

Приложение
к приказу Федеральной службы
по труду и занятости
от «__» _____ 2022 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 2021 год***

Содержание

Введение

Раздел 1. Правоприменительная практика федерального государственного надзора в сфере труда территориальных органов Роструда в 2021 году в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с 01.01.2021 по 30.06.2021)

1.1. Общие сведения об осуществлении государственного надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

1.2. Основания проведения проверок

1.2.1 Основания проведения внеплановых проверок

1.2.2 Основания проведения плановых проверок

1.3. Согласование проверок с органами прокуратуры

1.4. Оформление результатов проведения мероприятий по контролю

1.5. Организация административного производства

1.6. Изменение актов инспекторского реагирования

1.7. Анализ применения процедуры принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику

1.8. Сведения по результатам работы с обращениями граждан в рамках информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

1.9. 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

1.10. Основные законодательные инициативы, направленные на совершенствование законодательства в сфере труда

Раздел 2. Правоприменительная практика федерального государственного надзора в сфере труда территориальных органов Роструда в 2021 году в соответствии с требованиями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)

**и муниципальном контроле в Российской Федерации»
(с 01.07.2021 по 31.12.2021)**

2.1. Общие сведения об осуществлении государственного надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

2.2. Основания проведения проверок

2.2.1. Основания проведения внеплановых проверок

2.2.2. Основания проведения плановых проверок

2.3. Организация проведения контрольных (надзорных) мероприятий

2.4. Организация проведения профилактических мероприятий

2.5. Согласование контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры

2.6. Оформление результатов проведения мероприятий по контролю

2.7. Организация административного производства

2.8. Изменение актов инспекторского реагирования

2.9. Сведения по результатам работы с обращениями граждан в рамках информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

2.10. Анализ практики применения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Проблемы применения законодательства в установленной сфере деятельности

Введение

Федеральная служба по труду и занятости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере труда. 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).

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

- трудовым законодательством, состоящим из Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК 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 принимаемыми в хозяйствующих субъектах коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Кроме того, организация работы и полномочия Федеральной службы по труду и занятости и гострудинспекций по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, регламентируются конвенциями Международной организации труда, в том числе Конвенцией Международной организации труда № 81 об инспекции труда (1947 года) и Протоколом к ней 1995 года, ратифицированным Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 58-ФЗ.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору, утвержден приказом Роструда от 31.12.2020 № 265 «Об утверждении Перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности».

В 2021 году, в соответствии со ст. 360 ТК РФ (утратила силу с 01.07.2021 - Федеральный закон от 28.06.2021 № 220-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»), порядок проведения проверок определялся ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, ТК РФ, иными федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации.

Особенностями 2021 года явилось то, что в I полугодии осуществление федерального государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводилось в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а во II полугодии - в соответствии со вступившим в силу Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

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 и необходимые нормы права, продолжают оставаться: отсутствие должной систематизации трудового законодательства, включая законодательство об охране труда, и неопределенность правового регулирования, вызванная отсутствием подкрепления отдельных норм ТК РФ.

Раздел 1. Правоприменительная практика федерального государственного надзора в сфере труда территориальных органов Роструда в 2021 году в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с 01.01.2021 по 30.06.2021)

1.1. Общие сведения об осуществлении государственного надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

В первом полугодии 2021 года, в соответствии со ст. 360 ТК РФ, порядок проведения проверок определялся ратифицированными Российской Федерацией конвенциями Международной организации труда по вопросам инспекции труда, ТК РФ, иными федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации.

Государственные инспекторы труда в целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводят плановые и внеплановые проверки на всей территории Российской Федерации любых работодателей (организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей - физических лиц) в порядке, установленном Федеральным законом № 294-ФЗ.

1.2. Основания проведения проверок

1.2.1. Основания проведения внеплановых проверок

Внеплановые проверки в первом полугодии 2021 года проводились согласно п. 90 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, утвержденного приказом Роструда № 160 от 13.06.2019 (далее - Приказ Роструда № 160).

В соответствии с требованиями части 4 статьи 1, части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ, части 7 статьи 360 ТК РФ основаниями для проведения уполномоченными должностными лицами Роструда и его территориальных органов внеплановой проверки соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, обязательных требований являются:

- истечение срока исполнения работодателем выданного уполномоченными должностными лицами Роструда и его территориальных органов предписания об устранении выявленного нарушения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- мотивированное представление должностного лица Роструда и его территориальных органов по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан;

- мотивированное представление должностного лица Роструда и его территориальных органов по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан;

- поступление в Роструд или его территориальный орган:

обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц Роструда и его территориальных органов, других федеральных органов исполнительной власти,

осуществляющих государственный надзор), органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований охраны труда, повлекших возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников, а также приведших к невыплате или неполной выплате в установленный срок заработной платы, других выплат, причитающихся работникам, либо установлению заработной платы в размере менее размера, предусмотренного трудовым законодательством Российской Федерации;

обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах уклонения от оформления трудового договора, ненадлежащего оформления трудового договора или заключения гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем;

обращения или заявления работника о нарушении работодателем его трудовых прав;

запроса работника о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте в соответствии со статьей 219 ТК РФ;

наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) Роструда о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, либо руководителя (заместителя руководителя) территориального органа Роструда, изданного на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Определение угрозы причинения вреда жизни и здоровью

На законодательном уровне не раскрыто понятие угрозы причинения вреда жизни и здоровью, в связи с чем единственным документом, определяющим понятие угрозы вреда жизни и здоровью, являлся приказ Роструда от 13.06.2019 № 160 (утратил силу в связи с постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2021 № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»).

Так пунктом 91 Приказа Роструда № 160 определен перечень фактов возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, которыми руководствовались гострудинспекции при проведении проверок, основаниями которых являлось возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, а именно:

- невыплата работникам заработной платы, ее отдельных составных частей;
- непредставление оплачиваемых отпусков;
- нарушение режима труда и отдыха;
- уклонение от оформления трудовых отношений или их ненадлежащее оформление;
- необеспечение работников средствами индивидуальной и коллективной защиты;
- допуск к работе лиц, не прошедших в установленном порядке обучение, инструктажи, стажировку на рабочем месте, медицинские осмотры, психиатрические освидетельствования;
- отсутствие системы управления охраной труда или ее ненадлежащее функционирование;
- непроведение специальной оценки условий труда;
- непредставление, нарушение порядка представления гарантий и компенсаций работникам за работу во вредных или опасных условиях труда по результатам проведения специальной оценки условий труда.

Организация проведения внеплановых проверок на основании обращений без обязательной авторизации заявителя в единой системе идентификации и аутентификации

В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ обращения и заявления, направленные гражданами в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации (далее - ЕСИА) (изменения произошли с 01.01.2017 в связи с введением системы ЕСИА).

В 2021 году не все граждане, подавшие обращения по вопросам защиты своих трудовых прав в форме электронных документов, прошли процедуру идентификации и авторизации в установленном порядке. По обращениям без авторизации граждан в ЕСИА внеплановые проверки не проводились, права граждан при их первичном обращении не восстанавливались. Заявителям в обязательном порядке было разъяснено

право на повторное обращение с соблюдением норм Федерального закона № 294-ФЗ, Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 59-ФЗ). При повторном поступлении обращений, заявлений, жалоб уже с обязательной авторизацией заявителей в единой системе идентификации и аутентификации гострудинспекциями проводились внеплановые проверки.

При этом, в случае поступления в инспекции обращений без ЕСИА, но с указанием контактного номера телефона, проводилось взаимодействие с заявителем в целях оперативного устранения препятствий к их рассмотрению: авторизация в ЕСИА, направление документов, подтверждающих личность обратившихся, либо избрание иного способа направления жалобы в государственный орган.

Заявителям, чьи обращения не могли служить основанием для проведения проверки, также разъяснялся порядок подачи жалоб, в том числе посредством федерального ресурса «ОНЛАЙНСПЕКЦИЯ.РФ».

Организация проведения внеплановых проверок на основании обращений бывших работников

Проведение в первом полугодии 2021 года проверочных мероприятий, на основании обращений работников, ранее состоявших в трудовых отношениях, осуществлялось инспекциями труда по общим правилам и с учетом требований п. 92 Приказа Роструда № 160.

Например: на основании поступивших обращений бывших работников ПАО «А», проведена внеплановая проверка, по результатам выявлены нарушения требований ст. 140 ТК РФ. Работодателю выдано предписание, в отношении работодателя возбуждено административное дело по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ;

при поступлении обращения бывшей работницы ООО «Б» проведена внеплановая проверка, по результатам выявлены нарушения требований ст. 140 ТК РФ, работодателю выдано предписание, в отношении работодателя возбуждено и рассмотрено административное производство по ч 6 ст. 5.27 КоАП РФ.

Исключением являлись обращения, содержащие указания на наличие между работником (в том числе бывшим) и работодателем неурегулированных разногласий по вопросам применения законодательства - индивидуального трудового спора, рассмотрение которого относится к компетенции судебных органов в соответствии со ст. 391 ТК РФ. Проверочные мероприятия на основании таких обращений не проводились, заявителям направлялся соответствующий ответ-консультация.

В рамках надзорных мероприятий не всегда получалось установить факты нарушений требований трудового законодательства связанные с неформальной занятостью в связи с тем, что работник обращался

за защитой своих прав после того, как работодатель прекратил выплачивать ему заработную плату и уволил.

В этих случаях работодатель не признает трудовые отношения, не предоставляет инспекции труда документы, подтверждающие выполнение работы заявителя с его ведома и по поручению, что создает трудности в реализации полномочий инспекции труда в части восстановления трудовых прав работников.

Например, в гострудинспекцию поступило обращение гражданина о невыплате ему заработной платы и незаключении с ним трудового договора, к обращению были приложены удостоверения о прохождении обучения по охране труда. В рамках взаимодействия с заявителем было получено пояснение, что трудовой договор с ним не заключали, работу осуществлял на объектах, на которые его направлял работодатель. Однако в рамках проведения проверки работодатель факт трудоустройства работника не подтвердил, пояснил, что на обучение по охране труда данного гражданина не направлял.

Отдельная ситуация связана с обращениями, когда граждане уже не осуществляют деятельность или когда срок договора гражданско-правового характера истек. В этом случае в соответствии со ст. 19.1 ТК РФ признать отношения трудовыми могут только судебные органы по исковому заявлению гражданина. Инспектор вынужден давать гражданину ответ с разъяснениями порядка обращения в суд для установления факта трудовых отношений.

Еще одна проблема, возникающая при проведении проверок, это непредставление работодателем документов, запрашиваемых у него для оценки доводов заявителя. Хозяйствующим субъектам выгоднее не представлять в гострудинспекцию документы, так как размер штрафа по ст.ст. 5.27 или 5.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) больше, чем санкции предусмотренные ст. ст. 19.4, 19.4.1 КоАП РФ.

Суды при рассмотрении дел об административных нарушениях по ст.ст. 19.4 или 19.4.1 КоАП РФ ограничиваются такой мерой ответственности, как предупреждение, или вообще освобождают виновное лицо от ответственности в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ.

1.2.2. Основания проведения плановых проверок

Основанием проведения плановых проверок в первом полугодии 2021 года служили ежегодные Планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 г., согласованные в установленном порядке с органами прокуратуры субъектов Российской Федерации.

В целях эффективного проведения плановых проверок осуществлялось взаимодействие с налоговыми органами, администрациями муниципальных образований по установлению фактического местонахождения хозяйствующих субъектов, подлежащих проверке.

Проведение плановых проверок в первом полугодии 2021 года осуществлялось с использованием проверочных листов, утвержденных приказом Федеральной службы по труду и занятости от 10 ноября 2017 года № 655 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» с учетом актуальных правил по охране труда и изменений, внесенных в трудовое законодательство.

При проведении как плановых, так и внеплановых проверок возникала проблема, связанная с отсутствием хозяйствующего субъекта по месту нахождения, указанному в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, при том, что адреса фактического осуществления деятельности не всегда имеются в распоряжении гострудинспекции.

Законодательством Российской Федерации установлена обязанность юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей находиться по своему местонахождению, а отсутствие означает, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель сознательно указывают неверное местонахождение, в том числе с целью избегания проведения в отношении них контрольно-надзорных мероприятий, что может расцениваться как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок или уклонение от таких проверок согласно ст.19.4.1 КоАП РФ. При этом часть 2 ст.19.4.1 КоАП РФ квалифицирует такое воспрепятствование как действие (бездействие), повлекшее невозможность проведения или завершения проверки.

По итогам проверки провести не представлялось возможным. По таким фактам гострудинспекция направляла информацию в налоговые органы по месту регистрации субъекта для решения вопроса и привлечения таких субъектов к ответственности и внесении записи в ЕГРЮЛ или ЕГРИП о недостоверности информации о месте нахождения субъекта.

Не всегда в распоряжении гострудинспекции также имеются и адреса электронной почты субъектов проверки, что также вызывает затруднения при реализации полномочий по осуществлению федерального надзора за соблюдением требований трудового законодательства.

О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора) не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится, соответственно, в ЕГРЮЛ, ЕГРИП либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или иным доступным способом.

При организации проведения проверок в отношении индивидуальных предпринимателей также возникают трудности как с уведомлением предпринимателя, так и с проведением самой проверки. Как правило, индивидуальный предприниматель зарегистрирован по адресу нахождения его жилого помещения (квартиры, дома) и на территорию частной собственности (квартиры, дома) должностных лиц гострудинспекции не допускает.

Например, гострудинспекцией была назначена к проведению плановая проверка в отношении ООО «Р». Согласно выписке из ЕГРЮЛ, юридический адрес находится на территории Республики Татарстан, а фактическая деятельность и вся документация находятся в Рязанской области.

1.3. Согласование проверок с органами прокуратуры

В гострудинспекциях практика взаимодействия с органами прокуратуры по вопросу согласования проведения внеплановых проверок неоднозначна.

Основной причиной отказа в согласовании внеплановых проверок гострудинспекций органами прокуратуры в первом полугодии 2021 года являлось отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с п.п. 2 п. 11 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Основной проблемой реализации положений по согласованию внеплановых проверок с органами прокуратуры является отсутствие единого подхода к оценке факторов угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Так в соответствии со ст. 360 ТК РФ внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в абз. 4 или 5 ч. 7 данной статьи, может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке,

установленном федеральным законом, без согласования с органами прокуратуры.

Тогда как, согласно п. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, если основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, в момент совершения таких нарушений в связи с необходимостью принятия неотложных мер органы государственного контроля (надзора) вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления документов в органы прокуратуры в течение двадцати четырех часов. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

Для исправления сложившейся проблемы необходимо устранить имеющиеся противоречия в законодательстве и разработать единый подход для всех органов и должностных лиц по определению перечня необходимых сведений (материалов), свидетельствующих о наличии фактов причинения или угрозы причинения работодателем вреда жизни, здоровью граждан на законодательном уровне.

Причинами отказа органов прокуратуры в согласовании внеплановой проверки являлись:

- отсутствие в приложенных к заявлениям документах сведений о том, в чем конкретно выражена угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан со стороны проверяемого лица;
- отказы в проведении выездных проверок после проведения документарных проверок, по которым от работодателей не были получены материалы;
- наличие в запросе сведений о задолженности по заработной плате перед всеми работниками, однако в заявлении указывался один работник;
- отсутствие приложенных к заявлению документов, подтверждающих наличие трудовых отношений между работником и работодателем;
- отказ в согласовании в связи с изданием распоряжений о проведении проверок по каждому обращению в разный период, что, по мнению прокуратуры, противоречит реформе контрольно-надзорной деятельности и приводит к увеличению административной нагрузки на бизнес.

В целях исключения подобных проблем необходимо на законодательном уровне (посредством внесения дополнений в ст. 360 ТК РФ) обозначить конкретный перечень фактов, отнесенных к угрозе жизни и здоровью граждан, поскольку формулировки п. 91 Приказа Роструда

№ 160 не являются императивными, соответственно, требуется дополнительное обоснование проверки, и исключить необходимость согласования внеплановых проверок с прокуратурой по вопросам, относящимся к причинению вреда, жизни и здоровью граждан.

1.4. Оформление результатов проведения мероприятий по контролю

В первом полугодии 2021 года акты проверки оформлялись в соответствии с требованиями Приказа Роструда № 160 по форме, установленной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В соответствии с п.п. 69-72 Приказа Роструда № 160 в акте проверки указываются подробные сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения.

Выявленное в ходе проведения проверки нарушение подлежит подробному изложению с указанием существа нарушения со ссылками на конкретные статьи и пункты законодательных и нормативных правовых актов, требования которых нарушены, документов и их реквизитов, а также установленных фактов, подтверждающих наличие нарушений и позволяющих установить время совершения нарушения, а также реквизитов проверочного листа.

При отсутствии выявленных нарушений в акте проверки излагается перечень документов, рассмотренных уполномоченными должностными лицами для достижения целей и задач проведения проверки, подробные сведения о соблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем законодательных и нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами, а также реквизиты проверочного листа.

Результаты проверки, излагаемые в акте проверки, должны подтверждаться соответствующими документами, пояснениями, проверочными листами и иными доказательствами, хранящимися в надзорном деле вместе с актом проверки.

В случае отсутствия работодателя по юридическому адресу либо намеренного неполучения им почтовой корреспонденции, либо иных

причин недоставления письменного запроса указанный запрос возвращается в гострудинспекцию, а в отношении работодателя составляется протокол по ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ.

Акт проверки вручается непосредственно работодателю после завершения проверки под роспись или под входящий номер, а при невозможности вручения – направляется в установленном порядке заказной почтовой корреспонденцией. При наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. При этом акт, направленный в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, проверяемому лицу способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа, считается полученным проверяемым лицом (п. 4 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ).

Акт проверки также может вручаться полномочным представителям проверяемого лица, либо направляться заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в надзорном деле, в срок не позднее трех рабочих дней после его составления.

В случае уклонения работодателя от получения извещения о времени и месте вручения акта проверки, неявки в указанное в извещении время, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении, либо об отказе в ознакомлении с актом проверки, он направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. В данном случае акт проверки направляется в срок не позднее трех рабочих дней со дня, когда должностному лицу стало известно или должно было стать известно об обстоятельствах, не позволяющих вручить акт проверки.

В случае если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием работодателя, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) работодателя, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности

ее проведения и принимает меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Специальных требований к форме акта о невозможности проведения проверки законодателем не установлено.

Вопрос об ознакомлении проверяемого лица с актом о невозможности проведения проверки Федеральным законом № 294-ФЗ не урегулирован.

Проблемы реализации положений по обозначенным вопросам заключаются в основном в том, что в большинстве случаев невозможность проведения проверок связана с неполучением работодателями (чаще – индивидуальными предпринимателями) распоряжений о проведении проверок и запроса документов к проверке и низким размером штрафов, предусмотренных ст. 19.4.1 КоАП РФ за воспрепятствование проведению проверки.

Полагаем необходимым внести предложения об увеличении размера административных штрафов за воспрепятствование проведению проверки (внести соответствующие изменения в ст. 19.4.1 КоАП РФ).

Также проблемами можно считать воспрепятствование работодателями проведению контрольно-надзорных мероприятий, отказ работодателя от получения акта проверки, что влечет за собой невозможность осуществления государственного надзора в части соблюдения трудового законодательства, тем самым права работников не могут быть восстановлены в случае имеющихся нарушений.

1.5. Организация административного производства

Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности

Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности производится в соответствии с правилами, установленными ст. 4.5 КоАП РФ (постановление по делу об административном правонарушении за нарушение трудового законодательства не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения).

Так при длящихся административных правонарушениях (*например: отсутствие локальных нормативных актов работодателя, неоформление письменного соглашения с работником в связи с фактическим изменением условий трудового договора, предусмотренных ТК РФ, неознакомление работников под роспись с принятыми работодателем локальными нормативными актами, связанными с трудовой деятельностью*

работника, и т.п.) срок исчисляется со дня выявления правонарушения, т.е. со дня оформления акта проверки.

При этом по всем административным правонарушениям с не длящимися сроками (например, нарушение сроков выплаты всех сумм, причитающихся работнику от работодателя при увольнении, заработной платы, окончательного расчета при увольнении, оплаты отпуска и т.п.) срок исчисляется с даты совершения административного правонарушения.

В соответствии с ч.ч. 2, 4 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков - со дня, следующего за днем обнаружения длящегося правонарушения, а в случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, - со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца. Конкретная дата выплаты заработной платы устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором или трудовым договором не позднее 15 календарных дней со дня окончания периода, за который она начислена (ст. 136 ТК РФ). Согласно п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 - невыполнение обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся.

Таким образом, ввиду того что при невыплате заработной платы нарушение происходит в конкретный срок, данное административное правонарушение не может быть признано длящимся.

Невыплата заработной платы является бездействием, ведь оно заключается в том, что в определенную дату работодатель не оплатил труд работника, т.е. не исполнил свою обязанность. Поэтому срок давности привлечения к ответственности при задержке зарплаты начинается на следующий день после дня, когда работодатель должен был совершить выплату.

Например, в соответствии с трудовым договором работнику выплачивается заработная плата 15-го и 30-го числа месяца. Вместо 15.03.2021 работодатель выплатил зарплату 19.03.2021, а зарплата, которая должна была быть выплачена 30.03.2020, не была выплачена вообще. Сроки давности административной ответственности за данные нарушения истекли 15.03.2022 и 30.03.2022.

Извещение лиц, привлекаемых к административной ответственности, о времени и месте возбуждения административного дела

Извещение лиц, привлекаемых к административной ответственности, о времени и месте возбуждения административного дела производится путем вручения лично под роспись или направления почтовым отправлением (заказным с уведомлением) соответствующего уведомления, в котором указывается место и время составления протокола об административном правонарушении, а также разъясняются права, предусмотренные КоАП РФ.

В целях оперативного извещения практикуется также извещение по электронной почте, телефонограммой, через органы прокуратуры (как правило, по делам, возбужденным прокуратурой), либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Суды при рассмотрении жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами гострудинспекции, во всех случаях при принятии решения о надлежащем уведомлении лица о времени и месте возбуждения и рассмотрения административного дела руководствуются положением пункта 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда из указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение об отсутствии адресата по указанному адресу, о том, что лицо фактически не проживает по этому адресу либо отказалось от получения почтового отправления, а также в случае возвращения почтового отправления с отметкой об истечении срока хранения.

Извещения, адресованные индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из ЕГРИП.

Место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц.

Пунктом 63 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых

положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено, что с учетом положения п. 2 ст. 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) юридически значимое сообщение, адресованное гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя, или юридическому лицу, направляется по адресу, указанному, соответственно, в ЕГРИП или в ЕГРЮЛ либо по адресу, указанному самим индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом.

Если лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, заявило ходатайство о направлении извещений по иному адресу, должностное лицо, в производстве которого находится дело, направляет извещение также по этому адресу. В этом случае извещение считается врученным лицу, участвующему в производстве по делу об административном правонарушении, если извещение доставлено по указанному таким лицом адресу (в том числе если по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним).

Привлечение потерпевших к участию в административном производстве

В соответствии с ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим признается физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

К участию в административном производстве потерпевшие привлекаются в рамках ст. 25.5 КоАП РФ.

Основанием участия лица в производстве по делу об административном правонарушении в качестве потерпевшего является установление факта причинения ему административным правонарушением физического, имущественного или морального вреда.

Как правило, по результатам рассмотрения заявления (обращения) гражданина при выявлении в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушений его трудовых прав при наличии фактов причинения ему вреда, заявитель признается потерпевшим.

При этом не во всех случаях выявляется нарушение, при котором возможно установить, что гражданину административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

КоАП РФ не предусматривает необходимость принятия отдельного процессуального акта о признании лица потерпевшим по делу об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 25.2 КоАП РФ потерпевший является участником административного дела и в его отсутствие дело может быть рассмотрено в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

На практике затруднение вызывает процесс уведомления надлежащим образом потерпевшего, который находится на лечении в лечебном учреждении (иногда в другом регионе), при административном нарушении, выявленном по факту несчастного случая.

В 2021 году в большинстве случаев лица, привлеченные к участию в деле в качестве потерпевшего, ходатайствовали о рассмотрении дела в их отсутствие, что, очевидно, вызвано нежеланием личного контакта с работодателем в ситуации текущего конфликта.

ПРИМЕР: на основании поступившего обращения гражданина проведена проверка в отношении ФГАУ ДПО, в ходе проверки выявлены нарушения требований ст. 62 ТК РФ. Заявитель признан потерпевшим по административному делу, уведомлен о составлении протокола об административном правонарушении, уведомлен о рассмотрении дела об административном правонарушении, участвовал в рассмотрении дела. В отношении виновного лица вынесено постановление о назначении наказания по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ.

Причины возвращения протокола об административном правонарушении обратно

В общей массе направляемых в суд протоколов количество возвращаемых в связи с допущением процессуальных ошибок при их вынесении незначительно, с тенденцией к снижению.

Наиболее часто протоколы, направляемые в суд, возвращаются по причине истечения срока давности привлечения к административной ответственности.

Также часто встречающимися причинами возвратов протоколов являются:

ненадлежащее уведомление лица, в отношении которого составлен протокол;

неправильное указание адреса лица, привлекаемого к административной ответственности;

отсутствие выписки из ЕГРЮЛ.

1.6. Изменение актов инспекторского реагирования

Анализ количества жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц гострудинспекций показывает, что довольно значительное их количество приходится на результаты рассмотрения обращений граждан.

Основными причинами обжалования ответов на обращения граждан служат несогласия с выводами госинспекторов по итогам проверок, необеспечение, по мнению граждан, объективного, всестороннего и полного рассмотрения обращений, а также ответы не по существу поставленных в обращении вопросов.

Зачастую разногласия между работодателями и работниками, в том числе уволенными, по вопросам наличия факта трудовых отношений, условий трудового договора, режима рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, содержат признаки индивидуального трудового спора и работникам для их разрешения рекомендуется обратиться в суд.

Жалобы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых гострудинспекциями осуществлялись контрольно-надзорные мероприятия, в подавляющем большинстве случаев касались вопросов несогласия с результатами проверок, выданными предписаниями, а также постановлениями о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

При обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности работодатели просят изменить вид административного наказания с административного штрафа на предупреждение либо признать совершенные правонарушения малозначительными. При этом в обоснование своей позиции, работодатели указывают, что являются субъектами малого и среднего предпринимательства, впервые привлекаются к административной ответственности, до рассмотрения дела выявленные инспектором труда нарушения устраняют, находятся в тяжелом финансовом положении, в том числе вызванном последствиями ограничений, введенных в 2020 году в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Встречаются случаи, когда лица, в отношении которых проведена проверка оспаривают факт нарушения. В этих случаях при рассмотрении жалоб имеет значение наличие в материалах проверки доказательств, подтверждающих выводы должностных лиц о выявленных нарушениях.

Анализ дел по обжалованным в судах актам инспекторского реагирования показывает, что в основном судебные разбирательства обусловлены значительными суммами штрафов за нарушение трудового

законодательства для субъектов малого и среднего предпринимательства (особенно неподъемными в период пандемии), которые не имеют свободных средств для оплаты штрафов и вынуждены даже в случае очевидных правонарушений пытаться отменить штраф в судебном порядке.

Необходимо отметить, что довольно значительное количество судебных разбирательств по-прежнему приходится на такие дела, как признание малозначительности по ст. 5.27 КоАП РФ, о снижении штрафов ниже низшего предела по ст. 5.27.1 КоАП РФ и замене штрафов на предупреждение.

Другой причиной является наличие административного наказания в виде предупреждения в санкции ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ. При рассмотрении данной категории дел, как правило, госинспекторами труда выносятся постановления о назначении наказания в виде штрафа, учитывая, что при невыплате заработной платы, нарушении сроков оплаты труда работнику причиняется имущественный ущерб. Однако работодатели, пользуясь наличием предупреждения в ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ, обжалуют постановления гострудинспекции о привлечении их к ответственности в виде штрафа и просят суд заменить штраф на предупреждение.

Анализ категорий споров по рассмотренным делам в отчетном периоде 2021 года свидетельствует о том, что основное количество судебных дел составляют дела об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности.

Рост числа измененных постановлений о привлечении к административной ответственности свидетельствует об общей тенденции к снижению административной нагрузки на бизнес, снижению штрафных санкций и повышению значения профилактических мер с целью недопущения нарушений трудовых прав граждан.

Подводя итог анализу судебной практики, можно сделать вывод, что из общего количества обжалованных актов инспекторского реагирования большая их часть судами оставлена в силе, что свидетельствует о высоком качестве выносимых госинспекторами актов, правильной правовой позиции в ходе судебных заседаний.

1.7. Анализ применения процедуры принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику

Восстановление прав работников на своевременное получение заработной платы посредством процедуры принудительного исполнения, предусмотренной статьей 360.1 ТК РФ (далее – Порядок принудительного исполнения), является одним из важных инструментов Роструда.

В 2021 году гострудинспекциями продолжена работа по принудительному исполнению обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выплаченных в установленный срок работникам заработной платы и других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений.

Реализация данного полномочия возможна только в случае неисполнения работодателем в срок ранее выданного в отношении его государственным инспектором труда предписания об устранении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, связанных с выплатой работнику заработной платы и (или) других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений.

Выдача указанных решений является действенным механизмом воздействия на недобросовестных работодателей и позволяет работникам реализовать свое право на получение заработной платы за счет поступающих средств на счета работодателя в первоочередном порядке.

Система электронного межведомственного взаимодействия Роструда и Федеральной службы судебных приставов стала активно использоваться гострудинспекциями в субъектах Российской Федерации при направлении решений о принудительном исполнении в Федеральную службу судебных приставов в электронном виде.

В целях единообразного и надлежащего исполнения Порядка принудительного исполнения Рострудом направлены в гострудинспекции в субъектах Российской Федерации соответствующие методические рекомендации, организован постоянный мониторинг эффективности реализации гострудинспекциями в субъектах Российской Федерации Порядка принудительного исполнения.

Анализ практики реализации гострудинспекциями в субъектах Российской Федерации порядка принудительного исполнения и реализации положений статьи 360.1 ТК РФ показал, в целом, свою эффективность в части погашения задолженности по заработной плате.

1.8. Сведения по результатам работы с обращениями граждан в рамках информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Анализируя работу по рассмотрению обращений, отдельно следует отметить деятельность по информированию и консультированию граждан и работодателей, осуществляемую гострудинспекциями с использованием

различных форм взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации с учётом действовавших в различных регионах COVID ограничений, в том числе:

- проведение публичных мероприятий («круглый стол», семинары, и др.)

- регулярное наполнение веб-представительства информационными материалами и новостями, в том числе о результатах проведенных проверок, принятых мерах инспекторского реагирования, с иными контрольно-надзорными органами, органами власти субъектов Российской Федерации;

- территориальные семинары - совещания с работодателями, органами местного самоуправления по вопросам соблюдения трудового законодательства о труде и охране труда.

Получить бесплатную консультацию по вопросам трудовых отношений и провести самопроверку своего работодателя также позволяют сервисы ресурса «Онлайнинспекция.РФ» на сайте Роструда.

Также в гострудинспекциях выделен телефон «горячей линии», по которому можно получить консультацию и разъяснения по вопросам применения норм трудового права, указанную консультацию также можно получить в филиалах Многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Благодаря эффективному использованию средств массовой информации и возможности обращаться напрямую в федеральную инспекцию труда граждане получают квалифицированные консультации и необходимые разъяснения на интересующие их вопросы.

Анализ работы по информированию и консультированию работодателей и работников показал, что и работники, и работодатели стали чаще обращаться с вопросами по применению норм трудового законодательства до того, как ими, либо в их отношении будут предприняты те или иные действия, имеющие правовые последствия.

Так общее количество консультаций, проведенных должностными лицами госинспекций труда за 6 месяцев 2021 года составило 184 201. Соотношение консультаций, предоставленных работникам и работодателям, составило 77,5 % (142 787 консультаций дано работникам) к 22,5 % (41 414 – работодателям).

Наиболее актуальными вопросами стали:

- вопросы оплаты труда – 71 264 консультации, что составило 38,7 % от общего числа консультаций;

- вопросы оформления и расторжения трудового договора – 39 387 (21,4 %);
- вопросы охраны труда – 24 757 консультаций (13,4 %).

1.9. 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

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

В 2021 году продолжена работа по сбору, обобщению и анализу 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.

Так до сведения гострудинспекций доведена информация, что в соответствии с приказом Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 27 августа 2020 г. № 329/541 признан не действующим на территории Российской Федерации Порядок премирования работников советских организаций и работников предприятий и организаций железнодорожного и водного транспорта, отличившихся в организации работы по сбору, хранению, сдаче и отгрузке вторичного сырья, утвержденный постановлением Государственного комитета СССР по материально-техническому снабжению от 31 декабря 1981 г. № 128.

13 августа 2020 года вступил в силу Федеральный закон № 210-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации» (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ), которым внесены изменения в статьи 178, 318, 327.7, 349.3 ТК РФ.

В части предоставления гарантий по выплате выходного пособия и сохранению среднего месячного заработка работнику, увольняемому

в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, в том числе из организации, расположенной в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, Федеральный закон № 210-ФЗ подготовлен в целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.В. Трофимовой».

Федеральным законом № 210-ФЗ установлено, что при ликвидации организации выплаты среднего месячного заработка за период трудоустройства и (или) выплата единовременной компенсации в любом случае должны быть произведены до завершения ликвидации организации в соответствии с гражданским законодательством.

Также изменения коснулись и иных вопросов, связанных с выплатой среднего месячного заработка.

Так установлен срок обращения работника за получением соответствующих выплат.

Уволенный работник вправе обратиться в письменной форме к работодателю за выплатой среднего месячного заработка за период трудоустройства:

- не позднее пятнадцати рабочих дней после окончания второго месяца со дня увольнения,
- не позднее пятнадцати рабочих дней после принятия решения органом службы занятости населения, но не позднее пятнадцати рабочих дней после окончания третьего месяца со дня увольнения.

При этом работодатель обязан произвести выплаты не позднее пятнадцати календарных дней со дня обращения работника.

Взамен выплат среднего месячного заработка за период трудоустройства работодатель вправе выплатить работнику единовременную компенсацию в размере двукратного среднего месячного заработка.

Аналогичные положения предусмотрены и в отношении работников, увольняемых в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, расположенной в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

1.10. Основные законодательные инициативы, направленные на совершенствование законодательства в сфере труда

Рострудом в рамках осуществления государственного надзора в сфере труда, в том числе при рассмотрении обращений граждан, расследовании

несчастных случаев на производстве выявляются факты неформальной занятости, в том числе подмены трудовых отношений гражданско-правовыми.

После принятия Федерального закона от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» и увеличения регионов-участников эксперимента, проблема подмены трудовых отношений гражданско-правовыми приобрела еще большую остроту.

Неформальная занятость и подмена трудовых отношений фактически лишает работников права на вознаграждение за труд, получение гарантий и компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством, в том числе права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, на социальное страхование от несчастных случаев на производстве.

Распределение критериев (признаков) трудовых отношений по многочисленным нормам существенно снижает эффективность работы Федеральной службы по труду и занятости по этому направлению в связи со сложностью квалификации таких отношений, сбора доказательной базы, а также затрудняет правильное их понимание как со стороны работников, так и работодателей, в том числе добросовестных.

В настоящее время примерный сформированный перечень критериев (признаков), указывающих на фактическое наличие трудовых отношений, содержится в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 15, которое не является нормативным правовым актом и носит рекомендательный характер для применения нижестоящими судами.

В соответствии с вышеизложенным, а также в целях устранения имеющегося правового пробела Рострудом инициировался вопрос законодательного закрепления сформулированных Пленумом Верховного Суда Российской Федерации критериев (признаков), указывающих на наличие трудовых отношений, путем внесения соответствующих дополнений в статью 15 ТК РФ.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства могут выполняться только юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства.

Вместе с тем Рострудом выявляются факты, когда с гражданами заключают договора гражданско-правового характера на выполнение

соответствующих работ, что противоречит Градостроительному кодексу Российской Федерации.

При этом в связи с отсутствием соответствующего запрета в ТК РФ, госинспекторы труда не имеют возможности признавать возникшие отношения с гражданами, привлеченными к строительным работам, трудовыми.

В этой связи Рострудом инициировался вопрос возможности признания отношений трудовыми в случае, когда имеется запрет на привлечение физических лиц, не имеющих обязательного определенного статуса, к работам на основании гражданско-правовых договоров, независимо от наличия признаков трудовых отношений, путем внесения соответствующих дополнений в ст. 15 ТК РФ.

Кроме этого, нередко случаи, когда о факте нарушения прав граждан контрольно-надзорным органам становится известно уже после прекращения отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, например, при расследовании несчастных случаев со смертельным исходом, в том числе сокрытых, когда фактически отсутствует одна из сторон отношений.

При данных обстоятельствах признать отношения трудовыми может исключительно суд.

Отсутствие у госинспекторов труда полномочий по признанию гражданско-правовых отношений трудовыми уже после их прекращения, затрудняет восстановление прав, в том числе на получение заработной платы, а также фактически лишает потерпевших или родственников погибшего права на получение страховых выплат и других мер социальной поддержки. Данное обстоятельство, кроме прочего, существенно снижает права иждивенцев на получение соответствующих пособий и пенсий.

В целях повышения защищенности прав работников и членов их семей Федеральной службой по труду и занятости инициировался вопрос установления возможности признания трудовыми уже прекращенных отношений не только судом, но и иными уполномоченными субъектами, например, комиссией по расследованию несчастного случая, государственным инспектором труда в случае расследования им сокрытого несчастного случая и др., путем внесения изменений в ч. 2 ст. 19.1 ТК РФ.

**Раздел 2. Правоприменительная практика федерального
государственного надзора в сфере труда территориальных органов
Роструда в 2021 году в соответствии с требованиями Федерального
закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)**

**и муниципальном контроле в Российской Федерации»
(с 01.07.2021 по 31.12.2021)**

2.1. Общие сведения об осуществлении государственного надзора за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Во 2 полугодии 2021 года федеральный государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществлялся в соответствии с требованиями вступившего в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2021 № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» с учетом требований Федерального закона № 248-ФЗ.

Целевой установкой Федерального закона № 248-ФЗ является снижение административного давления, повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности за счет использования системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и развития профилактической деятельности.

На основе управления рисками причинения вреда (ущерба) определяется выбор профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание, интенсивность и результаты.

Федеральный закон № 248-ФЗ содержит широкий набор профилактических мероприятий, которые направлены на внедрение системы комплексной профилактики нарушения обязательных требований и стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований.

Регулирование контрольно-надзорной деятельности, предусмотренное Федеральным законом № 248-ФЗ, основано на подходе, согласно которому цели государственного контроля (надзора) должны достигаться преимущественно при помощи более мягких и менее затратных методов,

не предполагающих непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом. Соответственно, Федеральный закон № 248-ФЗ предполагает отказ от использования проверок как основного инструмента контроля, перенос акцентов на иные контрольно-надзорные мероприятия. Для этого законом предусматривается широкий перечень новых контрольно-надзорных мероприятий, помимо выездной и документарной проверки.

Согласно Федеральному закону № 248-ФЗ выбор профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты должны определяться на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (при плановом контроле - категорией риска, при внеплановом - выявлением индикатора риска). В рамках новой модели риск-ориентированный подход должен пронизывать всю систему государственного контроля (надзора), а не только влиять на частоту проведения плановых проверок, как было на практике ранее.

Для принятия решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия контрольный (надзорный) орган разрабатывает и использует индикаторы риска нарушения обязательных требований, которыми является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Федеральном законом № 248-ФЗ предусматривается прямой запрет на установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности.

Важным новшеством Федерального закона № 248-ФЗ являются положения об использовании информационных технологий при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. На практике реализация этих положений должна позволить повысить эффективность и оперативность работы Гострудинспекций как контрольных (надзорных) органов.

Федеральным законом № 248-ФЗ установлено, что в целях информирования контролируемых лиц о контрольно-надзорных мероприятиях, обеспечения учета проводимых контрольно-надзорными органами контрольно-надзорных мероприятий, иных мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения обязательных требований, их

результатов, а также решений и действий должностных лиц контрольно-надзорных органов, ведется единый реестр контрольно-надзорных мероприятий.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусмотрено введение обязательного досудебного обжалования действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц, за исключением случаев обжалования в суд решений, действий (бездействия) гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности.

Реализация Федерального закона № 248-ФЗ должна позволить создать систему умного контроля, сосредотачивая усилия на объектах, нарушение обязательных требований на которых может привести в риск причинения вреда, оптимизировав, как деятельность контрольных (надзорных) органов, так и подконтрольных лиц.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержден Приказом Роструда от 31.12.2020 № 265.

За 2021 год, в рамках реализации своих контрольно-надзорных полномочий, гострудинспекциями проведено 88 246 контрольных (надзорных) мероприятий (далее – КНМ) по вопросам соблюдения законодательства о труде.

Проверки проведены по следующим основаниям:

- 7748 - по контролю за исполнением предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки;
- 66 327 - по обращениям граждан;
- 2 272 - на основании приказов Роструда, изданных в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;
- 1350 - на основании приказов (распоряжений) руководителя гострудинспекции, изданных в соответствии с требованиями органов прокуратуры.

По сравнению с 2020 годом в 2021 году гострудинспекциями проведено на 19,9 % больше контрольных (надзорных) мероприятий.

Результативность проверок составила 65,2 % (в аналогичном периоде прошлого года - 65,8 %).

За 2021 год по результатам проведенных проверок выдано 46 422 предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе:

- о запрещении к использованию единиц средств индивидуальной защиты работников в связи с несоответствием требованиям охраны труда - 929;

- об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда (обучение, инструктаж, стажировка, проверка знаний), - 2970;

- об устранении выявленных нарушений – 38332.

Количество работников, отстраненных предписаниями гострудинспекции от работы, не прошедших в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда, - 13 929.

Гострудинспекциями в 2021 году вынесено 25 052 решения о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленной, но не выплаченной в установленный срок заработной платы.

В течение 2021 года в целях рассмотрения вопроса о привлечении к уголовной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях требований трудового законодательства, направлено 10 768 материалов в органы следствия, в том числе:

- 6 689 - в связи с несчастными случаями на производстве (в соответствии со статьей 143 Уголовного кодекса РФ);

- 1 099 - в связи с нарушениями законодательства об оплате труда (в соответствии со статьей 145-1 Уголовного кодекса РФ).

За 2021 год в гострудинспекции поступило 414 331 обращение граждан.

2.2. Основания проведения проверок

2.2.1. Основания проведения внеплановых проверок

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 247-ФЗ) к охраняемым законом ценностям относятся жизнь, здоровье людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, иные охраняемые законом ценности.

С учетом положений Федерального закона № 247-ФЗ применительно к государственному контролю (надзору) в сфере труда охраняемыми законом ценностями будут являться жизнь, здоровье людей, а также права, свободы и законные интересы работников, предусмотренные трудовым

законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 5 ТК РФ).

Основные права работников консолидированы в ч. 1 ст. 21 ТК РФ и детализируются в иных статьях (частях, пунктах) ТК РФ (например, ч. 2 ст. 57, ч. 4 ст. 84.1, ч. 1 ст. 122, ч. 1 ст. 136 ТК РФ), федеральных законах, содержащих нормы трудового права (например, Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), а также иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права.

При этом следует учитывать, что понятие «вред (ущерб) или угроза причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», которое используется в Федеральном законе № 248-ФЗ, не является тождественным понятию «вред (ущерб) или угроза причинения вреда (ущерба) жизни и здоровью», которое применительно к государственному контролю (надзору) в сфере труда использовалось ранее в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ.

К источникам получения сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям относятся:

обращения (заявления) граждан и организаций,

информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

Как и в предыдущие периоды существенная доля (более 80 %) в общем количестве КНМ продолжает оставаться за внеплановыми проверками, что связано, в первую очередь, с политикой государства в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. Так в 2021 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации из проекта плана плановых проверок на 2021 год были исключены проверки в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, что значительно сократило количество плановых проверок в 2021 году.

Анализ достигнутых показателей к концу года показал, что во втором полугодии 2021 года произошло снижение проверочных мероприятий ввиду принятия Федерального закона № 248-ФЗ, где акцент с проверочных мероприятий надзорных и контрольных органов в отношении работодателей смещается на профилактику и предупреждение нарушений.

Также за период с 01.07.2021 по 31.12.2021 значительно уменьшилось количество выездных внеплановых проверок. Это связано с тем, что ст. 360 ТК РФ утратила силу, а, согласно Федеральному закону № 248-ФЗ,

такие внеплановые мероприятия подлежат согласованию с органами прокуратуры субъекта Российской Федерации, что значительно усложняет процесс их организации.

Понятие (квалификация) вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

Статьей 57 Федерального закона № 248-ФЗ установлены основания для проведения контрольных (надзорных) мероприятий, одним из которых является наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Понятие причинения или угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо определение самих таких ценностей Федеральным законом № 248-ФЗ не урегулированы.

При этом, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 247-ФЗ, к охраняемым законом ценностям относятся жизнь, здоровье людей, права и законные интересы граждан и организаций.

С учетом положений Федерального закона № 247-ФЗ базовой моделью применительно к федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, охраняемыми законом ценностями будут являться жизнь, здоровье людей, а также права, свободы и законные интересы работников, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (статья 5 ТК РФ).

Источники получения сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ одним из оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий является наличие у контрольного (надзорного) органа сведений:

- о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В соответствии с ч. 1 ст. 58 Федерального закона № 248-ФЗ сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям контрольный (надзорный) орган получает:

- при поступлении обращений (заявлений) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации. При этом особенности рассмотрения обращений (заявлений) граждан и организаций, содержащих

сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, установлены ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ;

- при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, включая контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия, специальных режимов государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных контролируемых лиц.

В случае поступления в гострудинспекцию обращения (заявления) граждан и организаций, содержащего сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, принимаются контрольным (надзорным) органом к рассмотрению следующие формы обращений: при подаче таких обращений (заявлений) гражданами и организациями либо их уполномоченными представителями непосредственно в контрольный (надзорный) орган либо через многофункциональный центр оказания государственных и муниципальных услуг лично с предъявлением документа, удостоверяющего личность гражданина, а для представителя гражданина или организации - документа, подтверждающего его полномочия; при подаче таких обращений (заявлений) граждан и организаций после прохождения идентификации и аутентификации заявителя посредством единой системы идентификации и аутентификации на едином портале государственных и муниципальных услуг, региональных порталах государственных и муниципальных услуг или на официальных сайтах гострудинспекций в сети «Интернет», а также в информационной системе Онлайнинспекция.рф; при иных способах подачи таких обращений (заявлений) гражданами и организациями после принятия должностным лицом контрольного (надзорного) органа мер по установлению личности гражданина и полномочий представителя организации и их подтверждения.

Требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия при несоблюдении формы направления такого требования (ст. 63 Федерального закона № 248-ФЗ, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий может быть требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав

и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Частью 1 ст. 63 Федерального закона № 248-ФЗ, Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установлены содержание, форма и порядок направления требования прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям должно содержать следующие сведения:

- 1) вид контрольного (надзорного) мероприятия и срок его проведения;
- 2) материалы и обращения, которые содержат сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия.

В целях обеспечения законности проведения КНМ при поступлении соответствующего требования прокурора гострудинспекциями анализируется надлежащее оформление такого требования на наличие в нем обязательных условий, предусмотренных ч. 1 ст. 63 Федерального закона № 248-ФЗ, а также на полномочия лица, направляющего требование.

Внеплановые проверки по требованию прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина проводятся в том формате (выездная/документарная), который указан в требовании.

2.2.2. Основания проведения плановых проверок

Государственные инспекторы труда в целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проводят плановые проверки на всей территории Российской Федерации любых работодателей (организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей - физических лиц) в порядке, установленном Федеральным

законом № 248-ФЗ. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся в отношении объектов контроля в зависимости от присвоенной категории риска.

Составление ежегодного плана проверок в отношении работодателей – контролируемых лиц, его направление в органы прокуратуры и доработка по итогам рассмотрения в органах прокуратуры (ст. 61 Федерального закона № 248-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года»)

Составление ежегодного плана проверок на 2021 г. в отношении работодателей – контролируемых лиц, осуществлялось в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ, Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» (далее - Постановление № 2428) с учетом ограничений, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.11.2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее - Постановление № 1969).

Особенности проведения проверок с июля 2021 г. (в том числе с учетом уменьшения сроков проведения плановых проверок с 20 рабочих дней до 10) в связи с вступлением в силу Федерального закона № 248-ФЗ учитывались при составлении плана проверок на 2021 год.

Так, согласно п. 7 постановления Правительства Российской Федерации от 30.11.2020 № 1969, при формировании ежегодных планов в них не включаются плановые проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам

малого предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с Постановлением № 2428 проекты ежегодных планов гострудинспекций на 2021 год сформированы с использованием Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, а также информационной системы АСУ КНД на основе перечней объектов контроля по видам государственного контроля (надзора), содержащихся в едином реестре видов федерального государственного контроля (надзора), в соответствии с периодичностью проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, установленной положением о виде контроля для категорий риска, к которым отнесены объекты контроля.

Процедура подготовки проекта ежегодного плана на 2021 включила в себя:

- получение перечня работодателей, в отношении которых рекомендуется проведение плановой проверки;
- мониторинг работодателей по факту осуществления деятельности на момент составления проекта плана;
- мониторинг работодателей по периодичности проведения плановых проверок в зависимости от категории риска;
- анализ обеспечения возможности проведения выездной проверки;
- анализ хозяйственной активности контролируемых лиц, в отношении которых планируются контрольно-надзорные мероприятия (наличие или отсутствие задолженности по налогам и сборам);
- составление проекта плана на следующий год и размещение его в ЕРКНМ для согласования.

При реализации данных процедур используются различные источники: сведения ЕРП и ЕРКНМ; сведения, содержащиеся в АСУ КНД; сведения ФНС; сведения аналитических порталов.

Вместе с тем существует ряд проблем, а именно: значительные затраты времени для уточнения и получения сведений о работодателях, их хозяйственной активности и прочее. Представляется целесообразным обеспечить взаимодействие с ФНС в части передачи сведений о ликвидации, реорганизации хозяйствующих субъектов, а также о наличии задолженности по налогам и сборам и внесении этих сведений в АСУ КНД (раздел «Реестр работодателей»). Кроме того, представляется затруднительным сбор сведений о местах осуществления деятельности контролируемых лиц для целей проведения выездных проверок. В связи с чем предлагается установление механизма получения таких сведений из

иных государственных органов, в чьем распоряжении такие сведения имеются.

Также, в рамках проведения плановых проверок возникают ситуации, когда работодатель отсутствует по месту регистрации.

Внесение изменений в ежегодный план (ст. 61 Федерального закона № 248-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2428)

Ежегодные планы проведения контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 год формировались и согласовывались с прокуратурой посредством Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.

Замечания прокуратуры относительно плана проведения контрольных (надзорных) мероприятий касались неверного указания основания включения в план: согласно ФГИС «Единый реестр проверок» в отношении объектов контроля ранее проводились плановые мероприятия.

Все замечания прокуратуры были учтены на этапе доработки плана проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Уведомление работодателя о проведении плановой выездной проверки (ст. 73 Федерального закона № 248-ФЗ).

О проведении выездной проверки контролируемое лицо уведомляется путем направления копии решения о проведении выездной проверки не позднее чем за двадцать четыре часа до ее начала (ст. 73 Федерального закона № 248-ФЗ).

Как правило, организации, в которых планируется проведение плановых проверок, заблаговременно обращаются в гострудинспекцию по вопросам проведения и организации проверки, предоставляют информацию о контактных лицах и способах уведомления.

Однако в ряде случаев, при проведении плановых проверок возникает проблема, связанная с уведомлением о проведении и проведением проверок в связи с отсутствием хозяйствующего субъекта по месту нахождения, указанному в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, а адреса фактического осуществления деятельности не всегда имеются в распоряжении контрольного (надзорного) органа.

Не всегда гострудинспекция располагает адресом электронной почты субъектов проверки, что также вызывает затруднения при реализации полномочий по осуществлению федерального надзора за соблюдением требований трудового законодательства.

При организации проведения проверок в отношении индивидуальных предпринимателей также возникают трудности, как с уведомлением предпринимателя, так и с проведением самой проверки.

При таких обстоятельствах проверку провести не представляется возможным.

В связи с вышеизложенным введение обязанности работодателя отражать сведения об адресе электронной почты при государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя сократит время его уведомления о проведении плановой выездной проверки.

Отсутствие работодателя по месту его регистрации или воспрепятствование в проведении плановой выездной проверки (ч. 10, 11 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ)

При проведении как плановых, так и внеплановых проверок возникала проблема, связанная с отсутствием хозяйствующего субъекта по месту нахождения, указанному в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, адреса фактического осуществления деятельности не всегда имеются в распоряжении гострудинспекции.

В данном случае в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ составляется акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения. В целях эффективного проведения плановых проверок осуществляется взаимодействие с налоговыми органами, администрациями муниципальных образований по установлению фактического местонахождения хозяйствующих субъектов, подлежащих проверке.

Законодательством Российской Федерации установлена обязанность юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей находиться по своему местонахождению, а отсутствие означает, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель сознательно указывает неверное местонахождение, в том числе с целью избегания проведения в отношении него контрольных (надзорных) мероприятий, что может расцениваться как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора по проведению проверок или уклонение от таких проверок согласно ст. 19.4.1 КоАП РФ. При этом часть 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ квалифицирует такое воспрепятствование как действие (бездействие), повлекшее невозможность проведения или завершения проверки).

2.3. Организация проведения контрольных (надзорных) мероприятий

Проведение оценки достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 58 Федерального закона № 248-ФЗ)

Частью 2 ст. 58 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрено проведение должностным лицом контрольного (надзорного) органа оценки достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащихся в обращениях (заявлениях) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации (далее - оценка достоверности сведений).

Проведение оценки достоверности сведений, полученных при проведении контрольных (надзорных) мероприятий (п. 2 ч. 1 ст. 58 Федерального закона № 248-ФЗ), законодательством о государственном контроле (надзоре) не предусмотрено.

При этом процессуальные вопросы проведения и оформления оценки достоверности сведений, полученных в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 58 Федерального закона № 248-ФЗ, а также содержание оценки достоверности сведений с признаками достоверности законом не урегулированы.

Достоверность сведений госинспектором труда устанавливалась при исследовании приложенных к обращению копий документов, подтверждающих доводы заявителя, или посредством телефонного звонка заявителю для подтверждения изложенных в обращении доводов с оформлением телефонограммы (указываются номера телефонов, на которые звонили и с которых звонили, дата, время и место совершения телефонного звонка, результат телефонного разговора с заявителем), других открытых источников.

В целях проведения оценки достоверности поступивших сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должностное лицо гострудинспекции при необходимости:

1) запрашивает дополнительные сведения и материалы (в том числе в устной форме) у гражданина или организации, направивших обращение (заявление), органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации;

2) запрашивает у контролируемого лица пояснения в отношении указанных сведений, однако представление таких пояснений и иных документов не является обязательным;

3) обеспечивает, в том числе по решению уполномоченного должностного лица контрольного (надзорного) органа, проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия.

Пример: в рамках проведения оценки достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащимся в поступившем в гострудинспекцию обращении работника об отстранении его от работы, был проанализирован представленный заявителем приказ работодателя – МКУ «Р» от 29.10.2021 об отстранении его от работы в связи с непрохождением вакцинации от COVID-19, при этом дата, с которой заявитель подлежал отстранению, приказом не определена. У должностного лица МКУ «Р» были запрошены пояснения и получены сведения о том, что работник отстранен от работы с 01.11.2021.

При рассмотрении выписки из ЕГРЮЛ было установлено, что основным видом деятельности МКУ «Р» является: 93.11 «Деятельность спортивных объектов; дополнительные виды деятельности» - 77.21 «Прокат и аренда товаров для отдыха и спортивных товаров», 93.19 «Деятельность в области спорта прочая».

При анализе постановления Управления Роспотребнадзора по Свердловской области от 14.10.2021 № 05-24/2 (ред. от 28.10.2021) «О проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) отдельным категориям (группам) граждан в Свердловской области в 2021 г. по эпидемическим показаниям (взамен постановления о проведении профилактических прививок против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) отдельным категориям (группам) граждан в Свердловской области в 2021 г. по эпидемическим показаниям от 01.10.2021 № 05-24/1)», было установлено, что руководителям юридических лиц независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности, индивидуальным предпринимателям предписано рассмотреть вопрос об отстранении от работы или переводе на дистанционный режим работы граждан, не имеющих ни одной прививки против новой коронавирусной инфекции, в том числе, работающих в сфере предоставления услуг населению (в том числе деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений (театры, кинотеатры, концертные залы, музеи, выставочные залы и площадки, библиотеки, спортивные сооружения, фитнес-центры)) – с 16.11.2021 (включительно) (п.п. 9.2.1, 1.1.4 Постановления). На основании полученных сведений и по результатам сопоставления их с положениями постановления органа Роспотребнадзора был сделан предварительный вывод о том, что отстранение работника от работы с 01.11.2021 не соответствует требованиям вышеуказанного постановления Управления Роспотребнадзора по Свердловской области от 14.10.2021 № 05-24/2. Таким образом, была подтверждена достоверность сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащихся в обращении заявителя.

В рамках проведения оценки достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащихся в поступивших в гострудинспекцию обращениях работников ООО «У» по факту невыплаты окончательного расчета в полном объеме, включая компенсацию за неиспользованный отпуск, были проанализированы представленные заявителями документы, также в ходе телефонного разговора с работодателем данный факт не отрицался. Достоверность сведений о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащихся в обращении заявителей была подтверждена.

Подготовка и оформление мотивированного представления о проведении КНМ (ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ)

Во 2 полугодии 2021 года по обращениям граждан в связи с несчастными случаями на производстве, другим основаниям оформлялись мотивированные представления, на основании которых издавались решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

В соответствии со ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ, при подтверждении достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, должностное лицо контрольного (надзорного) органа направляет уполномоченному должностному лицу контрольного (надзорного) органа мотивированное представление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

Мотивированное представление оформляется в виде служебной записки, с изложением установленных обстоятельств, в том числе о примененных инструментах к установлению достоверности сведений, и приложением копий документов, подтверждающих доводы такой служебной записки.

Мотивированное представление для рассмотрения и принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направляется руководителю гострудинспекции или его заместителю.

При принятии решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия и необходимости согласования его с органами прокуратуры к заявлению о согласовании внепланового контрольного (надзорного) мероприятия прилагаются мотивированное представление и решение о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Подготовка и оформление мотивированного представления о направлении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований (ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ)

Также, за 2021 год оформлены мотивированные представления о направлении работодателям предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований. Так, за отчетный период работодателям вынесены 810 075 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, в том числе в отношении образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, предприятий малого бизнеса.

Мотивированное представление о направлении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований оформляется при отсутствии подтверждения достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом

ценностям, а также при невозможности определения параметров деятельности контролируемого лица, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения КНМ (п. 2 ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ).

Сохранение сведений о личности гражданина как лица, направившего заявление (обращение) (ч. 4 ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ)

Сведения о личности гражданина как лица, направившего заявление (обращение), могут быть предоставлены контролируемому лицу (работодателю) только с согласия гражданина, направленного соответственно в Роструд или его территориальный орган (ч. 4 ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ).

Данное согласие может быть отражено как в самом тексте обращения заявителя, так и оформлено отдельным письменным обращением.

Требование, изложенное в ч. 4 ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ, касается как документов, связанных с организацией и проведением КНМ, так и предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение поступившего обращения гражданина, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение.

Обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в ЕСИА.

В соответствии с требованиями ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ гострудинспекциями соблюдается сохранение сведений о личности гражданина как лица, направившего заявление, форма заявления граждан, размещена на официальных сайтах территориальных органов Роструда, предусмотрена конфиденциальность сведений о заявителе. При получении обращений граждан почтовой связью принимаются меры к установлению личности гражданина и полномочий представителя организации, направивших обращение.

При отсутствии согласия гражданина о предоставлении контролируемому лицу сведений о личности гражданина как лица, направившего заявление (обращение), или указания в обращении на неразглашение работодателю сведений о нем, как об источнике жалобы (ст. 358 ТК РФ), в решении о проведении КНМ фамилия, имя, отчество гражданина (работника), как источника поступления сведений, не указываются. При этом истребование у контролируемых лиц в рамках осуществления федерального государственного надзора в сфере труда документов в отношении конкретного гражданина (работника) не нарушает ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ, поскольку не свидетельствует, что данный гражданин (работник) является заявителем. Данная позиция подтверждается Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации.

Организация КНМ на основании обращений граждан через многофункциональный центр оказания государственных и муниципальных услуг (ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ)

Обращения (заявления) граждан и организаций, содержащие сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, принимаются к рассмотрению также при подаче таковых через МФЦ лично с предъявлением документа, удостоверяющего личность гражданина, а для представителя гражданина или организации - документа, подтверждающего его полномочия (п. 1 ч. 1 ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ).

Между гострудинспекциями и многофункциональными центрами ряда субъектов Российской Федерации заключены соглашения о взаимодействии при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Например: на основании соглашения о взаимодействии организована консультация граждан по вопросам, относящимся к компетенции гострудинспекции в П области и прием письменных обращений граждан. Консультирование осуществляется дистанционно посредством видеоконференцсвязи. Для получения консультации ГАУ П области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» организует предварительную запись граждан и предоставляет гражданам необходимые для видеоконференцсвязи технические устройства. Кроме того, МФЦ осуществляет информирование граждан о деятельности гострудинспекции в П области посредством размещения информации на своем официальном сайте, а также в помещении информирования и ожидания МФЦ.

Организация КНМ на основании обращений граждан и организаций без прохождения идентификации и аутентификации заявителя посредством единой системы идентификации и аутентификации

на едином портале государственных и муниципальных услуг (ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ).

В силу ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ, обращения (заявления) граждан и организаций без прохождения идентификации и аутентификации заявителя посредством ЕСИА, содержащие сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, принимаются контрольным (надзорным) органом к рассмотрению после принятия должностным лицом контрольного (надзорного) органа мер по установлению личности гражданина и полномочий представителя организации и их подтверждения.

Проведение мероприятий, направленных на установление личности гражданина и полномочий представителя организации, направивших обращение иными способами (ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ)

Процедура установления личности государственным инспектором труда реализуется, как правило, посредством телефонных переговоров с оформлением телефонограммы сохранением аудиозаписи в электронном виде, посредством видеосвязи (при наличии соответствующих ресурсов с обеих сторон) с оформлением служебной записки и сохранением видеозаписи в электронном виде, посредством направления дополнительных запросов при наличии почтового адреса заявителя или его электронной почты и другими способами в соответствии с ч. 2 ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ.

Документы, оформленные государственным инспектором труда при установлении личности гражданина и полномочий представителя организации, прилагаются к материалам по рассмотрению обращения и вносятся в АСУ КНД в привязке к указанному обращению.

При невозможности подтверждения личности гражданина, полномочий представителя организации, поступившие обращения (заявления) рассматриваются контрольным (надзорным) органом в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ.

Подготовка и оформление решения о проведении КНМ, его содержание (ст. 64 Федерального закона № 248-ФЗ, приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом»)

В силу ст. 64 Федерального закона № 248-ФЗ для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, а также документарной проверки принимается решение контрольного (надзорного) органа, подписанное уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа,

по форме, установленной приказом Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151, одновременно необходимые данные о КНМ вносятся в Единый реестр надзорных (контрольных) мероприятий, где для каждого мероприятия генерируется QR-код, номер КНМ, которые проставляются на бумажном носителе решения.

При наличии оснований для проведения КНМ, решение о виде КНМ, посредством которого будет осуществлен государственный контроль (надзор) в сфере труда, применительно к каждой ситуации принимается индивидуально, с учетом соразмерности применяемых мер по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований характеру нарушений, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям.

Дальнейший выбор КНМ осуществляется с учетом положений, установленных ч. 2 ст. 9, ч. 3 ст. 73, ч. 1 ст. 95 Федерального закона № 248-ФЗ, а также существа проводимого КНМ. При альтернативе выбора КНМ дополнительно следует учитывать требования законодательства о государственном контроле (надзоре), предъявляемые к согласованию проведения КНМ с органами прокуратуры и уведомлению работодателей.

Уведомление работодателя о проведении КНМ

Работодатель уведомляется не менее чем за 24 часа только лишь о проведении выездной проверки (ч. 6 ст. 73 Федерального закона № 248-ФЗ).

Решение о проведении КНМ вместе с требованием о представлении необходимых сведений (документов) направляется работодателю в обязательном порядке заказной почтой с уведомлением о вручении.

Иные контрольные мероприятия (инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка) проводятся без предварительного уведомления работодателя.

В тоже время отсутствие адреса электронной почты объектов контроля вызывает затруднения при реализации полномочий по осуществлению федерального надзора за соблюдением требований трудового законодательства в части оперативного уведомления работодателя о проведении плановых и внеплановых проверок.

Для решения этой проблемы необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части обязательного представления в регистрирующий орган сведений об адресе электронной почты субъекта (при наличии).

Включение в единый государственный реестр юридических лиц в обязательном порядке сведений об адресе электронной почты

юридического лица позволило бы уведомлять работодателей о проведении плановых и внеплановых проверок посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, указанного в обязательном порядке в сведениях, вносимых в единый государственный реестр юридических лиц.

Выбор вида КНМ при наличии оснований для его проведения

При наличии оснований для проведения КНМ уполномоченное должностное лицо гострудинспекции (п. 5 Положения о надзоре в сфере труда: руководитель Федеральной службы по труду и занятости - главный государственный инспектор труда Российской Федерации, его заместители; руководитель территориального органа - главный государственный инспектор труда в субъекте Российской Федерации, его заместители) принимает решение о виде КНМ, посредством которого будет осуществлен государственный контроль (надзор) в сфере труда применительно к каждой ситуации индивидуально.

Как указано в ст. 9 Федерального закона № 248-ФЗ при выборе КНМ учитывается следующее:

- применяемые меры по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований должны быть соразмерными характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям (часть 1);

- ограничиваться только теми КНМ и КНД, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований (часть 2).

В соответствии с пунктом 35 Положения о надзоре в сфере труда государственный контроль (надзор) в сфере труда может осуществляться посредством проведения следующих КНМ:

- инспекционный визит;
- рейдовый осмотр;
- документарная проверка;
- выездная проверка;
- наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- выездное обследование.

В отношении проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований, выездного обследования принятие решения о проведении данного контрольного (надзорного) мероприятия не требуется.

Когда для достижения целей и задач КНМ не требуется проведение такого контрольного (надзорного) действия, как осмотр, принимается решение о проведении документарной проверки.

В случае если для оценки соблюдения работодателями обязательных требований требуется проведение такого контрольного (надзорного) действия, как осмотр, то принимается решение о проведении инспекционного визита, рейдового осмотра или выездной проверки.

Дальнейший выбор осуществляется с учетом положений, установленных ч. 2 ст. 9, ч. 3 ст. 73, частью ст. 95 Федерального закона № 248-ФЗ, а также исходя из существа проводимого КНМ.

Так, например, если требуется проведение экспертизы, то выбор КНМ осуществляется между рейдовым осмотром и выездной проверкой.

При этом, исходя из содержания КНМ, рейдовый осмотр применяется при проведении КНМ в отношении нескольких контролируемых лиц, выездная проверка — в отношении конкретного контролируемого лица.

В случае если основанием проведения КНМ является истечение срока исполнения решения гострудинспекции об устранении выявленного нарушения обязательных требований (п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ), то выездная проверка решения (предписания) может быть проведена, если такое решение (предписание) было принято по итогам выездной проверки (статьи 95 Федерального закона № 248-ФЗ).

Особенности проведения инспекционного визита

Согласно ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ, инспекционный визит это контрольное (надзорное) мероприятие, проводимое путем взаимодействия с конкретным контролируемым лицом и (или) владельцем (пользователем) производственного объекта.

Инспекционный визит проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

Срок проведения инспекционного визита в одном месте осуществления деятельности либо на одном производственном объекте (территории) не может превышать один рабочий день (ч. 5 ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ, пункт 40 Положения о надзоре в сфере труда).

В ходе инспекционного визита могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия: 1) осмотр; 2) опрос; 3) получение письменных объяснений; 4) инструментальное обследование; 5) истребование документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

В качестве особенностей проведения инспекционного визита необходимо отметить следующее.

Инспекционный визит проводится 1 рабочий день, причем начало визита и окончание его не должно превышать режим работы проверяемого работодателя.

Рабочий день не может быть разделен на несколько дней, например: 2 дня по 4 часа.

Акт по результатам инспекционного визита выносится в день проведения инспекционного визита.

Например: в декабре 2021 г. в отношении АО «Пермский завод «Машиностроитель» на основании коллективного обращения работников (оценить соблюдение АО «Пермский завод «Машиностроитель» требований трудового законодательства РФ было возможно только при непосредственном взаимодействии с контролируемым лицом по месту осуществления деятельности и его работниками путем проведения действий: опрос, истребование документов, которые возможно провести только при выездном мероприятии) инициирован инспекционный визит. В целях проведения оценки достоверности поступивших сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, у Общества запрошена информация по факту отстранения работников от работы в связи отказом от прохождения вакцинации.

Согласно представленной информации, отстранение 89 работников Общества произведено на основании постановления Главного государственного санитарного врача по Пермскому краю № 206 от 13.07.2021 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям», граждан, работающих на промышленных предприятиях (производствах) в соответствии с постановлением от 25.10.2021 № 402 «О внесении изменений в Постановление № 206, с учетом требований губернатора Пермского края, принятых 22.10.2021 № 146. Согласно ст. 76 Трудового кодекса РФ, отстранение работников возможно только в случаях, прямо предусмотренных данной нормой. Пунктом 14(1) указа Губернатора Пермского края от 20.08.2020 № 121 (ред. от 29.11.2021) «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае» предписано руководителям организаций, чья деятельность не приостановлена в соответствии с настоящим указом, обеспечить перевод на дистанционный режим работающих граждан старше 60 лет и лиц, имеющих хронические заболевания, в течение 4 недель для вакцинации (в случае отсутствия медицинских противопоказаний) и формирования иммунитета.

В обращениях отстраненных без заработной платы работников имелись сведения, что у них имелся медицинский отвод (по причине возраста более 60 лет).

Таким образом, у гострудинспекции имелись основания полагать, что Обществом нарушен порядок отстранения 89 работников ст.ст. 312.9, 76 Трудового кодекса РФ, Пункта 14(1) указа Губернатора Пермского края от 20.08.2020 № 121, ст. 157 ТК РФ.

По результатам проведенного КНМ установлены нарушения требований ст. ст.ст. 312.9, 76 ТК РФ, Пункта 14(1) указа Губернатора Пермского края от 20.08.2020 № 121, ст. 157 ТК РФ.

Особенности проведения рейдового осмотра

Рейдовый осмотр, согласно ст. 71 Федерального закона 248-ФЗ является контрольным (надзорным) мероприятием. Рейдовый осмотр проводится в целях оценки соблюдения обязательных требований по использованию (эксплуатации) производственных объектов, которыми владеют, пользуются или управляют несколько лиц, находящиеся на территории, на которой расположено несколько контролируемых лиц.

Отличительной особенностью рейдового осмотра является его проведение в отношении любого числа контролируемых лиц, осуществляющих владение, пользование или управление производственным объектом.

Срок проведения рейдового осмотра не может превышать десять рабочих дней. Срок взаимодействия с одним контролируемым лицом в период проведения рейдового осмотра не может превышать один рабочий день.

По результатам рейдового осмотра составляется акт в отношении каждого контролируемого лица на месте проведения рейдового осмотра.

Особенности проведения документарной проверки

Под документарной проверкой понимается КНМ, которое проводится по месту нахождения Роструда или его территориального органа, и предметом которого являются исключительно сведения, содержащиеся в документах работодателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и решений Роструда или его территориального органа.

В ходе документарной проверки рассматриваются документы работодателей, имеющиеся в распоряжении Роструда или его территориального органа, результаты предыдущих КНМ, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленных в отношении этих работодателей мероприятий государственного контроля (надзора) в сфере труда.

В ходе документарной проверки совершались следующие КНД:

- получение письменных объяснений;
- истребование документов.

В качестве особенностей необходимо отметить порядок исчисления сроков начала проведения проверки, ее окончание.

В десятидневный срок проведения проверки не включается период с момента направления контрольным (надзорным) органом

контролируемому лицу требования представить необходимые для рассмотрения в ходе документарной проверки документы до момента представления указанных в требовании документов в контрольный (надзорный) орган.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющих в распоряжении контрольного (надзорного) органа, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение контролируемым лицом обязательных требований, контрольный (надзорный) орган направляет в адрес контролируемого лица требование представить иные необходимые для рассмотрения в ходе документарной проверки документы. В течение десяти рабочих дней со дня получения данного требования контролируемое лицо обязано направить в контрольный (надзорный) орган указанные в требовании документы (ч. 4 ст. 72 Федерального закона № 248-ФЗ).

Таким образом, при определении даты начала КНМ усматриваются сложности установить в решении точную дату, т.к. работодатель может получить требование о представлении документов и решение о проведении проверки позднее планируемой даты.

Срок проведения документарной проверки не может превышать десять рабочих дней.

Срок проведения КНМ приостанавливается уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа на основании мотивированного представления государственного инспектора труда.

Особенности проведения выездной проверки

Выездная проверка проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (работодателя) (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля. Срок проведения выездной проверки не может превышать десять рабочих дней.

Выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица, оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда на указанное в ч. 2 ст. 73 Федерального закона 248-ФЗ место совершения необходимых контрольных (надзорных) действий, предусмотренных в рамках иного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок взаимодействия в ходе проведения выездной проверки не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия. Срок проведения выездной проверки в отношении организации, осуществляющей свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству или обособленному структурному подразделению организации или производственному объекту.

В ходе выездной проверки совершались следующие контрольные (надзорные) действия (далее – КНД):

- осмотр;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов.

Особенности проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований

Под наблюдением за соблюдением обязательных требований (мониторингом безопасности) в соответствии со ст. 74 Федерального закона 248-ФЗ понимается сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемые лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети «Интернет», иных общедоступных данных, а также данных полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

Если в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) выявлены факты причинения вреда (ущерба) или возникновения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, сведения о нарушениях обязательных требований, о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований, контрольным (надзорным) органом могут быть приняты следующие решения:

- 1) решение о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия;
- 2) решение об объявлении предостережения;
- 3) решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений.

Особенности проведения выездного обследования

Под выездным обследованием в соответствии со ст. 75 Федерального закона 248-ФЗ понимается контрольное (надзорное) мероприятие, проводимое в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований.

Выездное обследование может проводиться по месту нахождения (осуществления деятельности) организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), месту осуществления деятельности гражданина, месту нахождения объекта контроля, при этом не допускается взаимодействие с контролируемым лицом.

Выездное обследование проводится без информирования контролируемого лица.

Срок проведения выездного обследования одного объекта (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать один рабочий день.

В ходе выездного обследования на общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектах могут осуществляться: осмотр; отбор проб (образцов); инструментальное обследование (с применением видеозаписи); испытание; экспертиза.

Исчисление сроков проведения КНМ

Осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ.

Сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий указываются в решении на проведение контрольного мероприятия.

Срок проведения инспекционного визита в одном месте осуществления деятельности либо на одном производственном объекте (территории) не может превышать один рабочий день.

Срок взаимодействия с одним контролируемым лицом в период проведения рейдового осмотра не может превышать один рабочий день.

Срок проведения документарной проверки не может превышать 10 рабочих дней. В этот срок не включаются периоды: с момента направления контролируемому лицу требования представить необходимые документы до момента их представления; с момента направления информации о выявлении ошибок или противоречий в документах, о несоответствии сведений и требования представить письменные пояснения до момента представления пояснений.

Срок проведения выездной проверки не может превышать 10 рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства: не более 50 часов - для малого предприятия и 15 часов - для

микропредприятия (в случае наступления события, указанного в программе проверок – не более 40 часов).

Срок проведения выездной проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению организации или производственному объекту.

Конкретные сроки устанавливаются положением о виде контроля.

Срок проведения выездного обследования одного объекта (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать один рабочий день.

Проведение контрольно-надзорного мероприятия за пределами либо с нарушением установленных сроков не допускается и влечет его отмену.

При этом внесенное Федеральным законом № 248-ФЗ с 01.07.2021 изменение продолжительности сроков проведения выездных и документальных проверок с 20 до 10 рабочих дней вызывает определенные трудности при организации и проведении выездных проверок в случае с удаленностью районов в пределах одного субъекта Российской Федерации (например, Красноярский край, Республика Саха (Якутия)).

Контрольные (надзорные) действия

Согласно положениям части 2 статьи 9 Федерального закона № 248-ФЗ государственный контроль (надзор) должен ограничиваться только теми контрольными (надзорными) действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований.

Согласно части 5 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ совершение контрольных (надзорных) действий и их результаты отражаются в документах, составляемых инспектором и лицами, привлекаемыми к совершению контрольных (надзорных) действий.

В соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ совершение в ходе КНМ КНД, не предусмотренных Федеральным законом № 248-ФЗ для такого вида КНМ, является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), которое может повлечь признание недействительными результатов КНМ.

Проведение и оформление осмотра

В соответствии с ч. 1 ст. 76 Федерального закона № 248-ФЗ под осмотром понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в проведении визуального обследования территорий, помещений (отсеков), производственных и иных объектов, продукции (товаров) и иных предметов без вскрытия помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки

продукции (товаров), без разборки, демонтажа или нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами. Осмотр осуществляется инспектором в присутствии контролируемого лица или его представителя и (или) с применением видеозаписи. По результатам осмотра инспектором составляется протокол осмотра, в который вносится перечень осмотренных территорий и помещений (отсеков), а также вид, количество и иные идентификационные признаки обследуемых объектов, имеющие значение для контрольного (надзорного) мероприятия.

Осмотр как КНД, производимое в рамках КНМ, направлен, прежде всего, на проверку соблюдения контролируемым лицом (работодателем) требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в части требований охраны труда, оформления приема работников на работу (легализация трудовых отношений) и иных обязательных требований, оценка соблюдения которых может быть проведена при непосредственном осмотре рабочих мест.

В соответствии с Положением о надзоре в сфере труда осмотр как КНД может совершаться при проведении следующих КНМ:

- инспекционный визит (абзацы 1 и 2 пункта 40);
- рейдовый осмотр (абзацы 1 и 2 пункта 42);
- выездная проверка (абзацы 1 и 2 пункта 48).

По результатам осмотра государственным инспектором труда составляется протокол осмотра.

Объектом осмотра могут выступать:

- территории;
- помещения (отсеки), здания, сооружения;
- производственные и иные объекты;
- продукция (товары);
- транспортное средство (наземное, водное, воздушное);
- инструменты и приспособления;
- средства подмащивания;
- средства индивидуальной защиты;
- средства коллективной защиты;
- производственное оборудование;
- заготовки и готовые изделия;
- иные предметы.

Например: гострудинспекцией в П крае в ходе проведения плановой выездной проверки АО «А» осуществлен осмотр участков цехов, зданий. По результатам составлены протоколы осмотра, которые были приложены к акту проверки.

По результатам осмотра установлено, что на фрезерных и токарных станках (на участках 1, 5) зона обработки заготовок не оборудована защитным экраном

(нарушение пп. 663, 655 «Правил по охране труда при обработке металлов» утвержденных Приказом Минтруда России от 11.12.2020. № 887н).

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Федерального закона № 248-ФЗ, если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля, осмотр не может проводиться в отношении жилого помещения.

Проведение и оформление опроса

В соответствии с ч. 1 ст. 78 Федерального закона № 248-ФЗ под опросом понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в получении инспектором устной информации, имеющей значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя и иных лиц, располагающих такой информацией.

При этом получение устной информации предполагает постановку должностным лицом, проводящим опрос, вопросов перед опрашиваемым лицом и соответствующее устное изложение опрашиваемым лицом ответов на поставленные вопросы.

Результаты опроса фиксируются в протоколе опроса, который подписывается опрашиваемым лицом, подтверждающим достоверность изложенных им сведений, а также в акте контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если полученные сведения имеют значение для контрольного (надзорного) мероприятия.

Проведение и оформление получения письменных объяснений

В соответствии с ч. 1 ст. 79 Федерального закона № 248-ФЗ под получением письменных объяснений понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в запросе инспектором письменных свидетельств, имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя, свидетелей, располагающих такими сведениями.

Таким образом, получение письменных объяснений как контрольное (надзорное) действие осуществляется путем предъявления (или направления) инспектором запроса на предоставление письменных объяснений, имеющих значение для проведения оценки соблюдения обязательных требований (далее – запрос), в отношении:

- контролируемого лица или его представителя;
- свидетелей.

В соответствии с ч. 1-4 ст. 32 Федерального закона № 248-ФЗ свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения при проведении контрольного (надзорного) мероприятия. При этом участие лица в качестве свидетеля является добровольным.

В качестве свидетелей не могут привлекаться судья, прокурор, следователь, дознаватель, должностное лицо налогового органа, инспектор в отношении сведений, которые стали им известны в связи с исполнением служебных обязанностей.

Свидетелями, от которых могут быть получены письменные объяснения, могут быть лица как состоящие, так и не состоящие в трудовых отношениях с контролируемым лицом.

За предоставление заведомо ложных сведений свидетель несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, о чем он должен быть предупрежден.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 79 Федерального закона № 248-ФЗ получение письменных объяснений как КНД оформляется путем составления письменного документа в свободной форме. При этом инспектор вправе собственноручно составить объяснения со слов должностных лиц или работников организации, гражданина, являющихся контролируемыми лицами, их представителей, свидетелей. В этом случае указанные лица знакомятся с объяснениями, при необходимости дополняют текст, делают отметку о том, что инспектор с их слов записал верно, и подписывают документ, указывая дату и место его составления.

В соответствии с Положением о надзоре в сфере труда получение письменных объяснений как КНД может совершаться при проведении следующих КНМ:

- инспекционный визит (абзацы 1 и 2 п. 40);
- рейдовый осмотр (абзацы 1 и 2 п. 42);
- документарная проверка (абзацы 1 и 2 п. 43);
- выездная проверка (абзацы 1 и 2 п. 48).

Срок представления письменных объяснений определяется должностным лицом, осуществляющим КНД самостоятельно, учитывая, в том числе сроки проведения КНМ, способ запроса, количество вопросов, требующих письменных пояснений и другие обстоятельства.

При направлении запроса контролируемому лицу или его представителю, свидетелю на бумажном носителе указывается срок и адрес представления письменного объяснения.

Проведение и оформление истребования документов

В соответствии с ч. 1 ст. 80 Федерального закона № 248-ФЗ под истребованием документов понимается КНД, заключающееся в предъявлении (направлении) инспектором контролируемому лицу требования о представлении необходимых и (или) имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных

требований документов и (или) их копий, в том числе материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, информационных баз, банков данных, а также носителей информации.

В соответствии с Положением о надзоре в сфере труда истребование документов как КНД может совершаться при проведении следующих КНМ:

- инспекционный визит (абзацы 1 и 5 п. 40);
- рейдовый осмотр (абзацы 1 и 5 п. 42);
- документарная проверка (абзацы 1 и 3 п. 43).
- выездная проверка (абзацы 1 и 5 п. 48).

В требовании о представлении информации указывается перечень документов и (или) их копий, в том числе материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, информационных баз, банков данных, а также носителей информации, которые имеют значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 29 Федерального закона № 248-ФЗ инспектор не может требовать от контролируемых лиц документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации либо которые находятся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно ч. 5 ст. 80 Федерального закона № 248-ФЗ документы (копии документов), ранее представленные контролируемым лицом в контрольный (надзорный) орган, независимо от оснований их представления могут не представляться повторно при условии уведомления контрольного (надзорного) органа о том, что истребуемые документы (копии документов) были представлены ранее, с указанием реквизитов документа, которым (приложением к которому) они были представлены.

В силу ч. 4 ст. 80 Федерального закона № 248-ФЗ документы, которые истребуются в ходе контрольного (надзорного) мероприятия, должны быть представлены контролируемым лицом инспектору в срок, указанный в требовании о представлении документов.

Срок, в течение которого контролируемое лицо обязано предоставить истребуемые документы, определяется должностным лицом, осуществляющим контрольное (надзорное) действие самостоятельно, учитывая, в том числе, сроки проведения контрольного (надзорного) мероприятия, объем истребуемых документов и другие обстоятельства.

При этом при документарной проверке в силу ч. 4 ст. 72 Федерального закона № 248-ФЗ установлен специальный срок, в течение которого контролируемое лицо обязано направить указанные в требовании документы, – десять рабочих дней со дня получения данного требования.

В случае если контролируемое лицо не имеет возможности представить истребуемые документы в течение установленного в указанном требовании срока, оно обязано незамедлительно ходатайством уведомить инспектора о невозможности представления документов в установленный срок. Согласно ч. 4 ст. 80 Федерального закона № 248-ФЗ к ходатайству о невозможности представления документов предъявляются следующие обязательные требования:

- письменная форма;
- указание причин, по которым истребуемые документы не могут быть представлены в установленный срок;
- указание срока, в течение которого контролируемое лицо может представить истребуемые документы.

В течение двадцати четырех часов со дня получения такого ходатайства инспектор продлевает срок представления документов или отказывает в продлении срока, о чем составляется соответствующий электронный документ и информируется контролируемое лицо любым доступным способом в соответствии со ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

В связи с предоставлением работодателю возможности продления срока представления документов возникает проблема в части рассмотрения обращения гражданина в установленные законом сроки. Федеральным законом № 59-ФЗ не предусматривается каких-либо исключений в части продления срока рассмотрения обращения в связи с поступлением ходатайства контролируемого лица о продлении срока представления документов.

В требовании о предоставлении информации также подлежат указанию сведения об ответственности за непредставление или несвоевременное представление истребуемых документов в соответствии со статьей 19.4.1 КоАП РФ.

Истребуемые документы направляются в контрольный (надзорный) орган в форме электронного документа в порядке, предусмотренном ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ, за исключением случаев, если контрольным (надзорным) органом установлена необходимость представления документов на бумажном носителе. Документы могут быть представлены в контрольный (надзорный) орган на бумажном носителе контролируемым лицом лично или через представителя либо направлены по почте заказным письмом. На бумажном носителе представляются подлинники документов либо заверенные контролируемым лицом копии. Не допускается требование нотариального удостоверения копий

документов, представляемых в контрольный (надзорный) орган. Тиражирование копий документов на бумажном носителе и их доставка в контрольный (надзорный) орган осуществляются за счет контролируемого лица. По завершении контрольного (надзорного) мероприятия подлинники документов возвращаются контролируемому лицу.

В случае представления заверенных копий истребуемых документов инспектор вправе ознакомиться с подлинниками документов.

Проведение и оформление экспертизы

В соответствии с ч. 1 ст. 84 Федерального закона № 248-ФЗ под экспертизой понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в проведении исследований по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом или экспертной организацией инспектором в рамках контрольного (надзорного) мероприятия в целях оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

В соответствии с п. 2 Правил аттестации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2020 № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (вместе с «Правилами аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля»)), аттестация экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), осуществляется в том числе федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление видов государственного контроля (надзора).

Исходя из требований ч. 3 ст. 84 Федерального закона № 248-ФЗ экспертиза как КНД проводится экспертом или экспертной организацией по поручению контрольного (надзорного) органа.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 33 Федерального закона № 248-ФЗ экспертом является гражданин:

- не имеющий личной заинтересованности в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия;
- не являющийся индивидуальным предпринимателем;
- имеющий специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности;
- получивший статус эксперта в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством Российской Федерации;

- привлекаемый контрольным (надзорным) органом к осуществлению экспертизы.

Экспертной организацией является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель:

- не заинтересованные в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия;
- аккредитованные в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации;
- привлекаемые контрольными (надзорными) органами к осуществлению экспертизы.

При этом экспертная организация самостоятельно определяет из числа своих работников лиц, которые будут выступать в качестве экспертов.

При назначении экспертизы необходимо проверить, что сведения об аттестации эксперта внесены в реестр, размещенный на официальном сайте Роструда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с ч. 13 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ, если срок осуществления экспертиз или испытаний превышает срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия, срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия может быть приостановлен должностным лицом контрольного (надзорного) органа на основании мотивированного представления государственного инспектора труда, о чем выносится соответствующее решение о приостановлении срока КНМ, которое подписывается уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа, которое выносило решение о проведении КНМ.

В соответствии с Положением о надзоре в сфере труда экспертиза как КНД может совершаться при проведении следующих КНМ:

- рейдовый осмотр (абзацы 1 и 6 п. 42);
- документарная проверка (абзацы 1 и 4 п. 43).
- выездная проверка (абзацы 1 и 6 п. 48).

В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 33 Федерального закона № 248-ФЗ при осуществлении экспертизы эксперт, экспертная организация вправе:

- 1) знакомиться с документами и материалами, относящимися к осуществлению экспертизы;
- 2) отказаться после получения документов и материалов, в том числе проб и (или) образцов продукции (товаров), от осуществления экспертизы, если поставленные вопросы находятся вне их компетенции, или от представления ответов на вопросы, не входящие в их компетенцию;
- 3) запросить в письменной форме в течение трех рабочих дней со дня получения документов и материалов для осуществления экспертизы

дополнительные материалы и документы, в том числе пробы и (или) образцы продукции (товаров), необходимые для осуществления экспертизы;

4) уточнять поставленные перед ними вопросы в соответствии со своими специальными и (или) научными знаниями и компетенцией;

5) включать в заключение выводы об обстоятельствах, которые имеют значение для контрольного (надзорного) мероприятия и в отношении которых не были поставлены вопросы.

При осуществлении экспертизы эксперт, экспертная организация обязаны:

1) подготовить заключение на основании полной, всесторонней и объективной оценки результатов исследований;

2) не разглашать сведения, полученные в результате осуществления экспертизы, и не передавать их третьим лицам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

3) соблюдать установленные сроки осуществления экспертизы.

В соответствии с ч. 13 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ, если срок осуществления экспертиз или испытаний превышает срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия, срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия может быть приостановлен.

В соответствии с Положением о надзоре в сфере труда КНД, в виде экспертизы может быть проведено в ходе рейдового осмотра, документарной и выездной проверки. Следовательно, срок проведения данных КНМ может быть приостановлен.

Срок проведения КНМ приостанавливается уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа на основании мотивированного представления государственного инспектора труда.

Таким образом, для приостановления срока проведения КНМ на основании мотивированного представления государственного инспектора труда готовится соответствующее решение о приостановлении срока КНМ, которое подписывается уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа.

Проведение и оформление истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля

Организация обязана хранить документы по месту нахождения единоличного исполнительного органа общества либо в ином месте, известном и доступном участникам общества. Хранение документов

бухгалтерского учета организуются руководителем Общества, т.е. единоличным исполнительным органом (директором, генеральным директором) (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

При проведении КНМ (инспекционный визит, рейдовый осмотр, выездная проверка) инспектор вправе истребовать документы, находящиеся в месте нахождения контролируемого лица, при этом лицу вручается под роспись соответствующее требование о предоставлении документов, которые необходимо предоставить инспектору незамедлительно.

В случае если какие-либо документы отсутствуют в месте нахождения юридического лица и их невозможно представить незамедлительно, данное обстоятельство фиксируется путем истребования письменного объяснения должностного лица контролируемого лица, в котором он поясняет причину отсутствия документа и срок его предоставления при его наличии. В случае отказа в предоставлении документа, данное обстоятельство также фиксируется, что является основанием для составления протокола по ст. 19.4.1 КоАП РФ (воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля).

2.4. Организация проведения профилактических мероприятий

Гострудинспекциями проводятся профилактические мероприятия, круг которых также определен Положением о виде контроля. К таким мероприятиям относятся: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование; профилактический визит.

Так в 2021 году гострудинспекциями было выдано 810 075 предостережений, проведено 91 754 консультирований; проведено 96 профилактических визитов.

Объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований

В силу ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ инспекторы труда объявляют предостережение контролируемому лицу в следующих случаях:

- в случае наличия у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований;

- в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Данная информация может быть получена без взаимодействия с организациями и индивидуальными предпринимателями. К ней относятся сведения, полученные из других органов государственной или муниципальной власти, из средств массовой информации, а также при обращениях граждан в гострудинспекцию, при осуществлении госинспекторами труда мониторинга передачи результатов проведения специальной оценки условий труда в Федеральную государственную информационную систему результатов специальной оценки условий труда.

Невозможность определения параметров деятельности контролируемого лица, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований выступает основанием для проведения контрольного (надзорного) мероприятия – тоже основание для предостережения в силу ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ.

По фактам возможных нарушений трудового законодательства, не связанным с угрозой жизни и здоровью работников, с которыми обращались граждане в гострудинспекцию, в основном применялись только профилактические меры воздействия: вынесение предостережений о недопустимости нарушений требований трудового законодательства.

Гострудинспекциями предостережение направляется при наличии у органа сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе контрольных мероприятий, которые проводились без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях (кроме анонимных), информации от других органов и СМИ.

Основания для выдачи предостережения

Основанием для выдачи предостережений являлись:

- поступление обращений граждан, в том числе устных, по телефонам «горячих линий»;
- поступление информации из ФСС России и ФНС России о размере начисленной заработной платы и фактической численности;
- истечение срока специальной оценки условий труда;
- поступление информации из ФСС России о легких несчастных случаях и др.

В основном основанием для массовой выдачи предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований является информация, поступающая из ФНС России, ФСС РФ.

Так одним из оснований для выдачи предостережения была информация Фондов социального страхования, а так же Управлений Федеральной налоговой службы России о работодателях, у которых потенциально возможна выплата заработной платы ниже минимального размера оплаты труда. Согласно указанному перечню организациям выдавались предостережения о недопустимости нарушений трудового законодательства в части оплаты труда ниже МРОТ.

Оформление предостережения

Несмотря на то, что вынесение предостережений являлось лишь профилактической мерой воздействия и далеко не во всех случаях приносило должный эффект, необходимо отметить, что для основной массы работодателей выдача предостережения явилась действенной мерой по оперативному устранению нарушений.

При наличии оснований, указанных в п.1 ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ, должностные лица гострудинспекции, выявившие данные основания, формируют мотивированное представление (служебную записку) с описанием обстоятельств и предложений об объявлении предостережения, на основании которого контролируемому лицу объявляется предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагается принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Решение о направлении предостережения принимает руководитель, заместитель руководителя гострудинспекции или иное уполномоченное приказом гострудинспекции лицо, на основании представления (служебной записки) должностного лица.

Предостережение может быть составлено в форме электронного документа и подписано усиленной квалифицированной электронной подписью (п. 1 ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ). Обязательной такая форма станет с 31 декабря 2023 года. До этой даты предостережение может быть составлено на бумажном носителе (п. 14 ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ и направлено по почте (п. 9 ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ).

Предостережение составляется по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом» (приложение 15) (далее – Приказ Минэкономразвития России № 151).

В соответствии с ч. 2 ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ в предостережении указывается:

1. какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица имеются в территориальном органе Роструда, которые могут привести или приводят к нарушению обязательных требований;
2. какие соответствующие обязательные требования, предусматривающий их нормативный правовой акт могут нарушить данные действия (бездействия) контролируемого лица;
3. предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения требований, при этом там не может быть требования о представлении контролируемым лицом сведений и документов.

Кроме того, в предостережении указываются:

- наименование органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, который направляет предостережение;
- дата и номер предостережения;
- наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя;
- срок (не менее 60 дней со дня направления предостережения) для направления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем уведомления об исполнении предостережения;
- контактные данные органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, включая почтовый адрес и адрес электронной почты, а также иные возможные способы подачи возражений, уведомления об исполнении предостережения;
- возможность обжалования предостережения.

Направление предостережения работодателю

Предостережение направляется в бумажном виде заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо иным доступным для юридического лица, индивидуального предпринимателя способом, включая направление в виде электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица.

Каких-либо правил рассмотрения предостережения не установлено. Рассмотрев предостережение, хозяйствующий субъект вправе направить в орган контроля возражения или уведомление об исполнении данных требований. Результаты рассмотрения возражений и уведомления могут использоваться территориальными органами Роструда для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, совершенствования применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля

(надзора) и иных целей, не связанных с ограничением прав и свобод юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, объявленные территориальными органами Роструда в 2021 году, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями не обжаловались.

Например: предостережение как мера профилактического характера хорошо себя зарекомендовала при применении ее по результатам мероприятий, связанных с поступлением в гострудинспекцию из медицинского учреждения извещения о пострадавшем от несчастного случая на производстве, обратившемся или доставленном в медицинскую организацию, по форме № 59-НСП/у. После направления указанного предостережения контролируемому лицу в большинстве случаев работодатели предоставляют документы о расследовании несчастных случаев с легким исходом в органы ФСС, а также сообщения о последствиях несчастного случая на производстве в гострудинспекцию.

Осуществление консультирования

В силу ст. 50 Федерального закона № 248-ФЗ должностные лица территориальных органов Роструда по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляют консультирование (дают разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля).

Должностное лицо контрольного (надзорного) органа по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляет консультирование (дает разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля).

Консультирование может осуществляться должностным лицом контрольного (надзорного) органа по телефону, посредством видеоконференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия.

По итогам консультирования информация в письменной форме контролируемым лицам и их представителям не предоставляется, за исключением случаев, установленных положением о виде контроля. Контролируемое лицо вправе направить запрос о предоставлении письменного ответа в сроки, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ.

Должностные лица гострудинспекции осуществляют консультирование по следующим вопросам:

- организация и осуществление государственного контроля (надзора);
- порядок организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий;

- гарантии и защита прав контролируемых лиц;
- эффективные средства и методы соблюдения обязательных требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, по выявленным нарушениям;
- исполнение решений контрольных (надзорных) органов.

Осуществление профилактического визита

Положениями ст. 45 Федерального закона № 248-ФЗ профилактический визит отнесен к видам профилактических мероприятий, обязательных для осуществления в рамках видов государственного контроля (надзора).

Согласно ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ, профилактический визит проводится уполномоченным должностным лицом Федеральной службы по труду и занятости или ее территориального органа в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи.

В 2021 году основанием для проведения профилактического визита являлось отнесение объекта контроля к категории высокого и значительного риска, общее количество проведенных профилактических визитов в 2021 году - 96. Как правило, визит проводился в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица, кроме того, в рамках профилактических визитов осуществлялось консультирование.

О проведении профилактического визита контролируемые лица были уведомлены не позднее чем за пять рабочих дней до даты его проведения путем направления соответствующего уведомления с приложением решения о проведении профилактического визита. Результаты профилактического визита оформляются актом проведения профилактического визита.

Случаев, когда при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, не имеется.

Основание проведения профилактического визита

Основанием для проведения обязательного профилактического визита является:

- отнесение объектов контроля к категориям высокого и значительного риска;
- получение информации о контролируемых лицах, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, а также в отношении

объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.

Обязательные профилактические визиты проводятся в отношении:

а) объектов контроля, отнесенных к категориям высокого и значительного риска;

б) контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в сферах, имеющих высокий уровень наличия производственного травматизма, сопряженного с тяжелыми повреждениями здоровья либо со смертельным исходом, в течение 3 лет, предшествующих началу осуществления деятельности контролируемым лицом.

Оформление решения о проведении профилактического визита

Решение о проведении профилактического визита принимается заместителем руководителя территориального органа/руководителем территориального органа. В решении указывается дата проведения мероприятия, способ его проведения, основание.

Уведомление работодателя о проведении профилактического визита

Контролируемое лицо информируется о проведении обязательного профилактического визита не позднее чем за пять рабочих дней до даты его проведения.

О проведении необязательного профилактического визита работодатель не уведомляется.

Взаимодействие с работодателем при проведении профилактического визита

В ходе проведения профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска. Разъяснения, данные должностным лицом, носят рекомендательный характер.

При проведении профилактического визита гражданам, организациям не могут выдаваться предписания об устранении нарушений обязательных требований. Разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носят рекомендательный характер.

Срок проведения обязательного профилактического визита не может превышать 8 часов.

Организация и проведение КНМ в случае, если при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен

Если при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, государственный инспектор труда незамедлительно направляет информацию об этом уполномоченному должностному лицу Роструда или его территориального органа (руководитель или его заместитель) для принятия решения о проведении КНМ (ч. 9 ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ). В этом случае основанием проведения КНМ будет являться п. 1 ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ.

Должностное лицо принимает решение о проведении КНМ либо об отказе в его проведении.

Данный вид профилактического мероприятия является перспективным в тех случаях, когда по поступившим в гострудинспекцию обращениям не удастся установить достоверность сведений о причинении или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и, соответственно, не представляется возможным по таким обращениям провести контрольно-надзорные мероприятия.

2.5. Согласование контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры

Порядок согласования с прокурором проведения внепланового КНМ

Согласно ст. 31 Федерального закона № 248-ФЗ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля, организация и проведение КНМ в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных органов.

Инспекционный визит может проводиться только по согласованию с органами прокуратуры, за исключением случаев его проведения в соответствии с п. 3 - 6 ч. 1, ч. 3 ст. 57 и ч. 12 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ (ч. 7 ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ), без предварительного уведомления (ч. 4 ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ).

Рейдовый осмотр может проводиться только по согласованию с органами прокуратуры, за исключением случаев его проведения

в соответствии с п. 3 - 6 ч. 1 ст. 57 и ч. 12 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ (ч. 12 ст. 71 Федерального закона № 248-ФЗ), без предварительного уведомления (ч. 4 ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ).

Документарная проверка проводится без согласования с органами прокуратуры (ч. 9 ст. 72 Федерального закона № 248-ФЗ), проводится без предварительного уведомления (Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит требований об уведомлении).

Выездная проверка может проводиться только по согласованию с органами прокуратуры, за исключением случаев ее проведения в соответствии с п. 3 - 6 ч. 1, ч. 3 ст. 57 и ч. 12 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ (ч. 5 ст. 73 Федерального закона № 248-ФЗ), работодатель уведомляется не позднее чем за двадцать четыре часа, за исключением случаев ее проведения в соответствии с ч. 12 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ (ч. 6 ст. 73 Федерального закона № 248-ФЗ).

Порядок согласования с прокурором проведения внепланового КНМ предусмотрен приказом Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294.

Причины отказа органов прокуратуры в согласовании КНМ

Причинами отказа органов прокуратуры в согласовании КНМ в 2021 году явилось:

- отсутствие оснований для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия (п.п. 2 п. 8 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ);

- несоблюдение требований, установленных настоящим Федеральным законом, к оформлению решения контрольного (надзорного) органа о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия (п.п. 4 п. 8 ст. 66 Федерального закона № 248-ФЗ).

Например: причиной отказа послужило отсутствие сведений, указывающих, что произошедшие несчастные случаи стали причиной неправомерных действий работодателя, то есть проверка, по мнению органов прокуратуры, может быть организована и проведена только по результатам проведенного расследования несчастного случая и установленной в ходе такого расследования прямой вины работодателя.

2.6. Оформление результатов проведения мероприятий по контролю

Оформление результатов проведения КНМ

Оформление и вручение (направление) актов КНМ производится в строгом соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ. Согласно ст. 87 Федерального закона № 248-ФЗ, по окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего

взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия (далее также - акт). В случае если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте указывается факт его устранения. Документы, иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, должны быть приобщены к акту. Заполненные при проведении контрольного (надзорного) мероприятия проверочные листы должны быть приобщены к акту.

Оформление акта производится на месте проведения контрольного (надзорного) мероприятия в день окончания проведения такого мероприятия, если иной порядок оформления акта не установлен Правительством Российской Федерации.

Акт контрольного (надзорного) мероприятия, проведение которого было согласовано органами прокуратуры, направляется в органы прокуратуры посредством единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий непосредственно после его оформления.

В случае проведения документарной проверки либо контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, а также в случае, если составление акта по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на месте его проведения невозможно по причине совершения контрольных (надзорных) действий, предусмотренных п. 6, 8 и 9 ч. 1 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ, контрольный (надзорный) орган направляет акт контролируемому лицу в порядке, установленном ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

В акте проверки указываются подробные сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения.

Выявленное в ходе проведения проверки нарушение подлежит подробному изложению с указанием существа нарушения со ссылками на конкретные статьи и пункты законодательных и нормативных правовых актов, требования которых нарушены, документов и их реквизитов, а также установленных фактов, подтверждающих наличие нарушений и позволяющих установить время совершения нарушения, а также

реквизитов проверочного листа.

При отсутствии выявленных нарушений в акте проверки излагается перечень документов, рассмотренных уполномоченными должностными лицами для достижения целей и задач проведения проверки, подробные сведения о соблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем законодательных и нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами, а также реквизиты проверочного листа.

Результаты проверки, излагаемые в акте проверки, должны подтверждаться соответствующими документами, пояснениями, проверочными листами и иными доказательствами, хранящимися в надзорном деле вместе с актом проверки. Акт проверки вручается непосредственно работодателю после завершения проверки под роспись или под входящий номер, а при невозможности вручения - направляется в установленном порядке заказной почтовой корреспонденцией. При наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. При этом акт, направленный в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, проверяемому лицу способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа, считается полученным проверяемым лицом.

В соответствии с положениями ст. 88 Федерального закона № 248-ФЗ контролируемое лицо или его представитель знакомится с содержанием акта на месте проведения контрольного (надзорного) мероприятия, за исключением случаев, когда проведена документарная проверка либо контрольное (надзорное) мероприятие без взаимодействия с контролируемым лицом, а также в случае, если составление акта по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на месте его проведения невозможно по причине совершения контрольных (надзорных) действий, предусмотренных п. 6, 8 и 9 ч. 1 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ, контрольный (надзорный) орган направляет акт контролируемому лицу в порядке, установленном ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

Акт проверки также может вручаться полномочным представителям проверяемого лица, либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в надзорном деле, не позднее трех рабочих дней после его составления.

В случае уклонения работодателя от получения извещения о времени и месте вручения акта проверки, неявки в указанное в извещении время, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки он направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. В данном случае акт проверки направляется не позднее трех рабочих дней со дня, когда должностным лицам стало известно или должно было стать известно об обстоятельствах, не позволяющих вручить акт проверки.

Контролируемое лицо подписывает акт тем же способом, которым изготовлен данный акт. При отказе или невозможности подписания контролируемым лицом или его представителем акта по итогам проведения контрольного (надзорного) мероприятия в акте делается соответствующая отметка.

В соответствии с Приказом № 151 в акте указываются отметка об ознакомлении или об отказе в ознакомлении контролируемых лиц или их представителей с актом контрольного (надзорного) мероприятия (дата и время ознакомления) (для акта инспекционного визита, акта рейдового осмотра, акта выездной проверки) и/или отметка о направлении акта в электронном виде (адрес электронной почты), в том числе через личный кабинет на специализированном электронном портале (для акта инспекционного визита, акта рейдового осмотра, акта выездной проверки, акта документарной проверки).

В соответствии с ч. 9 и 9.1 ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ до 31 декабря 2023 года информирование контролируемого лица о совершаемых должностными лицами контрольного (надзорного) органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений контролируемому лицу контрольным (надзорным) органом в соответствии со ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ могут осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица. Контрольный (надзорный) орган в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляет контролируемому лицу указанные документы и (или) сведения.

До 31 декабря 2023 года указанные в ч. 9 ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ документы и сведения могут составляться и подписываться на бумажном носителе (в том числе акты контрольных (надзорных) мероприятий, предписания), если Правительством Российской Федерации или положением о виде государственного контроля (надзора) не установлено иное.

В настоящее время применительно к оформлению актов каких-либо особенностей, отличных от общих положений части 9.1 статьи 98 Федерального закона № 248-ФЗ, ни Правительством Российской Федерации, ни Положением о надзоре в сфере труда не установлено.

Учитывая вышеуказанные положения Федерального закона № 248-ФЗ до 31 декабря 2023 года возможно указание в акте отметки о направлении акта в адрес контролируемого лица на бумажном носителе посредством почтовой связи.

Согласно п. 10 ч. 2 ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если обязанность его предоставления установлена Федеральным законом № 248-ФЗ, является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), которое может повлечь недействительность результатов контрольного (надзорного) мероприятия.

Если в результате рейдового осмотра были выявлены нарушения обязательных требований, инспектор на месте проведения рейдового осмотра составляет акт контрольного (надзорного) мероприятия в отношении каждого контролируемого лица, допустившего нарушение обязательных требований (ч. 10 ст. 71 Федерального закона № 248-ФЗ). Данная позиция подтверждается письмом Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 сентября 2021 года № ОГ-Д24-6863.

Пунктом 11 типовой формой акта рейдового осмотра, утвержденного Приказом № 151, не предусматривается возможность указания на отсутствие нарушений обязательных требований, соблюдение (реализацию) требований, содержащихся в разрешительных документах, соблюдение требований документов, исполнение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, исполнение ранее принятого решения контрольного (надзорного) органа.

Вместе с тем ч. 2 ст. 87 Федерального закона № 248-ФЗ предусматривается составление акта по окончании проведения каждого

контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом.

При изложенных обстоятельствах, учитывая положение ч. 2 ст. 87 Федерального закона № 248-ФЗ, в случае отсутствия выявленных нарушений рекомендуется составлять один акт рейдового осмотра без заполнения п. 1 и 11 типовой формы.

Место и срок составления акта КНМ

Акт вручается работодателю в день завершения КНМ (выездная проверка, инспекционный визит, рейдовый осмотр), при документарной проверке акт направляется работодателю заказным письмом с уведомлением либо на адрес электронной почты, указанный работодателем при проведении КНМ.

В акте КНМ указывается информация о дате и способе направления, вручения его работодателю.

Местом составления акта в зависимости от вида КНМ в соответствии с требованиями ст. 70-73 Федерального закона № 248-ФЗ будет являться:

а) для инспекционного визита - местонахождение (место осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо местонахождение объекта контроля;

б) для рейдового осмотра - местонахождение производственного объекта, которым владеет, пользуется или управляет контролируемое лицо;

в) для документарной проверки - местонахождение государственной инспекции труда, определенное в ЕГРЮЛ и положении о соответствующем территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости.

При наличии у гострудинспекции удаленных рабочих мест (территориальных отделов), находящихся за пределами административных границ населенного пункта места нахождения гострудинспекции, местом составления акта будет являться место нахождения соответствующего удаленного рабочего места, территориального отдела;

г) для выездной проверки - местонахождение (место осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), либо местонахождение объекта контроля (часть 2 статьи 73 Федерального закона № 248-ФЗ).

В случае невозможности составления акта по результатам контрольного (надзорного) мероприятия (инспекционного визита, рейдового осмотра, выездной проверки) на месте его проведения (т.е. по месту нахождения (месту осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных

подразделений) либо местонахождения объекта контроля, производственного объекта) по причине совершения контрольного (надзорного) действия, предусмотренного п. 9 ч. 1 ст. 65 Федерального закона № 248-ФЗ, местом составления акта будет являться местонахождение гострудинспекции, определенное в Едином государственном реестре юридических лиц и положении о соответствующем территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости.

Дата и время составления акта указывается применительно к часовому поясу по месту составления такого акта в день окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

Срок составления акта о невозможности проведения КНМ

Гострудинспекциями составляются акты о невозможности проведения КНМ, по причине ликвидации либо прекращения своей деятельности к моменту проведения плановой проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (из числа включенных в план проверок на отчетный период), а также, невозможность проведения проверок связана с неполучением работодателями (чаще - индивидуальными предпринимателями) решений о проведении проверок и запроса документов к проверке и низким размером штрафов, предусмотренных ст. 19.4.1 КоАП РФ за воспрепятствование проведению проверки.

Законодательством Российской Федерации установлена обязанность юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей находиться по своему местонахождению, а отсутствие означает, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель сознательно указывают неверное местонахождение, в том числе с целью избегания проведения в отношении них контрольно-надзорных мероприятий, что может расцениваться как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора по проведению проверок или уклонение от таких проверок согласно ст. 19.4.1 КоАП РФ. При этом часть 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ квалифицирует такое воспрепятствование как действие (бездействие), повлекшее невозможность проведения или завершения проверки).

В случае если проведение контрольного (надзорного) мероприятия оказалось невозможным в связи с отсутствием контролируемого лица по месту нахождения (осуществления деятельности), либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности контролируемым лицом, либо в связи с иными действиями (бездействием) контролируемого лица, повлекшими невозможность проведения или завершения контрольного

(надзорного) мероприятия, инспектор составляет акт о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, с указанием причин и информирует контролируемое лицо о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом. В этом случае инспектор вправе совершить контрольные (надзорные) действия в рамках указанного контрольного (надзорного) мероприятия в любое время до завершения проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом.

Также уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа вправе принять решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного (надзорного) мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования с органами прокуратуры.

По таким фактам гострудинспекцией дополнительно направляется информация в налоговые органы по месту регистрации субъекта для решения вопроса и привлечения таких субъектов к ответственности и внесении записи в ЕГРЮЛ или ЕГРИП о недостоверности информации о месте нахождения субъекта.

Срок составления акта о невозможности проведения КНМ законодательно не урегулирован, между тем срок давности для привлечения к административной ответственности по ст. 19.4.1 КоАП РФ составляет три месяца.

Акт о невозможности проведения КНМ оформляется либо в день непосредственного проведения контрольного (надзорного) мероприятия либо в день, следующий за днем установленного срока непредставления истребуемых документов контролируемым лицом (либо возвращения почтового отправления в связи с неполучением корреспонденции работодателем).

При этом законодательством данный вопрос прямо не урегулирован. Указанные выше сроки составления акта о невозможности проведения КНМ основываются исключительно на судебной практике.

Акт КНМ оформляется путем заполнения типовой формы, утвержденной Приказом Минэкономразвития России № 151.

Полагаем необходимым внести предложения об увеличении размера административных штрафов за воспрепятствование проведению проверки (внести соответствующие изменения в ст. 19.4.1 КоАП РФ), поскольку хозяйствующим субъектам выгоднее не представлять в гострудинспекцию

документы, так как санкции ст. 19.4, 19.4.1 КоАП РФ: за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) или за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) предусматривают предупреждение или штраф в размере от 2 до 4 тысяч рублей для должностных лиц или от 20 до 50 тысяч рублей - для юридических лиц. Данные размеры штрафов ниже, чем размер штрафа по ст.ст. 5.27 или 5.27.1 КоАП РФ.

Повторно организовать КНМ возможно при получении повторного обращения от работника, поскольку срок рассмотрения обращения установлен Федеральным законом № 59-ФЗ и данный закон не позволяет вернуться к рассмотрению обращения по истечению срока его рассмотрения.

Оформление и содержание акта КНМ и акта о невозможности проведения КНМ

К результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности и (или) применение контрольным (надзорным) органом мер.

По окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия (далее также - акт). В случае если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте указывается факт его устранения. Документы, иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, должны быть приобщены к акту.

В случае если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим

неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения.

Согласно п. 3 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в едином государственном реестре юридических лиц должен быть указан адрес юридического лица. Юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, доставленных по адресу, указанному в едином государственном реестре юридических лиц, а также риск отсутствия по указанному адресу своего органа или представителя. Сообщения, доставленные по адресу, указанному в едином государственном реестре юридических лиц, считаются полученными юридическим лицом, даже если оно не находится по указанному адресу.

В соответствии со ст. 165.1 ГК РФ сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

Таким образом, законодательством установлена обязанность юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей находиться по своему адресу местонахождения, а отсутствие означает, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель сознательно указывают неверное местонахождение, в том числе с целью избегания проведения в отношении них контрольно-надзорных мероприятий, что является, по сути, воспрепятствованием законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок или уклонением от таких проверок.

При этом ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ квалифицирует такое воспрепятствование как действия (бездействия), повлекшие невозможность проведения проверки.

В случае невозможности проведения проверки в связи с отсутствием работодателя по месту регистрации, данная информация гострудинспекцией в обязательном порядке направляется в Управление Федеральной налоговой службы, а в отношении юридического лица возбуждается дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ

(воспрепятствование работодателя в проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Также усматривается тенденция ежегодного увеличения количества случаев воспрепятствования со стороны работодателей законной деятельности инспектора, что негативно отражается на восстановлении трудовых прав граждан и исполнении предоставленных полномочий.

Несоразмерность наказания, организационные сложности направления протоколов в мировые суды, недостаточность трехмесячного срока давности привлечения к ответственности, предусмотренного в настоящее время статьей 19.4.1 КоАП РФ, очевидны и требуют серьезной корректировки.

К проблемам, возникающим при реализации полномочий гострудинспекций, можно отнести отсутствие информации о месте фактического осуществления деятельности индивидуального предпринимателя.

При этом стоит отметить, что в случае направления соответствующего запроса в Управление Федеральной налоговой службы, из ведомственного органа направляется ответ о невозможности предоставления затребованной информации, т.к. она относится к персональным данным.

Решением указанной проблемы может быть введение обязанности по указанию информации о месте (местах) фактического осуществления деятельности индивидуального предпринимателя в едином реестре индивидуальных предпринимателей, создание автоматизированной системы, позволяющей быстро и с учетом требований о защите персональных данных обмениваться информацией между ведомствами: Управлением Федеральной налоговой службы, Пенсионным фондом Российской Федерации, Центрами занятости (на примере портала «Работа в России»).

Вручение (направление) акта КНМ работодателю

Контролируемое лицо или его представитель знакомится с содержанием акта на месте проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

В случае проведения документарной проверки либо контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, а также в случае, если составление акта по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на месте его проведения невозможно по причине совершения контрольных (надзорных) действий, контрольный (надзорный) орган направляет акт контролируемому лицу.

Контролируемое лицо подписывает акт тем же способом, которым изготовлен данный акт. При отказе или невозможности подписания контролируемым лицом или его представителем акта по итогам проведения контрольного (надзорного) мероприятия в акте делается соответствующая отметка.

Принятие мер реагирования по результатам КНМ

Гострудинспекциями производится оформление документов по принятию мер реагирования при выявлении нарушений обязательных требований в соответствии с требованиями действующего законодательства. При проведении контрольно-надзорных мероприятий в случае выявления нарушений обязательных требований госинспекторами труда оформляются акты проверок и работодателю выдаются предписания. Так же работодатель привлекается к административной ответственности за допущенные нарушения, которые оформляются в соответствии с требованиями КоАП РФ протоколом об административном правонарушении и постановлением к привлечению к административной ответственности.

Например:

ООО «Ж» по результатам проведения КНМ ГИТ в С области выдано предписание: осуществить доплату за сверхурочную работу 67 работникам. Выплаченная сумма: 484 000 рублей.

АО «С» по результатам проведения КНМ выдано предписание: осуществить доплату за сверхурочную работу 1871 работнику. Выплаченная сумма: 17 213 000 рублей.

АО «Ф» в лице начальника Куйбышевского регионального отделения Центра контроля пассажирских перевозок по результатам проведения КНМ выдано предписание: произвести перерасчет заработной платы работнику за период с июля 2020 года по сентябрь 2021 года включительно за фактически отработанное рабочее время, подтвержденное «планами-заданиями», с учетом предусмотренной ст. 236 ТК РФ денежной компенсации. Выплаченная сумма: 128 891, 97 рублей.

Принимаемые меры в связи с неисполнением в установленный срок предписаний

В случае истечения срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленных нарушений (ст. 229.3, абз. 6 ч. 1 ст. 357 ТК РФ), об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знаний требований охраны труда (ст. 229.3, абз. 9 ч. 1 ст. 357 ТК РФ), о запрете использования средств индивидуальной и коллективной защиты работников (ст. 229.3, абз. 10 ч. 1 ст. 357 ТК РФ), о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности в установленном порядке (ст. 229.3, абз. 6 ч. 1

ст. 357 ТК РФ) руководителем (или заместителем руководителя) гострудинспекции принимается решение о проведении внеплановой документальной проверки в отношении юридического лица/индивидуального предпринимателя, не исполнившего в установленные срок выданное предписание об устранении выявленных нарушений в ходе проведенного надзорного мероприятия. По итогам проведения таких внеплановых проверок в отношении лиц, допустивших нарушения по неустранению ранее выявленных нарушений принимаются решения о составлении протоколов по ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ.

Основной причиной неисполнения предписаний, связанных с оплатой труда, является отсутствие денежных средств на счетах работодателя (в связи с дебиторской задолженностью контрагентов). В связи с неисполнением законного предписания иницируется контрольная проверка, по результатам которой принимаются решения в порядке ст. 360.1 ТК РФ о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленных, но невыплаченных в срок причитающихся работнику сумм, а также составляется протокол об административном правонарушении по ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ.

В ряде случаев при обжаловании работодателем предписания процесс рассмотрения дела в суде занимает продолжительный срок.

Например: должностным лицом гострудинспекцией в Самарской области выдано АО «Ф» предписание об устранении выявленных нарушений – о перерасчете заработной платы работнику за 2018, 2019, 2020 гг. за фактически отработанное рабочее время, подтвержденное «планами-заданиями», с учетом предусмотренной ст. 236 ТК РФ денежной компенсации.

Вышеуказанное предписание АО «Ф» обжаловано в суд.

Решением Железнодорожного районного суда г. Самары от 06.07.2020 предписание признано законным.

Апелляционным определением Самарского областного суда от 06.10.2020 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Кассационным определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2021 решения судов первой и апелляционной инстанции оставлены без изменения.

В связи с неисполнением предписания гострудинспекции, 3 марта 2021 года подано исковое заявление о понуждении его к исполнению.

После подачи указанного заявления и принятия его к производству судом, предписание ответчиком исполнено.

При этом существует проблема отсутствия механизма о принудительном исполнении предписания о начисленных и невыплаченных суммах.

Например: решением Железнодорожного районного суда г. Самары от 29.04.2021 в удовлетворении иска отказано в связи с исполнением ответчиком предписания в ходе судебного разбирательства. В мотивировочной части данного решения указано, что действующее законодательство не содержит запрета к принудительному исполнению

предписания гострудинспекции в судебном порядке путем понуждения юридического лица к его выполнению.

На решение Железнодорожного районного суда г. Самары от 29.04.2021 по делу ответчиком подана апелляционная жалоба.

Апелляционным определением Самарского областного суда от 14.09.2021 решение Железнодорожного районного суда оставлено по существу без изменения, исключено из мотивировочной части решения суждение суда первой инстанции об обоснованности иска по существу.

На апелляционное определение Самарского областного суда от 14.09.2021 гострудинспекции в Самарской области подана кассационная жалоба в части несогласия с исключением из мотивировочной части решения суждение суда первой инстанции об обоснованности иска по существу.

Определением Шестого Кассационного суда общей юрисдикции от 27.01.2022 кассационная жалоба оставлена без удовлетворения.

В настоящее время гострудинспекцией в Самарской области подана Кассационная жалоба на определение Шестого Кассационного суда общей юрисдикции от 27.01.2022, апелляционное определение Самарского областного суда от 14.09.2021 в судебную коллегию Верховного суда Российской Федерации.

Пример:

Гострудинспекцией в Курганской области» в отношении юридического лица МКП «Р» составлен протокол по ч. 23 ст. 19.5 КоАП РФ. Мировым судьей за неисполнение предписания юридическому лицу назначено административное наказание в виде штрафа в размере 50 тыс. рублей;

Гострудинспекцией в Курганской области в отношении юридического лица ГБУ «Ш» составлен протокол по ст. 19.5 КоАП РФ. Мировым судьей за неисполнение предписания юридическому лицу назначено административное наказание в виде устного замечания.

Полномочия по принятию мер по принудительному исполнению обязанности работодателя по выплате заработной платы

13.12.2019 Федеральным законом от 02.12.2019 № 393-ФЗ в ТК РФ внесены дополнения в части наделения гострудинспекции новыми полномочиями по принятию мер по принудительному исполнению обязанности работодателя по выплате заработной платы, в целях реализации новых полномочий в период с 01.01.2021 по 31.12.2021 вынесено 25 052 решения о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленной, но не выплаченной в установленный срок заработной платы.

Полномочия по принятию мер, направленных на принудительное исполнение обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выплаченных в установленный срок работнику заработной платы и (или) других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, реализуются гострудинспекциями в полной мере в установленном законом порядке.

Например: по результатам проведенной гострудинспекцией в Пермском крае проверки 25.10.2021 АО «С» установлено нарушение ч. 6 ст. 136 ТК РФ. Обществу было выдано предписание с требованием в срок до 11.11.2021 г. выплатить причитающиеся суммы. В установленный срок предписание было исполнено частично, что установлено в ходе проведения проверки исполнения предписания. Обществу направлены 163 решения о принудительном исполнении, которые были исполнены Обществом самостоятельно.

2.7. Организация административного производства

В связи с переданными гострудинспекции полномочиями по привлечению виновных лиц к административной ответственности за нарушения, связанные с несоблюдением сроков предоставления отчетных данных о работниках в ПФР (прием, увольнение работников), согласно ч. 2 ст. 15.33.2 КоАП РФ, в период с 01.07.2021 по 31.12.2021 усматривается динамика увеличения количества привлеченных к ответственности должностных лиц в виде штрафа, а также количество вынесенных предупреждений. Вместе с тем значительного увеличения суммы наложенных штрафов за данный период не наблюдается, поскольку санкция нормы ч. 2 ст. 15.33.1 КоАП РФ незначительна и предусматривает наказание от 300 до 500 рублей либо предупреждение.

Наряду с полномочиями по непосредственному рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним решений о привлечении к административной ответственности виновных в допущенных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица гострудинспекции уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 17.7, 17.9, 19.4 1, 19.6, 19.7, 19.7.5-1, 19.26, ст.19.4 ч. 1, ст.19.5 ч. 1, ст. 20.25 КоАП РФ.

Направлено в суды протоколов для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений, – 8 966.

Принято судами решений о назначении административных наказаний на основании протоколов, составленных должностными лицами гострудинспекциями, – 2 400.

Например: при проведении гострудинспекцией в Новосибирской области плановой проверки в ООО СК «С» было выявлено, что работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе связанной с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности, не пройдено обязательное психиатрическое освидетельствование. Медицинские осмотры не прошли 69 работников. По результатам проверки выдано предписание об устранении

выявленных правонарушений, юридическое лицо привлечено к административной ответственности по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 110 тыс. рублей.

По результатам внеплановой проверки по обращению работника в Администрации сельсовета Новосибирской области установлено, что в нарушение требований ч. 1 ст. 119 ТК РФ работнику не предоставлялся отпуск за ненормированный рабочий день, предусмотренный трудовым договором. Юридическое и должностное лицо привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ в виде штрафа и предупреждения соответственно (для устранения нарушений работодателю выдано предписание об устранении выявленных нарушений, предписание исполнено в срок.)

Гострудинспекцией в Красноярском крае на основании информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю о наличии задолженности по заработной плате 21.04.2021 была проведена внеплановая документарная проверка. По итогам проверки выявлена задолженность перед 133 работниками ООО «Г» в размере 2,7 млн рублей. По итогам проверки выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Предписание исполнено полностью в установленный законом срок (14.05.2021), задолженность перед 133 работниками ООО «Г» в размере 2,7 млн рублей погашена. По итогам проверки генеральный директор привлечен к административной ответственности по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ на 13 000 руб.

Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности

Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности производится в соответствии с правилами, установленными ст. 4.5 КоАП РФ (постановление по делу об административном правонарушении за нарушение трудового законодательства не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения).

В частности, по всем административным правонарушениям с недлящимися сроками (например, нарушение сроков выплаты заработной платы, окончательного расчета при увольнении, оплаты отпуска и т.п.) срок исчисляется с даты совершения административного правонарушения.

При длящихся административных правонарушениях (например, неоформление письменного соглашения с работником в связи с фактическим изменением условий трудового договора, отсутствие локальных нормативных актов работодателя, предусмотренных ТК РФ, не ознакомление работников под роспись с принятыми работодателем локальными нормативными актами, связанными с трудовой деятельностью работника, и т.п.) срок исчисляется со дня выявления правонарушения, т.е. со дня оформления акта проверки.

В соответствии с ч.ч. 2, 4 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки давности привлечения

к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков - со дня, следующего за днем обнаружения длящегося правонарушения, а в случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, - со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Признание лица потерпевшим (ст. 25.2 КоАП РФ)

Потерпевшие к участию в административном производстве привлекаются в рамках ст. 25.5 КоАП РФ.

В ходе рассмотрения административных дел госинспекторами труда осуществляется привлечение потерпевших к участию в административном производстве (направление по почте или телефонограммой (указанному в обращении электронному адресу извещение о месте и времени рассмотрения дела). При этом в отдельных случаях обратная письменная информация о получении извещения, т.е. информация о надлежащем извещении потерпевшего при отправке почтой на момент рассмотрения дела может отсутствовать, что не позволяет оперативно рассмотреть административное дело.

В соответствии с ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим признается физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Основанием участия лица в производстве по делу об административном правонарушении в качестве потерпевшего является установление факта причинения ему административным правонарушением физического, имущественного или морального вреда. По сложившейся в гострудинспекциях практике, как правило, по результатам рассмотрения заявления (обращения) гражданина при выявлении в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушений его трудовых прав при наличии вышеуказанных фактов причинения ему вреда, заявитель признается потерпевшим. Однако не во всех случаях выявляется нарушение, при котором возможно установить, что гражданину административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Практика признания лица (работника) потерпевшим (ст. 25.2 КоАП РФ) применяется гострудинспекцией в случае, если в ее адрес поступает письменное обращение о привлечении к административной ответственности работодателя по нарушениям, установленным в ходе судебного процесса

по иску работника. Однако в большинстве указанных случаев должностные лица гострудинспекции по таким обращениям применяют ст. 4.5 КоАП РФ в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушение трудового законодательства, которая составляет 1 год с даты совершения правонарушения, а не с даты принятия решения непосредственно судом. Учитывая длительность судебных процессов, сроки давности, считающиеся от даты совершения административного правонарушения, истекают до момента возбуждения дела об административных правонарушениях и поступления в адрес гострудинспекции соответствующей информации о допущенных нарушениях.

Составление протокола без указания персональных данных лица, привлекаемого к административной ответственности (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ).

В силу ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Составление протокола без указания персональных данных лица, привлекаемого к административной ответственности, таким образом, недопустимо.

Извещение лиц, привлекаемых к административной ответственности, о времени и месте возбуждения и рассмотрения административного дела (ст. 25.15 КоАП РФ)

Извещение лиц, привлекаемых к административной ответственности, о времени и месте возбуждения и рассмотрения административного дела должностными лицами гострудинспекции происходит в соответствии со ст. 25.15 КоАП РФ, а также на основе пункта 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5, согласно которому лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения

и в случае, когда из указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение об отсутствии адресата по указанному адресу, о том, что лицо фактически не проживает по этому адресу либо отказалось от получения почтового отправления, а также в случае возвращения почтового отправления с отметкой об истечении срока хранения.

Извещение лиц, привлекаемых к административной ответственности, о времени и месте возбуждения административного дела производится путем вручения лично под роспись или направления почтовым отправлением (заказным с уведомлением) соответствующего уведомления, в котором указывается место и время составления протокола об административном правонарушении, а также лицу разъясняются права, предусмотренные КоАП РФ. В целях оперативного извещения практикуется также извещение лиц через органы прокуратуры (по отдельной договоренности), по факсу и по электронной почте, с последующим направлением в гострудинспекции подтверждения получения уведомления с личной подписью лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и (или) штампом входящей корреспонденции (в отношении юридических лиц).

Свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются к должностному лицу, в производстве которого находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Извещения, адресованные индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из ЕГРИП.

Место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц.

Если лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, заявило ходатайство о направлении извещений по иному адресу, должностное лицо, в производстве которого находится дело, направляет извещение также по этому адресу. В этом случае извещение считается врученным лицу, участвующему в производстве по делу об административном правонарушении, если извещение доставлено по указанному таким лицом адресу.

Определение должностных лиц, виновных в совершении административного правонарушения, обоснование наличие у лица организационно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий (ст. 2.4 КоАП РФ)

Определение должностных лиц, виновных в совершении административного правонарушения, обоснование наличие у лица организационно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий должностными лицами гострудинспекции происходит в соответствии с КоАП РФ, а также действующими у работодателя локальными нормативными актами (должностная инструкция, приказ о вступлении в должность, приказ о возложении полномочий, приказ о возложении функций по контролю).

Для целей обоснования совершения административного правонарушения должностным лицом в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей в ходе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении дополнительно истребуются следующие документы: приказ о назначении на должность, трудовой договор, должностная инструкция, приказы о возложении обязанностей, правила внутреннего трудового распорядка, табель учета рабочего времени.

Субъектами административной ответственности за нарушения трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выступают в том числе: работодатели - юридические лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (далее - работодатели), их должностные лица, допустившие нарушения в сфере трудовых отношений, возникающих между работником и работодателем (ч. 1, 2, 4 - 7 ст. 5.27, статья 5.27.1 КоАП РФ); физические или должностные лица, не уполномоченные работодателем на привлечение к трудовой деятельности иных лиц (ч. 3, 5 ст. 5.27 КоАП РФ).

К числу должностных лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности по ст. 5.27, 5.27.1 КоАП РФ, следует относить лиц, совершивших административные правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на них организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ).

Прекращение трудовых отношений с должностным лицом, в том числе руководителем организации, не исключает возможности возбуждения

в отношении его производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности, если нарушение было допущено им в период исполнения служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ) и не истек срок давности привлечения к административной ответственности, составляющий один год (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

Государственная регистрация прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя не препятствует привлечению данного лица к административной ответственности в пределах срока давности за совершенные им в период осуществления указанной деятельности административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.27, 5.27.1 КоАП РФ. При этом такому лицу назначается административное наказание, установленное для индивидуальных предпринимателей.

При выявлении противоречий в полномочиях нескольких должностных лиц, неоднозначности толкования зон их ответственности наиболее целесообразным является привлечение к административной ответственности руководителя юридического лица, как основного представителя работодателя.

Например: решениями Ломоносовского районного суда Ленинградской области признаны законными и обоснованными постановления ГИТ в Ленинградской области в отношении генерального директора ООО «Д» по ч. 4, 6 ст. 5.27.1 КоАП РФ, административное наказание снижено по ходатайству лица, привлекаемого к ответственности.

Квалификация административного правонарушения

Квалификация административного правонарушения должностными лицами ГИТ происходит в зависимости от типа конкретного административного правонарушения. При этом учитывается, что норма ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ является общей по отношению к специальным нормам, изложенным в ч. 3, 4 и 6 названной статьи, а нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, влечет административную ответственность по соответствующей части ст. 5.27.1 КоАП РФ.

При решении вопроса о привлечении к административной ответственности по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ учитывается, что квалификации в качестве административного правонарушения не подлежат частичная невыплата (в размере менее половины подлежащей выплате суммы) свыше трех месяцев либо полная невыплата свыше двух месяцев заработной платы, иных установленных законом выплат работникам, совершенные из

корыстной или иной личной заинтересованности руководителем организации, работодателем (физическим лицом, руководителем филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации), поскольку такие действия (бездействие) содержат признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В случае установления указанных обстоятельств, при рассмотрении дела об административном правонарушении, данное дело подлежит прекращению с передачей материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (п. 3 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ, подпункт «а» п. 1 ч. 2 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Привлечение к административной ответственности виновных лиц при наличии признаков, указывающих на наличие состава уголовного преступления (п. 7 ч. 1 ст. 24.5, п. 3 ч. 1.1. ст. 29.9, ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ).

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела.

При наличии признаков, указывающих на наличие состава уголовного преступления должностные лица гострудинспекции направляют соответствующую информацию и документы в следственные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела по ст. 145.1 Уголовного кодекса РФ.

Кроме того, копии материалов расследования несчастных случаев гострудинспекциями в порядке межведомственного взаимодействия передаются в следственные органы для учета и использования в работе.

Указание в протоколе события административного правонарушения, надлежащее описание вменяемого нарушения (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ)

Как разъяснено в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5, существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2

КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении.

Таким образом, надлежащее оформление протокола об административном правонарушении является основой успешного рассмотрения дела об административном правонарушении, привлечения виновных лиц к ответственности. Позиция судов общей юрисдикции сводится к невозможности устранения недостатков протокола на стадии непосредственного рассмотрения дела, и, хотя в ряде случаев протокол возвращается для исправления имеющихся недостатков, в большинстве случаев противоречия и неточности оцениваются при рассмотрении последующей жалобы на постановление о назначении административного наказания в качестве безусловного основания для прекращения дела об административном правонарушении ввиду отсутствия события или состава правонарушения.

Например: Гатчинским городским судом было прекращено административное дело в отношении ООО «Т» по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ по мотивам п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с ненадлежащим описанием в протоколе признаков объективной стороны административного правонарушения.

Отдельно следует отметить административные материалы, возбуждаемые по итогам проверок органов Прокуратуры Российской Федерации. На сегодняшний день отсутствует утвержденный порядок взаимодействия между гострудинспекциями и должностными лицами Прокуратуры по вопросам возврата последним, составленных ими постановлений в случае выявления должностными лицами гострудинспекции допущенных нарушений при возбуждении дела об административном правонарушении.

Рассмотрение протоколов об административном правонарушении в суде

Рассмотрено и принято судами на основании протоколов гострудинспекции 2 400 решений о назначении виновным должностным и юридическим лицам административных наказаний.

В ряде случаев судами изменяется административное наказание по постановлениям гострудинспекции путем замены штрафа на предупреждение. Причиной принятых судами решений являются сведения об отнесении хозяйствующих субъектов, привлекаемых к ответственности к субъектам СМП, и отсутствие данной информации в постановлениях гострудинспекции, из чего суды сделали вывод о том, что данные обстоятельства не учтены должностными лицами при принятии решения о назначении административного наказания в виде штрафа.

Причины возвращения протокола об административном правонарушении обратно

Одной из причин возвращение судами протоколов является отсутствие в материалах дел об административных правонарушениях сведений о надлежащем уведомлении лиц, привлекаемых к административной ответственности о времени и месте составления протокола. Указанная проблема возникает в связи с тем, что некоторые суды не считают надлежащим уведомлением случаи, когда фактически такое письмо не было получено адресатом, а было возвращено гострудинспекции в связи с истечением сроков хранения. Полагаем, в указанном случае данную ситуацию необходимо урегулировать на законодательном уровне, указав нормативно конкретные требования и способы уведомления привлекаемых к административной ответственности лиц, предусмотрев случаи недобросовестного поведения и порядка действий в данном случае должностных лиц, поскольку в настоящее время возможно руководствоваться только судебной практикой по обозначенному вопросу, что не обязывает суды учитывать ее.

В общей массе направляемых в суд протоколов количество возвращаемых в связи с допущением процессуальных ошибок при их вынесении незначительно, с тенденцией к снижению.

Наиболее часто протоколы направляемые в суд возвращаются по причине истечения трехмесячного срока давности привлечения к административной ответственности, что, как правило, вызвано особенностями работы судебной системы.

В частности, существенная потеря времени происходит по причине передачи документов между судебными участками мировых судей в отсутствие между ними четких договорённостей о территориальной подсудности.

Второй часто встречающейся причиной возврата является отсутствие сведений о вручении заказной корреспонденции в случае неявки лица, привлекаемого к административной ответственности.

Причины отмены административных актов производства в досудебном и судебном порядке

Обращения с жалобами на постановления об административном правонарушении в порядке досудебного обжалования вышестоящему должностному лицу гострудинспекции поступают с целью снижения размера штрафа. Такое снижение представляется допустимым в случаях представления к рассмотрению жалобы дополнительных доказательств, которые могут быть рассмотрены в качестве обстоятельств, смягчающих

вину лица, совершившего административное правонарушение, а также при одновременном подтверждении устранения нарушителем негативных последствий его деяния, в частности исполнения им соответствующего предписания.

Основной причиной отмены постановлений о назначении административного наказания в 2021 году стало отсутствие состава либо события административного правонарушения.

Так, например, решением Благовещенского городского суда Амурской области отменено постановление о привлечении ФГУП «О» к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ в виде штрафа в размере 30 000 рублей за нарушение, связанное с невыдачей в день увольнения работнику трудовой книжки. Суд пришел к выводу об отсутствии вины ФГУП «О» в совершении вменяемого правонарушения, поскольку юридическое лицо принимало все возможные меры, но из-за отсутствия доступа к помещениям выдача трудовой книжки в установленный срок в день увольнения не была произведена по не зависящим от работодателя причинам. Решением Амурского областного суда, вынесенного по результатам рассмотрения жалобы гострудинспекции, решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Решением Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия отменено постановление о назначении административного наказания, вынесенного в отношении ООО СЗ «С» ввиду недоказанности обстоятельств, так как не был доказан факт, что строительная площадка находится в ведении ООО СЗ «С», не опрошены работники, не установлены личности, нарушившие требования охраны труда.

Согласно решению Могочинского районного суда Забайкальского края, имело место нарушение, заключающееся в том, что ФГП «Ф» на Забайкальской железной дороге совершило допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения в установленном порядке обучения и проверки знаний требований охраны труда, предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров, а также обязательных медицинских осмотров в начале рабочего дня (смены), обязательных психиатрических освидетельствований или при наличии медицинских противопоказаний. Однако при всестороннем рассмотрении дела в суде было установлено, что вины как составной части правонарушения ФГП «Ф» на Забайкальской железной дороге в деянии не имеется, ответственным юридическим лицом является ФГП «Ж».

Таким образом, принятие судами решений об отмене постановлений о назначении административного наказания по причине отсутствия состава административного правонарушения в большинстве случаев связано с неустановлением инспектором, выносившим постановление о привлечении к административной ответственности, факта вины привлекаемого лица.

Другой причиной вынесения судами решений об отмене постановления является нарушение процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ. Это может быть обусловлено большой

текучестью кадров и малым опытом работы государственных инспекторов труда.

Так решением Борзинского городского суда постановление о назначении административного наказания, вынесенное должностным лицом ГИТ в Забайкальском крае отменено, так как имело место нарушение, заключающееся в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не было надлежащим образом уведомлено о месте и времени составления протокола об административном правонарушении.

Еще одной причиной отмены постановлений гострудинспекции является истечение срока давности привлечения к административной ответственности.

Примером отмены постановления по данному основанию является решение Центрального районного суда г. Читы Забайкальского края в отношении ООО «Ч», допустившего нарушение норм трудового законодательства по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ, в котором суд разъяснил, что правонарушение было совершено 01.12.2020 (ненадлежащее оформление трудового договора с работником), правонарушение не является длящимся, в связи с указанным обстоятельством лицо не может быть привлечено к административной ответственности.

Помимо этого, причиной отмены постановлений является также малозначительность правонарушения. Принятие судами решений об отмене постановлений о назначении административного наказания по причине малозначительности связано с неполным и всесторонним исследованием обстоятельств дела должностными лицами, выносящими постановление.

Как правило, в указанных случаях инспектором не учитывается тяжесть наступивших в результате правонарушения последствий и оперативность устранения выявленных нарушений. Когда судом принималось решение об отмене постановлений в связи с малозначительностью правонарушения, противоправные деяния не влекли за собой тяжких последствий, а также устранялись в кратчайшие сроки после выявления.

Необходимо отметить снижение количества судебных разбирательств, что обусловлено повышением общего уровня правовой грамотности и контроля за правильностью оформления материалов дел госинспекторами труда. В общей массе вынесенных актов инспекторского реагирования количество отмененных (в связи с допущением процессуальных ошибок при их вынесении) незначительно, с тенденцией к снижению.

2.8. Изменение актов инспекторского реагирования

Анализ дел по обжалованным в судах актам инспекторского реагирования показывает, что в основном судебные разбирательства обусловлены значительными суммами штрафов за нарушение трудового

законодательства для субъектов малого и среднего предпринимательства (особенно неподъемными в период пандемии), которые не имеют свободных средств для оплаты штрафов и вынуждены, даже в случае очевидных правонарушений, пытаться отменить штраф в судебном порядке.

В 2021 году судами выносились решения об изменении актов инспекторского реагирования. Изменялся вид административного наказания путем замены административного штрафа на предупреждение, а также размеры штрафов. При этом зачастую изменяется именно вид административного наказания. Причиной вынесения судами таких решений является несоразмерность допущенных правонарушений размеру понесенных за их совершение наказаний.

Так, например, постановление о назначении административного наказания по ч. 6 ст. 5.27.1 КоАП РФ в отношении ООО «А», вынесенное должностным лицом гострудинспекции в Амурской области, изменено путем снижения административного штрафа в размере 60 000 рублей до 50 000 рублей. В обоснование вынесенного решения суд принял во внимание отсутствие обстоятельств, отягчающих административную ответственность, устранение нарушений, характер и последствия совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, устранение лицом вредных последствий правонарушения.

По аналогичному обоснованию постановление о назначении административного наказания по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ в отношении ООО «Д», вынесенное должностным лицом гострудинспекции в Амурской области, изменено путем снижения размера штрафа с 31 000 рублей до 30 000 рублей.

Решением Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия изменено наказание, назначенное ООО «С», со штрафа на предупреждение ввиду того, что юридическое лицо ранее к административной ответственности не привлекалось, относится к числу субъектов малого и среднего предпринимательства.

Случаи переквалификации правонарушения судом, как правило, обоснованы тенденцией судов общей юрисдикции смягчать административное наказание, в том числе путем объединения нескольких составов вменяемых административных правонарушений в один либо заменой квалифицированного состава административного правонарушения на общую норму КоАП РФ.

Изменяются и вид административного наказания, и суммы административных штрафов.

Например: Тосненским городским судом Ленинградской области изменено постановление гострудинспекции, вынесенное по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ в отношении ФКУ, за нарушение, выразившееся в допуске работника к выполнению трудовых обязанностей без прохождения медицинских и психиатрических освидетельствований. Штраф в размере 129 297 рублей был снижен в порядке ч. 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ до 55 000 рублей. Достаточным основанием смягчения наказания суд счел отсутствие существенного вреда, неблагоприятное финансовое положение государственного учреждения.

Однако в этом случае лицо, совершившее правонарушение, не освобождается от ответственности, цели административного наказания (общая и частная превенция) остаются достигнутыми.

Например, 18.10.2021 Гатчинским городским судом Ленинградской области административное наказание ГБУЗ «К» переqualифицировано с ч. 4 ст. 5.27.1 КоАП РФ (штраф 140 120 рублей) на ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ (штраф 50 000 рублей).

Довольно значительным продолжает оставаться количество судебных разбирательств с признанием малозначительности по ст. 5.27 КоАП РФ, снижением штрафов ниже низшего предела по ст. 5.27.1 КоАП РФ и заменой штрафов на предупреждение по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ.

Например: решением судьи Курганского городского суда от 21 октября 2021 года постановление должностного лица о привлечении юридического лица ГБУ «О» к административной ответственности в виде административного штрафа в сумме 30000 руб. по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ изменено на предупреждение в связи с незначительностью срока задержки заработной платы работнику и в пределах санкции, предусмотренной данной статьей.

Решением Ломоносовского районного суда Ленинградской области штраф в размере 19 297 рублей генеральному директору ООО «Д» заменен административным наказанием в виде предупреждения по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ. Судом было учтено отсутствие претензий к организации со стороны работников, первичное привлечение к административной ответственности.

Негативной представляется практика отмены постановлений об административном правонарушении судами при их квалификации по ст. 2.9 КоАП РФ РФ в качестве малозначительных, то есть согласно позиции Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 в качестве действия или бездействия, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющего существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Например, 13.12.2021 Тосненским городским судом Ленинградской области отменены по ст. 2.9 КоАП РФ постановления в отношении ООО «А» и должностного лица ООО «А» о назначении административных штрафов в размере 75 311 рублей и 15 311 рублей соответственно по ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ.

Возможными причинами вынесения таких решений является оценочный характер понятий «угроза жизни и здоровью работника», который в каждом конкретном случае определяется судом по своему усмотрению, предоставление дополнительных оснований для снижения размера административного штрафа юридическими и должностными лицами в ходе судебного заседания.

В данном случае целесообразно инициировать включение отдельных правонарушений в области труда, таких как ч. 4-7 ст. 5.27 КоАП РФ, а также всех без исключения правонарушений в сфере охраны труда ст. 5.27.1 КоАП РФ в перечень нарушений, которые с учетом признаков объективной стороны ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения.

Продолжает быть актуальным рассмотрение дел, относящихся судами к индивидуальным трудовым спорам.

Законодательно не определены категории дел, относящиеся к индивидуальным трудовым спорам. Судами при вынесении решений об отмене актов инспекторского реагирования зачастую делается ссылка на наличие индивидуального трудового спора и, как следствие, указывается на превышение полномочий должностными лицами ГИТ.

Так суды относят к индивидуальным трудовым спорам:

- признание отношений по гражданско-правовому договору трудовыми;
- индексацию заработной платы;
- перерасчет заработной платы.

Например: ГИТ в Пермском крае на основании обращений работников в отношении филиала ООО «Н» в г. Перми проведена проверка исполнения трудового законодательства.

В ходе проверки административный ответчик установил нарушения ООО «Н» трудового законодательства, указав в акте проверки, что работникам, подписавшим дополнительные соглашения и написавшим в них «согласен не совсем», произведена индексация заработной платы на 0,5 процентов в нарушение ст. 134 ТК РФ.

По результатам вышеуказанной проверки гострудинспекции в Пермском крае в адрес Общества вынесено предписание с указанием на необходимость устранения нарушений, а именно: работникам, подписавшим дополнительные соглашения и написавшим в них «согласен не совсем», произвести индексацию заработной платы в соответствии со ст. 134, 135 ТК РФ с учетом норм ст. 236 ТК РФ в срок до 21.05.2021.

Не согласившись с вынесенным предписанием филиал ООО «Н» в г. Перми обратился в суд. По результатам рассмотрения дела судом вынесено решение о признании незаконным предписания гострудинспекции, решения заместителя руководителя гострудинспекции.

Предписание и решение признаны незаконными в связи с тем, что гострудинспекция вынесла предписание по вопросу, относимому к категории индивидуальных трудовых споров, что вне ее компетенции.

Например: ООО «Л» обратилось в суд с административным иском к административным ответчикам о признании незаконным решения по возражениям на акт внеплановой проверки.

В обоснование заявленных требований указано, что на основании обращения вдовы погибшего в отношении ООО «Л» проведена внеплановая документарная проверка. Согласно акту проверки государственным инспектором труда выявлены нарушения ст.ст. 15, 16 ТК РФ: заключение договора гражданско-правового характера, фактически подменяющего трудовые отношения. Предписание Обществу не предъявлялось, т.к. на момент проведения проверки отношения по договор прекращены в связи с гибелью работника. На данный акт административным истцом поданы возражения. Решением заместителя руководителя гострудинспекции акт оставлен без изменения, возражения ООО «Л» - без удовлетворения. Судом принято решение признать незаконным решение заместителя руководителя гострудинспекции в Пермском крае, возложить на гострудинспекцию в Пермском крае обязанность повторно рассмотреть возражения ООО «Л» на акт проверки в соответствии с требованиями действующего законодательства. В обосновании суд указал, что принимая во внимание, что отношения между ООО «Л» и В. прекратились ввиду несчастного случая и в Мотовилихинском районном суде г. Перми имеется гражданское дело по иску супруги погибшего В. к ООО «Л» относительно установления трудовых отношений. Суд пришел к выводу, что при установленных обстоятельствах дела спор о признании отношений, возникших на основании договора подряда, трудовыми отношениями мог быть разрешен только в судебном порядке.

ГИТ в Пермском крае вынесено предписание в отношении ООО «Б», согласно которому на административного истца возложена обязанность устранить нарушения трудового законодательства, а именно: положений ст.ст. 2, 22, 129 ТК РФ, а также положений ст.ст. 139, 127 ТК РФ: начислить и выплатить работнику надбавку компенсационного характера за работу в местностях с особыми климатическими условиями, а также произвести перерасчет оплаты ежегодных оплачиваемых отпусков работнику и компенсации за неиспользованный отпуск с учетом денежной компенсации, предусмотренной ст. 236 ТК РФ. Работник уволен из Общества 03.07.2020. Не согласившись с вынесенным предписанием, Общество обратилось в суд. Решением суда предписание ГИТ в Пермском крае признано незаконным по мотивам того, что спор относительно выплаты либо не выплаты надбавки компенсационного характера за работу в местностях с особыми климатическими условиями за период работы работника в ООО «Б», а также ее размера является индивидуальным трудовым спором, не обладает признаками очевидности нарушения и подлежит рассмотрению комиссией по рассмотрению трудовых споров либо судом.

Подводя итог анализу судебной практики, можно сделать вывод, что из общего количества обжалованных актов инспекторского реагирования большая их часть судами оставлена в силе, что свидетельствует о высоком качестве выносимых госинспекторами труда актов, правильной правовой позиции в ходе судебных заседаний.

2.9. Сведения по результатам работы с обращениями граждан в рамках информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Анализируя работу по рассмотрению обращений, отдельно следует отметить деятельность по информированию и консультированию граждан и работодателей, осуществляемую гострудинспекциями с использованием различных форм взаимодействия с общественностью и средств массовой информации, с учётом действовавших в различных регионах COVID ограничений, в том числе:

- проведение публичных мероприятий («круглый стол», семинары, и др.);

- регулярное наполнение веб-представительства информационными материалами и новостями, в том числе о результатах проведенных проверок, принятых мерах инспекторского реагирования, с иными контрольно-надзорными органами, органами власти субъектов Российской Федерации;

- территориальные семинары - совещания с работодателями, органами местного самоуправления по вопросам соблюдения трудового законодательства о труде и охране труда.

Получить бесплатную консультацию по вопросам трудовых отношений и провести самопроверку своего работодателя также позволяют сервисы ресурса «Онлайнинспекция.РФ» на сайте Роструда.

Также в гострудинспекциях выделен телефон «горячей линии», по которому можно получить консультацию и разъяснения по вопросам применения норм трудового права, указанную консультацию также можно получить в филиалах Многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Благодаря эффективному использованию средств массовой информации и возможности обращаться напрямую в федеральную инспекцию труда граждане получают квалифицированные консультации и необходимые разъяснения на интересующие их вопросы.

Анализ работы по информированию и консультированию работодателей и работников показал, что и работники, и работодатели стали чаще обращаться с вопросами по применению норм трудового законодательства до того, как ими либо в их отношении будут предприняты те или иные действия, имеющие правовые последствия.

Так общее количество консультаций, проведенных должностными лицами гострудинспекций за 2021 год, составило 326 406. Соотношение консультаций, предоставленных работникам и работодателям составило 75,8 % (247 344 консультации дано работникам) к 24,2 % (79 062 – работодателям).

Наиболее актуальными вопросами стали:

- вопросы оплаты труда – 136560 консультаций, что составило 41,8 % от общего числа консультаций;
- вопросы оформления и расторжения трудового договора – 69910 (21,4 %);
- вопросы охраны труда – 40 269 консультация (12,3 %).

2.10. Анализ практики применения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Проблемы применения законодательства в установленной сфере деятельности

В тоже время в 2021 году была проведена масштабная работа по организации осуществления контрольной (надзорной) деятельности гострудинспекций в соответствии с требованиями вступившего в силу Федерального закона № 248-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации № 1230.

В связи с недостаточной продолжительностью осуществления деятельности в период действия Федерального закона № 248-ФЗ проблем применения законодательства в установленной сфере деятельности, связанных с действием вышеуказанного закона, в настоящее время не установлено.