

Доклад Государственной инспекции труда в Камчатском крае с руководством по соблюдению обязательных требований трудового законодательства за третий квартал 2017 года

Государственная инспекция труда в Камчатском крае в процессе своей надзорной деятельности основное внимание уделяет вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Правительством Российской Федерации утверждена Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права на 2015 – 2020 годы.

Указанная Концепция разработана в целях комплексного решения проблем в сфере обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Одним из направлений указанной Концепции является совершенствование самого трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, связанных с трудовыми отношениями.

В своих выступлениях по итогам работы в первом и втором кварталах 2017 года мы уже докладывали о внесенных изменениях в трудовое законодательство.

В третьем квартале 2017 года такая работа законодательными органами Российской Федерации была продолжена и время в трудовое законодательство были внесены изменения и дополнения, в том числе, устанавливающие предельный возраст работников и основания прекращения трудового договора с руководителем, заместителем руководителя медицинской организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления, руководителем филиала медицинской организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, при достижении ими предельного возраста для замещения соответствующей должности. Эти изменения внесены в ст. 350 Трудового кодекса Российской Федерации и вступили в силу с 01.10.2017 года.

Нормы трудового права, соблюдение которых является непосредственным предметом рассматриваемого федерального государственного надзора, содержатся в многообразных правовых источниках, виды которых перечислены в статье 5 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ).

Так были внесены дополнения в саму ст. 5 ТК РФ о том, что приостановление действия его (ТК РФ) положений или признание таких положений утратившими силу осуществляется отдельными федеральными законами. Положения, предусматривающие внесение изменений в ТК РФ, приостановление действия его положений или признание таких положений

утратившими силу, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации, приостанавливающих их действие или признающих их утратившими силу либо содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Внесены дополнения и изменения в статьи 93, 101, 108, 152, 153 и 279 в основном в нормы регулирующие рабочее время.

Также были внесены изменения в ст. ст. 63, 92 и 94, ТК РФ, связанные с трудовыми отношениями несовершеннолетних, теперь "для работников (включая лиц, получающих общее образование или среднее профессиональное образование и работающих в период каникул) в возрасте от четырнадцати до пятнадцати лет - 4 часа, в возрасте от пятнадцати до шестнадцати лет - 5 часов, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет - 7 часов;

для лиц, получающих общее образование или среднее профессиональное образование и совмещающих в течение учебного года получение образования с работой, в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет - 2,5 часа, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет - 4 часа;"

С 01.01.2018 г. будет дополнена частью 7 ст. 81 ТК РФ.

Важным элементом системы взаимодействия работника, работодателя и государства является деятельность федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе надзорная деятельность.

Вместе с тем в настоящее время модель контрольно-надзорной деятельности в сфере труда требует изменения в части ее приведения в соответствие современным потребностям общества и происходящим технологическим изменениям, что характеризуется комплексом взаимосвязанных и взаимообусловленных факторов, к которым относятся следующие:

неопределенность надзора для работников и работодателей, отсутствие формализованного перечня критериев или стандартов, которым должны соответствовать условия труда на предприятиях (в организациях) и в соответствии с которыми будет осуществляться проверка;

недостаточность мотивации работодателей к соблюдению требований трудового законодательства, недостаточность механизмов стимулирования к улучшению хозяйствующими субъектами условий труда, дисбаланс системы мер стимулирования к соблюдению трудового законодательства и мер ответственности за его нарушения;

недостаточность применения государственными инспекторами труда мер предупредительного и профилактического характера;

отсутствие в практике планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий учета вероятности причинения вреда охраняемым ценностям в сфере труда и ее соотнесения с ресурсоемкостью контрольно-надзорной деятельности за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

низкий охват проверочными мероприятиями подконтрольных субъектов, обусловленный тем, что при действующей модели надзора Федеральная служба по труду и занятости при имеющихся ресурсах может обеспечить проверку лишь около 1,6 процента всех подконтрольных субъектов. Вместе с тем согласно документам Международной организации труда необходимый охват проверками инспекции труда подконтрольных субъектов должен быть обеспечен на уровне 15 - 20 процентов. При столь низком значении этого показателя невозможно в должной степени обеспечить контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

При этом отмечается существенный рост потребности граждан в защите своих трудовых прав, что приводит к стремительному увеличению количества обращений работников в федеральную инспекцию труда. Одновременно по результатам социологических исследований фиксируется возрастание количества добросовестных работодателей, стремящихся обеспечить в полном объеме соблюдение требований трудового законодательства на своем предприятии (организации), что приводит к росту их потребности в оказании консультационной и методической помощи по вопросам соблюдения трудового законодательства в целях его правильного применения. Однако доля обращений таких работодателей в федеральную инспекцию труда за консультационной помощью еще незначительна.

Результативное решение существующих проблем возможно только в условиях смещения акцента с действующей "модели санкций", при которой государственный контроль (надзор) в основном направлен на выявление уже совершенного нарушения и наказание за несоблюдение правил и требований, на "модель соответствия", в основе которой лежат упреждающие действия, ориентированные на профилактику и предупреждение нарушений и происшествий. Одной из важнейших задач государственных инспекторов труда при переходе к "модели соответствия" должно стать содействие улучшению условий труда, информационной обеспеченности работников и работодателей, применение "культуры профилактики" на предприятиях.

Кроме того, требуют решения задачи, связанные с существенным повышением эффективности деятельности федеральной инспекции труда за счет внедрения новых механизмов и инструментов управления планированием и осуществлением надзорной деятельности.

Внедрение инновационных принципов и методов работы в деятельность федеральной инспекции труда возможно путем формирования новой модели обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, - "открытой инспекции труда", основанной на взаимном эффективном сотрудничестве между федеральной инспекцией труда, работодателями и работниками, их организациями, при взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Целями настоящей Концепции являются:

обеспечение соблюдения установленных норм и правил в сфере регулирования трудовых отношений, основанное на сотрудничестве работников, работодателей (их организаций) и федеральной инспекции труда;

повышение эффективности федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (далее - федеральный надзор в сфере труда), посредством внедрения инновационных принципов, форм и методов надзора.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

обеспечение определенности, прозрачности и открытости федерального надзора в сфере труда;

формирование и пропаганда системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства;

создание условий для развития мотивации работодателей к соблюдению требований трудового законодательства, к улучшению условий труда работников;

внедрение риск-ориентированных подходов к организации федерального надзора в сфере труда;

развитие потенциала федеральной инспекции труда при осуществлении федерального надзора в сфере труда;

оптимизация процессов взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями.

Направления мероприятий (общесистемные меры)

1. Обеспечение определенности, прозрачности и открытости федерального надзора в сфере труда

Одним из условий предотвращения и сокращения числа нарушений трудового законодательства, повышения эффективности организации труда

является определенность, прозрачность и понятность требований трудового права, а также последствий их несоблюдения для сторон трудовых отношений - работника и работодателя, что потребует выполнения следующих мероприятий:

инвентаризация, систематизация и актуализация актов, содержащих обязательные требования трудового законодательства;

формирование общедоступного исчерпывающего перечня обязательных требований трудового законодательства, соблюдение которых проверяется в ходе надзорных мероприятий;

подготовка методических материалов для работодателей по самообследованию на предмет соблюдения обязательных требований трудового законодательства;

создание и тиражирование памяток по трудовым правам и обязанностям работника, информационного справочника "Библиотека трудовых ситуаций" для работников;

обеспечение информационного доступа к системе обязательных требований трудового законодательства, внедрение механизмов их интерактивного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Реализация мероприятий этого направления позволит обеспечить формирование нового превентивного подхода к осуществлению федерального надзора в сфере труда, направленного на приоритетное информирование работников об их трудовых правах и обязанностях, работодателей - о существующих обязательных требованиях и способах их выполнения, а также перенести акцент в работе федеральной инспекции труда с реагирования на предупреждение и профилактику совершения нарушений трудового законодательства.

2. Формирование и пропаганда системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства

Новые подходы к осуществлению контрольно-надзорной деятельности основываются в том числе на профилактике и предупреждении нарушений в сфере трудового законодательства. Основными превентивными мерами являются формирование законопослушного поведения работодателя, устранение причин и условий совершения правонарушений, недопущение совершения правонарушений в дальнейшем. Одним из действенных способов предотвращения либо сведения к нулю последствий от правонарушения, доказавших свою эффективность в других сферах, является внедрение в деятельность хозяйствующих субъектов системы внутреннего контроля или "режима самоинспектирования". Эту систему можно определить как

совокупность правовых актов, организационных мер, процедур и инструментов, которые позволят работодателю самостоятельно проводить предварительную оценку соответствия своей деятельности требованиям трудового законодательства и своевременно принимать меры, направленные на предупреждение и устранение возможных нарушений, в частности путем разработки и реализации программ по улучшению условий труда.

В рамках реализации настоящей Концепции необходимо выстроить такую систему внутреннего контроля за соблюдением трудового законодательства, применение которой было бы удобно, целесообразно и не вызывало необходимости хозяйствующим субъектам тратить существенные ресурсы на специальную подготовку своих специалистов или на привлечение сторонних экспертов. В то же время рациональные затраты на предупредительный контроль могут быть эффективными, так как помогут предупредить возникновение рисков причинения вреда вследствие нарушений требований трудового законодательства.

На первоначальном этапе формирования системы внутреннего контроля за соблюдением трудового законодательства должны внедряться отдельные инструменты, которые будут носить информационно-справочный характер.

Основным инструментом осуществления работодателями внутреннего контроля должны стать "проверочные листы", представляющие собой список критериев (показателей), по которым работодатель сможет самостоятельно осуществлять оценку соответствия требованиям трудового законодательства. Целесообразно реализовать "проверочные листы" в виде специальных интернет-сервисов, которые обеспечат возможность работодателю не только проводить самооценку, но и получать заключения и рекомендации инспекции труда по ее результатам, а также информацию о типовых и (или) примерных формах необходимых локальных правовых актов, примерных формах программ по улучшению условий труда.

Одним из таких интернет-сервисов стал сервис "Электронный инспектор". Сервис предназначен в первую очередь для предоставления работодателю инструментов проведения самостоятельной проверки соблюдения требований трудового законодательства. Сервисом также смогут воспользоваться и работники, которые захотят оценить ситуацию в своей организации. Сервис обеспечит определенность и прозрачность проверяемых норм трудового законодательства, разъяснит требования, которые предъявляются государственными инспекторами труда в ходе проверок, обеспечит понимание пользователями технологии инспекторской работы.

В последующем необходимо определить порядок акцептования результатов внутреннего контроля предприятий (организаций) уполномоченным органом государственной власти, разработать формы и методы государственного контроля (надзора) в целях проверки и оценки соответствия декларируемых

результатов внутреннего контроля требованиям трудового законодательства. Предстоит определить ответственность работодателей за предоставление недостоверных данных, а также предусмотреть меры стимулирования работодателей к формированию системы внутреннего контроля.

Активное участие в проведении внутреннего контроля должны принимать и сами работники. Их участие в самоинспектировании может осуществляться как непосредственно, так и путем привлечения правовых инспекций и инспекций по охране труда профсоюзных организаций.

3. Создание условий для развития мотивации работодателей к соблюдению требований трудового законодательства, к улучшению условий труда работников

Формирование заинтересованности работодателей к соблюдению трудового законодательства и улучшению условий труда должно основываться на принципе баланса государственных мер стимулирования и дифференцированных санкций.

В настоящее время в России на законодательном уровне установлены отдельные элементы экономической мотивации работодателей для улучшения условий труда. При этом они касаются в основном вопросов охраны труда, носят исключительно экономический характер и не охватывают всю сферу трудовых отношений.

Это обуславливает необходимость продолжения развития такой системы, при которой работодатель заинтересован самостоятельно, без вмешательства контрольных органов, и соблюдать требования трудового законодательства, и вкладывать средства в улучшение условий труда работников, то есть создавать более благоприятные условия труда. Следует подчеркнуть, что создание системы мер стимулирования должно быть экономически обосновано и не способствовать увеличению расходов бюджета.

4. Внедрение риск-ориентированных подходов к организации федерального надзора в сфере труда

Внедрение риск-ориентированных подходов к организации федерального надзора в сфере труда (внедрение системы управления рисками причинения вреда) будет означать переход к системе планирования контрольно-надзорной деятельности, основанной на анализе структуры нарушений трудового законодательства в субъектах Российской Федерации, в различных отраслях и видах экономической деятельности, в том числе в зависимости от размера предприятий и других факторов, оценке рисков причинения вреда в случае нарушений трудового законодательства, классификации областей риска,

определении дифференцированных показаний (критериев) для организации и проведения контрольных проверок хозяйствующих субъектов.

Применение риск-ориентированных подходов в контрольной деятельности федеральной инспекции труда потребовало разработки классификации рисков причинения вреда и выработки новых методов проведения контрольных мероприятий.

Определить критерии оценки риска причинения вреда, а также разработаны методики оценки степени риска причинения вреда в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства.

Управление рисками причинения вреда должно стать систематической работой, включающей оценку эффективности применяемых мер и предусматривающей непрерывное обновление, анализ и пересмотр оценки рисков причинения вреда и методов осуществления федерального надзора в сфере труда. В целях минимизации рисков причинения вреда федеральная инспекция труда разработала и будет реализовывать меры для каждой категории риска причинения вреда.

Разработка риск-ориентированных подходов и их использование при планировании контрольно-надзорных мероприятий позволят федеральной инспекции труда дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба), что существенно повысит эффективность расходования ресурсов путем сосредоточения усилий инспекторского состава на наиболее значимых, потенциально опасных направлениях.

Так в третьем квартале 2017 года Рострудом и государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации сформированы и направлены на согласование с прокуратурой планы плановых проверок подготовленные на основании риск-ориентированного подхода, в который включены в основном организации относящиеся к высокой, значительной, средней категорий риска.

5. Оптимизация процессов взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями

В рамках Концепции данная работа проводится.

В целях оптимизации процессов взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями созданы онлайн-сервисы для работников и работодателей, которые позволяют, в том числе:

провести работодателю самостоятельно проверку соблюдения требований трудового законодательства и в случае выявления несоответствий получить рекомендации по их устранению;

получить информацию о перечне обязательных требований трудового законодательства, действующих в отношении хозяйствующего субъекта определенной категории;

получить шаблоны типовых документов по трудовым ситуациям, информацию о программах и мероприятиях по улучшению условий труда, информацию о рейтингах работодателей, содержащих сведения о работодателях на основе данных, полученных по результатам проверок, проведенных федеральной инспекцией труда, информацию о соблюдении требований трудового законодательства в конкретной организации;

без посещения государственной инспекции труда задать вопрос должностному лицу федеральной инспекции труда по любой проблеме в сфере трудовых отношений;

дать общественную оценку деятельности государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации;

обжаловать действия (бездействие) государственных инспекторов труда.

Повышение качества личного приема работников и работодателей должностными лицами государственных инспекций труда потребует разработки единых стандартов и требований к местам приема граждан и представителей работодателей в государственных инспекциях труда, к организации процессов взаимодействия государственных инспекций труда с работниками и работодателями, а также приведения помещений государственных инспекций труда в соответствие с установленными требованиями.

Реализация мероприятий по повышению качества взаимодействия государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации с работниками и работодателями обеспечит:

возможность выбора работниками и работодателями формы обращения в федеральную инспекцию труда для получения необходимой информации по вопросам обеспечения соблюдения их прав в социально-трудовой сфере;

повышение уровня удовлетворенности работников и работодателей качеством и доступностью оказываемых государственными инспекциями труда информационно-консультационных услуг и др.

Настоящая Концепция призвана обеспечить к 2020 году создание условий для снижения случаев нарушения трудового законодательства, повышения эффективности федерального надзора в сфере труда, улучшения условий труда работников и формирования заинтересованности работодателей в соблюдении трудового законодательства.

В апреле и июле 2017 года, в рамках реализации Концепции, проведены публичные обсуждения правоприменительной практики в Государственной инспекции труда в Камчатском крае за первый и второй кварталы 2017 года.

Рострудом разработана и совместно с государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации проведена предварительная работа

отбору организаций участников апробации системы добровольного внутреннего контроля (самоконтроля) соблюдения требований трудового законодательства (в соответствии с поручением № 2195-ТЗ от 05.06.2017 Рострудом).

В Роструд направлена информация об организациях Камчатского края, которые принимают участие в данной практике:

РК им. В.И. Ленина;

ООО «РА «Народы Севера»;

ООО «Октябрьский-1»;

ООО «Оптимус».

Государственной инспекцией труда в Камчатском крае, начиная со второго квартала 2017 года, проводится пилотная работа по внедрению проверочных листов (чек-листов) при проведении плановых проверок. В чек-листы вносятся вопросы, ответы на которые государственный инспектор труда должен получить от работодателя в ходе проведения плановой проверки. Другие вопросы, в ходе плановой проверки инспектор перед работодателем ставить не будет.

В четвертом квартале 2017 года планируется сдача зачетов инспекторским составом по работе с чек-листами, а с 1 января 2018 года данные мероприятия будут реализованы при проведении плановых проверок работодателей.

Чек-листы и вопросы, представленные в них, доступны в разделе «Профилактика нарушений» официального сайта Роструда (www.rostrud.ru).