 256 Трудового кодекса РФ по заявлению женщины или лиц, указанных в ч. 2 ст. 256 Трудового кодекса РФ, во время нахождения в отпусках по уходу за ребенком они могут работать на условиях неполного рабочего времени или на дому с сохранением права на получение пособия по государственному социальному страхованию.

В соответствии с ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ) право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком сохраняется в случае, если лицо, находящееся в отпуске по уходу за ребенком, работает на условиях неполного рабочего времени или на дому и продолжает осуществлять уход за ребенком.

В определении от 28.02.2017 № 329-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона № 255-ФЗ, действуя во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона, а также ТК РФ и Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», направлена на создание условий для гармоничного сочетания профессиональных и семейных обязанностей посредством сохранения за застрахованным лицом возможности получения обеспечения по обязательному социальному страхованию названного вида, исходя из оценки страхователем и страховщиком обстоятельств страхового случая, характеризующих объем реализации социального страхового риска,

при решении вопроса о наличии оснований для продолжения выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

Из системного анализа ТК РФ, Федерального закона № 255-ФЗ не усматривается императивных требований относительно временных критериев при установлении неполного рабочего времени.

Вместе с тем, отсутствие официально закрепленного понятия «продолжения осуществления ухода за ребенком» создает обстановку неопределенности при одновременном получении заработной платы и пособия по уходу за ребенком при незначительном сокращении продолжительности рабочего времени.

Согласно устоявшейся правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации при незначительном сокращении рабочего времени пособие по уходу за ребенком уже не является компенсацией утраченного заработка, а приобретает характер дополнительного материального стимулирования работника, что свидетельствует о злоупотреблении правом в целях предоставления своему сотруднику дополнительного материального обеспечения, возмещаемого за счет средств фонда (определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2017 № 314-ПЭК17 по делу № А13-2070/2016, определение Верховного Суда РФ от 18.01.2019 № 307-КГ18-23376 по делу № А66-1104/2018).

Аналогичная правовая позиция выражена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2017 № 329-О.

Судебная практика порождает возможность неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного применения ч. 3 ст. 256 Трудового кодекса РФ и ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона № 255-ФЗ, в связи с чем, полагаем возможным установить оценочные критерии, позволяющие избежать судебных споров о правильном применении норм права.

4.1.2. Принудительное исполнение обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику

Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 393-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации по вопросам принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику» предусмотрено право государственного инспектора труда принимать решение о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выплаченных в установленный срок работнику заработной платы и (или) других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, в соответствии со статьей 360.1 Трудового кодекса РФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1914 в пункт 13 Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875, были внесены соответствующие изменения, предусматривающие, что при осуществлении федерального государственного надзора в сфере труда государственные инспекторы труда пользуются правами, предусмотренными ст. 357 Трудового кодекса РФ.

В целях обеспечения реализации и надлежащего исполнения указанного полномочия Рострудом приказом от 24 декабря 2019 г. № 360 утвержден План мероприятий Федеральной службы по труду и занятости по реализации Федерального закона от 02.12.2019 № 393-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации по вопросам принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику» (далее – план мероприятий), которым предусмотрен комплекс организационно-методических и информационно-технических мероприятий, в том числе внесение изменений в Административный регламент осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденный приказом Роструда от 13 июня 2019 г. № 160.

4.1.3. Анализ судебной практики по вопросу отмены предписаний государственных инспекторов труда

В результате проведенного анализа установлено, что одним из наиболее распространенных оснований для отмены актов инспекторского реагирования продолжает оставаться установление судом наличия между работником и работодателем индивидуального трудового спора, на разрешение которого у гострудинспекций отсутствуют полномочия.

При этом следует отметить, что вышестоящие суды могут признать решения нижестоящих судов в части признания определенных вопросов индивидуальным трудовым спором, ошибочными.

Так, например, решением Кировского районного суда г. Красноярск от 26.09.2018 отменено предписание, обязывающее КГБУЗ «Красноярская межрайонная поликлиника № 1» произвести доплату до МРОТ за период с января 2018 г. по май 2018 г., работнику уволенному в июне 2018 г. Суд постановил, что спор о начислении работнику заработной платы до МРОТ является индивидуальным трудовым спором, а гострудинспекция не наделена полномочиями по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, и осуществляя функцию по надзору и контролю за работодателями, выявляет правонарушения, а не разрешает правовые споры, так как не может подменять собой судебные органы. Оспариваемое предписание вынесено госинспектором труда по вопросам, не относящимся к его компетенции, а потому является незаконным.

Однако, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 17.12.2018 решение Кировского районного суда г. Красноярск от 26.09.2018 отменено, предписание признано законным. Суд определил, что госинспектор труда выявил явное и очевидное нарушение норм трудового законодательства со стороны КГБУЗ «Красноярская межрайонная поликлиника № 1», а именно ст.ст. 22, 133 Трудового кодекса РФ, что выразилось в выплате заработной платы ниже МРОТ, установленного для г. Красноярск.

Также решением Норильского городского суда Красноярского края от 11.04.2018 отменено предписание, обязывающее МУП «КОС» вернуть работнику безосновательно удержанную сумму из заработной платы за октябрь 2017 г. на основании ч. 2 ст. 137 Трудового кодекса РФ. Основанием для отмены предписания послужило признание судом наличия индивидуального трудового спора, подлежащего рассмотрению комиссией по трудовым спорам и судами.

Судебная коллегия по административным делам Красноярского краевого суда отменила решение суда первой инстанции, посчитав его ошибочным, поскольку в данном случае инспектор не разрешал

индивидуальный трудовой спор, а в результате проверки выявил очевидное нарушение и выдал предписание в рамках своих полномочий (апелляционное определение от 13.08.2018 об отмене решения Норильского городского суда Красноярского края от 11.04.2018).

В ходе анализа судебной практики выявлены случаи принятия судами прямо противоположных решений по однородным вопросам.

Например, решением Ленинского районного суда г. Новосибирска от 11.01.2019 отменено предписание, обязывающее ООО «Евросеть-Ритейл» произвести возврат незаконно удержанных из заработной платы денежных сумм на основании требований ст. 137 Трудового кодекса РФ. Предписание признано незаконным, так как госинспектору труда не предоставлено право давать обязательное для исполнения предписание по трудовым спорам. Апелляционным определением Новосибирского областного суда от 28.05.2019 решение суда оставлено в силе.

В тоже время, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 03.05.2018 решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 30.01.2018 отменено, предписание гострудинспекции по вопросу возврата незаконно удержанных сумм (ст. 137 Трудового кодекса РФ) признано законным и указано, что госинспектор труда обоснованно пришел к выводу о наличии очевидного нарушения трудовых прав заявителя и, в этой связи, выводы районного суда о наличии индивидуального трудового спора не основаны на законе.

В соответствии с п. 9 ст. 18 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) должностные лица органа государственного контроля (надзора) при проведении проверки обязаны доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В этой связи, руководителям гострудинспекций было рекомендовано о необходимости обеспечения безусловного применения исчерпывающих мер по обжалованию судебных актов, отменяющих либо изменяющих акты инспекторского реагирования. Тем самым, при наличии прямо противоположных решений суда по одному вопросу, обжаловать данные решения в Верховном Суде Российской Федерации для формирования единообразной практики.

По вопросам удержаний из заработной платы, также следует учитывать постановление Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.2017 № 53-АД17-3, который установил, что выявленные Гострудинспекцией в

Красноярском крае нарушения в части превышения размера удержаний из расчета при увольнении, а также удержание суммы причиненного ущерба без согласия работника и соблюдения порядка взыскания причиненного ущерба являются очевидными нарушениями.

Относительно выдачи предписаний на устранение нарушений требований ст. 236 Трудового кодекса РФ, представляется интересной следующая судебная практика.

Верховным Судом Российской Федерации в определении от 27.12.2017 № 42-КГ17-5 указано, что предписанием Гострудинспекции в Республике Калмыкия на ОАО «Агат» возложена обязанность во исполнение ст. 140 Трудового кодекса РФ выплатить окончательный расчет уволенным работникам с применением ст. 236 Трудового кодекса РФ. При этом суд отметил, что гострудинспекцией выявлены очевидные нарушения трудового законодательства, в связи с чем, предписание вынесено правомерно и в рамках имеющихся полномочий. Данным Определением административное дело о признании незаконным предписания направлено на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Калмыкия от 27.03.2018 предписание об обязанности ОАО «Агат» устранить нарушения требований ст.ст. 140, 236 Трудового кодекса РФ признано законным.

Аналогичная положительная практика по выдаче предписаний по ст. 236 Трудового кодекса РФ подтверждена также апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 08.08.2018, решением Октябрьского районного суда г. Архангельска от 11.03.2019, решением Гатчинского городского суда Ленинградской области от 29.04.2019.

4.1.4. Определение территориального принципа организации и проведения проверок

В целях установления единообразной практики по определению территориального принципа организации и проведения проверок, Рострудом разъяснялось, что отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, регулируются Федеральным законом № 294-ФЗ.

Исходя из требований, установленных ст.ст. 11, 12 Федерального закона № 294-ФЗ, место проведения проверки определено следующим образом:

документарная проверка – по месту нахождения гострудинспекции;

выездная – по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования).

Учитывая, что представительства и филиалы не являются юридическими лицами, внеплановая проверка юридических лиц относительно деятельности их филиалов и представительств проводится исходя из следующих правил:

документарная – по месту нахождения гострудинспекции субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрировано юридическое лицо, посредством направления запроса о предоставлении документов юридическому лицу;

выездная – по месту нахождения гострудинспекции субъекта Российской Федерации, на территории которого фактически осуществляют деятельность работники юридического лица, располагаются принадлежащие юридическому лицу здания, строения, сооружения, транспортные средства и др., требующие осмотра и обследования на предмет соблюдения трудового законодательства и законодательства в сфере охраны труда.

В случае необходимости проведения внеплановой выездной проверки (п. 2 ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 294-ФЗ, ч. 8 ст. 360 ТК РФ) следует решить вопрос о возможном направлении обращения для проведения проверки в соответствующую гострудинспекцию, которая уполномочена осуществлять осмотр и обследование на предмет соблюдения трудового законодательства и законодательства в сфере охраны труда на закрепленной за ней территории.

При проведении каждой выездной проверки по месту фактического осуществления деятельности в обязательном порядке следует уведомлять юридическое лицо как по месту его регистрации, так и по месту нахождения его филиала и представительства, за исключением случаев, указанных в ч. 9 ст. 360 ТК РФ, ст. 12 Конвенции № 81 МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (принята в г. Женеве 11 июля 1947 г. на 30-ой сессии Генеральной конференции МОТ).

Внеплановая выездная проверка проводится при необходимости осуществления мероприятий по контролю, которые невозможно провести в рамках документарной, в частности осмотра и обследования используемых проверяемыми хозяйствующими субъектами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, а также в соответствии с абз. 4 или 5 ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса РФ.

4.2. Совершенствование надзорной деятельности и совершенствования законодательства о труде и охране труда (предложения о внесении изменений в нормативные акты, в том числе в Трудовой кодекс РФ)

Проблемы с задолженностью по заработной плате на предприятиях, признанных банкротами

В течение 2019 года неоднократно звучала тема, что действующее законодательство не решает проблем с задолженностью по заработной плате на предприятиях, признанных банкротами, так как сложившаяся практика показывает, что в случае отсутствия у таких предприятий достаточного имущества для реализации, задолженность по заработной плате перед их работниками практически наверняка погашена не будет.

Выходом из данной ситуации может стать принятие на законодательном уровне решения, позволяющего исключить случаи невыплаты заработной платы работникам, в том числе, в организациях, находящихся на стадии банкротства либо ликвидации. Для этого необходимо ввести социальное страхование на случай утраты заработка вследствие несостоятельности (банкротства) либо ликвидации работодателя в размере прожиточного уровня трудоспособного населения.

Данный вид страхования позволит повысить гарантии защиты работников путем выплаты им части задолженности по заработной плате в случае банкротства работодателя, до завершения процедуры банкротства и при ликвидации предприятия.

В течение 2019 года рассматривались предложения по внесению следующих изменений в действующее законодательство:

➤ Расследование несчастных случаев определено ст.ст. 212, 227-231 Трудового кодекса РФ и постановлением Минтрудсоцразвития РФ № 73 от 24.10.2002 «Положение об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях». Вместе с тем данными актами не урегулированы вопросы, возникающие в процессе расследования групповых несчастных случаев, несчастных случаев со смертельным и тяжелым исходом.;

➤ Расследование несчастных случаев должно выполняться по единым правилам для всех работников, независимо от типов заключенных договоров (трудовых, гражданско-правовых), при этом должна быть предусмотрена ответственность (административная, уголовная) нанимателей (юридических лиц, предпринимателей) и работников, заключивших договоры (трудовые, гражданско-правовые) с нанимателями (юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями) за отсутствие страхования от несчастных случаев.;

➤ Расследование несчастных случаев при дорожно-транспортных происшествиях осуществлять на общих основаниях. На законодательной основе обязать следственные органы, расследующие дорожно-транспортные происшествия, предоставлять в 10-дневный срок комиссии по расследованию несчастных случаев материалы расследования дорожно-транспортных происшествий (фотографии, схемы, протоколы осмотра места происшествия, протоколы опроса участников ДТП, постановление о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела).;

➤ Конкретизировать квалификацию смертельных несчастных случаев вследствие общего заболевания (только при наличии причинно-следственной связи между смертью, выполняемой работой, наличия вредных и опасных условий труда и обстоятельств, способствующих возникновению кризисной ситуации).;

➤ Определить порядок выполнения контрольно-надзорных мероприятий и полномочия гострудинспекции в отношении страховщика при нарушении им обязанностей по осуществлению страховых выплат при несчастных случаях.;

➤ В связи с тем, что имеют место случаи, когда работодатели скрываются, затягивают предоставление документов для проведения документальной и выездной проверки, предоставляя в оправдание различные документы (приказы об отпусках, командировках и т.п. на руководителя, главного бухгалтера и иных лиц, которые необходимы для проведения проверки), в целях обеспечения своевременного рассмотрения обращений граждан, необходимо уменьшить установленные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ, сроки для предоставления работодателем документов должностному лицу органа надзора (контроля) до 5 рабочих дней, а также включить в указанный Федеральный закон положения о возможности продления сроков проведения как документальной, так и выездной проверки в случае не предоставления в срок документов, необходимых для ее проведения, и по иным уважительным причинам.

Дополнение в Трудовой кодекс РФ:

❖ с целью защиты прав работника в ч. 4 ст. 61 Трудового кодекса РФ необходимо внести дополнения, которыми установить процедуру аннулирования трудового договора, предусмотрев обязанность составления работодателем документов (акт о том, что работник не приступил к работе, приказ об аннулировании трудового договора и др.), подтверждающих факт того, что работник не приступил к работе в день начала работы, сроки составления указанных документов, а также обязанность уведомления работника об аннулировании заключенного с ним трудового договора;

❖ решение о переводе хозяйствующего субъекта в другую местность принимается работодателем. В связи с чем целесообразно данное основание прекращения трудового договора исключить из ч. 1 ст. 77 и внести в ст. 81 Трудового кодекса РФ, определив порядок увольнения по данному основанию такой же, как при увольнении при ликвидации организации и сокращению численности или штата работников;

❖ причины изменения условий трудового договора необходимо дополнить изменением объема выполняемых работ, в связи с тем, что указанная причина не связана ни с организационными, ни с технологическими изменениями условий труда (внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 74 Трудового кодекса РФ);

❖ внести дополнение в ст. 193 Трудового кодекса РФ, установив порядок истребования от работника письменного объяснения по факту нарушения трудовой дисциплины;

❖ внести дополнения в ст. 186 Трудового кодекса РФ, определив порядок предоставления дней отдыха работникам, работающим по графику сменности при суммированном учете рабочего времени, а также порядок выплаты компенсации за неиспользованные работником дополнительные дни отдыха, связанные со сдачей крови и ее компонентов, при увольнении работника;

❖ дополнить ст. 123 Трудового кодекса РФ в части ознакомления работников с графиком отпусков под роспись;

❖ Трудовым кодексом РФ определен порядок и сроки выдачи работнику работодателем копий документов, связанных с его работой. *В территориальные госинспекции труда обращаются бывшие работники о нарушении их трудовых прав, связанных с невыдачей им копий документов, связанных с их работой. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1983 № 9779-Х (в ред. Федерального закона от 08.12.2003 г. № 169-ФЗ) «О порядке выдачи свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан», предприятия, учреждения и организации выдают по заявлениям граждан копии документов, исходящих от этих предприятий, учреждений и организаций, если такие копии необходимы для решения вопросов, касающихся прав и законных интересов обратившихся к ним граждан, при этом обязанность о выдаче документов, исходящих от работодателей, являющихся индивидуальными предпринимателями, не установлена. Статьей 4 данного Указа установлено, что заявления о выдаче копий документов и свидетельствовании верности копий документов рассматриваются предприятиями, учреждениями и организациями в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который в настоящее время утратил силу в связи с принятием Федерального закона РФ от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Таким образом, порядок рассмотрения заявлений о выдаче копий документов и свидетельствовании верности копий документов не определен. Необходимо внести дополнение в ст. 62 Трудового кодекса РФ распространив ее действие на бывших работников либо урегулирование данного вопроса для бывших работников только в судебном порядке.*

❖ возможность увольнения работника по инициативе работодателя в любое время с выплатой средней заработной платы в размере не менее чем, например, за 6 месяцев, что позволит более эффективно вести хозяйственную деятельность и принимать управленческие решения. При этом работник будет обеспечен средней заработной платой в период, достаточном для поиска подходящей работы.;

❖ предлагалось по отдельным основаниям увольнения упростить процедуру увольнения. Так, например, если уменьшить срок предупреждения работника о предстоящем сокращении, но при этом увеличить период выплат, это не повлечет ущемление его прав.;

❖ рассмотреть вопрос о формировании в каждом субъекте Российской Федерации единой региональной комиссии по трудовым спорам (далее – Региональная КТС), в состав которой в обязательном порядке входили бы представители объединения работодателей и работников на региональном уровне и представители органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом, дополнительными членами Региональной КТС при рассмотрении трудовых споров могут являться представители работников и работодателей на паритетной основе конкретных хозяйствующих субъектов, с деятельностью которых связан трудовой спор. Централизация рассмотрения трудовых споров в Региональной КТС, по нашему мнению, способна обеспечить открытость и эффективность реализации данного способа защиты трудовых прав работников, свести к минимуму случаи злоупотребления правом, которые зачастую возникают в комиссиях по трудовым спорам на локальном уровне, формирующихся у конкретного работодателя. Кроме этого, наличие в качестве обязательного члена Региональной КТС представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации позволит своевременно оценивать ситуацию, складывающуюся на территории субъекта Российской Федерации, и принимать возможные меры реагирования.;

❖ решить вопрос об установлении и определении «вредности», когда совокупность вредных факторов по основной работе и по совместительству будет превышать установленные пределы;

❖ компенсация сверхурочной работы в случае, если работник уволен до момента использования своего права на предоставление выходного дня;

❖ закрепление процедуры фиксации факта выдачи работнику расчетного листка под роспись. Действующее нормативно-правовое регулирование фактически не позволяет осуществить надзор и контроль за соблюдением работодателем обязанности по извещению работника, поскольку процедура извещения не урегулирована;

- ❖ конкретизация понятия «эпизодического привлечения работников с ненормированным рабочим днём к работе за пределами установленной продолжительности рабочего времени», с целью исключения злоупотребления правом работодателя;
- ❖ дать исчерпывающее определение «индивидуального трудового спора», разграничив полномочия гострудинспекции и суда по защите трудовых прав работников;
- ❖ определить специальные сроки для оплаты отпуска в отношении определенной категории работников (отпуск для ветеранов, беременных и др. льготных категорий);
- ❖ определить сроки для выдачи документов для лиц, ранее состоявших в трудовых отношениях, а также сам перечень таких документов. Понятие «документы, связанные с работой» вызывает обоснованные судебные споры.;
- ❖ определить срок для направления трудовой книжки по почте работнику (лицу, ранее состоявшему в трудовых отношениях), в случае получения работодателем согласия, а также конкретный срок, когда работодатель обязан направить извещение о необходимости работника явиться за трудовой книжкой;
- ❖ определить дату увольнения работника, с которым был заключен срочный трудовой договор в случае, если она выпадает на выходной день;
- ❖ предусмотреть обязанность работодателя уведомлять работника об аннулировании заключенного с ним трудового договора;
- ❖ необходимость доведения графика сменности до сведения работника под роспись;
- ❖ внести изменения в ст. 66 Трудового кодекса РФ определив порядок передачи гражданином трудовой книжки хозяйствующему субъекту в период оформления трудовых книжек, поскольку в настоящее время факт передачи работодателю трудовой книжки никак не фиксируется;
- ❖ законодательно закрепить срок выдачи работнику второго экземпляра трудового договора;
- ❖ определить срок для оплаты учебного отпуска;
- ❖ внести изменения в ст. 140 Трудового кодекса РФ обязав работодателя выплачивать заработную плату и причитающиеся при увольнении денежные средства в день увольнения независимо от того работал ли работник в указанный день или нет, если оплата в безналичной форме, либо конкретизировать необходимость подачи требования о расчете в письменной форме;
- ❖ законодательно предусмотреть право гострудинспекции выдавать предписания после утверждения акта по форме Н-1 (при проведении

самостоятельного расследования инспектором и оформлении заключения такое право предусмотрено);

- ❖ включение в Трудовой кодекс РФ нормы, закрепляющей сроки выплаты сохраняемого заработка на период трудоустройства, а также порядка данных выплат;

- ❖ дополнить ст. 271 Трудового кодекса РФ в части оплаты труда несовершеннолетних в размере не ниже МРОТ;

- ❖ требует более детального урегулирования процедуру мотивированного отказа от присоединения к соглашению.

5. Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 13 июня 2019 г. № 160 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»

10 октября 2019 г. Министерством юстиции Российской Федерации был зарегистрирован приказ Роструда от 13 июня 2019 г. № 160 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее - Административный регламент), который вступил в законную силу 22 октября 2019 г.

Административный регламент в основной своей части сохранил правопреемственность прежнего административного регламента. Вместе с тем, в ряд отдельных процедур и действий при осуществлении надзорно-контрольной деятельности были внесены изменения, в том числе и существенные, например:

- процедура прекращения проведения проверки и оформление такого прекращения;
- установлен прямой запрет на передачу полномочий по изданию распоряжений на проведение проверок иным лицам, кроме руководителя и заместителя руководителя гострудинспекции;
- урегулированы отдельные вопросы в части проведения плановых выездных проверок юридических лиц, имеющих филиалы на территории иных субъектов Российской Федерации, в том числе взаимодействия гострудинспекций между собой;
- уточнен перечень фактов возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан;
- дополнительные требования предъявлены к содержанию акта проверки в части указания результатов проверки исполнения предписания;
- предусмотрено прямое право на внесение изменений в распоряжение на проведение проверки в части перечня документов, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- недопустимость предъявления требования о соблюдении законодательства в дальнейшем;
- возможность выдачи уже в ходе проведения проверки предписания об отстранении работников от работы и запрете использования средств индивидуальной защиты;

➤ установлен 3-месячный срок подачи жалобы в порядке досудебного обжалования.

6. Формирование концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях КоАП РФ)

Роструд принял участие и при формировании концепции нового КоАП РФ.

Правоприменительная и административная практика гострудинспекций в субъектах Российской Федерации по применению КоАП РФ свидетельствует о многочисленных недостатках названного федерального закона.

С целью создания в стране обстановки уважения к закону и институтам власти, укрепления общественного порядка, первоначально следует заложить правовые процессуальные основы, не позволяющие виновным лицам избегать административной ответственности, а именно, предусмотреть:

- обязанность МВД России и его территориальных органов по предоставлению паспортных и иных данных о физических лицах, привлекаемых к ответственности, для возможности указания в протоколе об административном правонарушении сведений о лице. На настоящий момент такая возможность имеется только в отношении юридического лица, данные о котором возможно получить из выписки из ЕГРЮЛ.;

- право суда на возбуждение административных дел при выявлении нарушений трудового законодательства в ходе рассмотрения гражданского дела или обязанность по направлению такой информации с вступившим в силу судебным актом в соответствующие органы надзора и контроля;

- усовершенствованный порядок извещения лиц о времени и месте составления протокола об административном правонарушении и рассмотрении административного дела, исключив случаи признания извещения лица ненадлежащим при его отказе от получения корреспонденции;

Данный механизм нуждается в серьезной корректировке по причине сжатых сроков давности привлечения к административной ответственности по ст.ст. 19.4.1., 19.5, 20.25 КоАП РФ.

В правоприменительной практике гострудинспекций допускаются многочисленные факты освобождения виновных должностных лиц от административной ответственности по причине невозможности в 3-месячный срок надлежащим образом известить лицо, передать материалы административного дела в суд и рассмотреть дело судом.

Подобные факты создают обстановку безнаказанности и возможности избежать ответственность при условии, что вред непосредственно причиняется порядку управления, установленному государством.

Как один из альтернативных способов разрешения проблемы может быть рассмотрен вопрос о признании лица отказавшегося от получения корреспонденции в случае неявки в течение двух недель.

- установить порядок признания лица потерпевшим;

В настоящее время отсутствие механизма признания лица потерпевшим влечет многочисленные факты отмены вынесенных постановлений о назначении административного наказания по причине рассмотрения дела в отсутствие потерпевшего.

- ввести институт совокупности административных правонарушений при рассмотрении вопроса назначения административного наказания с полным или частичным сложением наказаний;

- фактический пересмотр административного дела в вышестоящих инстанциях суда с принятием решения по существу обозначенного вопроса вне зависимости от истечения срока давности привлечения к административной ответственности на момент такого пересмотра;

Действующий в настоящее время порядок позволяет лицу, привлеченному к административной ответственности, избежать таковой в случае истечения срока давности на момент рассмотрения дела в вышестоящем суде. Напротив, в случае отмены судом первой инстанции постановления о назначении административного наказания, отсутствует возможность при истечении срока давности решить вопрос об административной ответственности в вышестоящем суде.

- приостановление течения срока давности привлечения лица к административной ответственности в случае направления материалов проверки в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела или предусмотреть возможность отмены вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении при возбуждении уголовного дела;

Актуальность предлагаемых изменений обусловлена невозможностью привлечения одновременно к двум видам ответственности – уголовной и административной.

- детализировать вопрос оформления полномочий представителя, поскольку судебная практика судов противоречива по данному вопросу и отсутствует единообразие;

- меры реального исполнения института по доставлению и приводу.

Отмечалось, что в многочисленных случаях судьями возвращаются материалы административных дел по ст. 20.25 КоАП РФ по причине необеспечения доставления гострудинспекцией в суд лица, привлекаемого к административной ответственности.

Кроме разрешения процессуальных вопросов, следует обратить детальное внимание и на размеры наказаний, предусмотренных за совершение административных правонарушений.

Так, в безусловном порядке следует существенно увеличить размеры административного наказания за сокрытие несчастного случая на производстве, отсутствие системы управления охраной труда, неисполнение или несвоевременное исполнение предписаний, уклонение от проведения проверок.

Учитывая экономическое состояние предприятий, численность работающих, существо причиненного вреда, по нашему мнению, следует предусмотреть более широкий диапазон назначения наказания со значительным увеличением верхнего предела наказания для возможности вынесения более объективного и справедливого наказания, передав, при необходимости такое право суду.

При рассмотрении вопроса назначения административного наказания по ст. 19.5 КоАП РФ предлагалось рассмотреть возможность установления размера административной санкции в зависимости от времени неисполнения законного требования должностного лица гострудинспекции, в том числе штрафные санкции за каждый день неисполнения предписания. Данное обстоятельство будет мотивировать работодателей к скорейшему исполнению предписаний.

При рассмотрении вопроса назначения административного наказания по ст. 19.4.1. КоАП РФ предлагалось существенно увеличить штрафные санкции и предусмотреть возможность дисквалификации должностного лица уже при первичном административном правонарушении, поскольку уклонение работодателей от проведения проверок фактически ставит под сомнение такой гарантированный государством способ защиты трудовых прав, как государственный контроль (надзор), делая его лишь формальным.