

Доклад Государственной инспекции труда в Камчатском крае с руководством по соблюдению обязательных требований трудового законодательства

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

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).

До настоящего времени в соответствии со статьей 423 ТК РФ на территории Российской Федерации продолжает действовать ряд нормативных правовых актов, утвержденных органами власти СССР, как из-за отсутствия нормативных правовых актов Российской Федерации, соответствующих новой общественно-экономической системе, так и из-за неполноты последних.

В тоже время, в соответствии с п. 1.1. ст. 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе: проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, до 1 июля 2022 г. положения пункта 1.1 статьи 15 не применяются в отношении проведения должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, проверки выполнения требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, в области применения единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, списков работ, производств, профессий, должностей, специальностей и учреждений (организаций), с учетом которых досрочно назначается страховая пенсия по старости, и правил исчисления периодов работы (деятельности), дающей право на досрочное пенсионное обеспечение, установления районных коэффициентов к заработной плате, процентных надбавок к заработной плате за

стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири, Дальнего Востока, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе в высокогорных районах, пустынных и безводных местностях, иных гарантий и компенсаций за работу в указанных районах и местностях.

Несмотря на значительное количество и многообразие источников трудового права, правильное их применение во многом может быть обеспечено знанием основных положений трудового законодательства, содержащихся в ТК РФ и иных федеральных законах, содержащих нормы трудового права.

В системе источников трудового права действует принцип не ухудшения положения работника: каждый акт меньшей юридической силы не может ухудшать положение работника по сравнению с вышестоящим актом. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не могут противоречить федеральному законодательству; локальные нормативные акты не могут ухудшать положение работников по сравнению с трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями; коллективные договоры, соглашения, трудовые договоры не могут содержать условий, снижающих уровень прав и гарантий работников, установленный трудовым законодательством (статьи 6-9 ТК РФ).

Что касается содержательной части трудового законодательства, то проблемами, оказывающими негативное влияние на эффективность правоприменительной деятельности, и существенно ограничивающими возможность должностных лиц, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, а также оперативно находить и правильно применять необходимые нормы права, являются:

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

- неопределенность правового регулирования, вызванная наличием в трудовом праве пробелов и коллизий, а также отсутствием подкрепления отдельных норм ТК РФ;

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

Если основные требования трудового законодательства действующие уже много лет, как правило, не вызывают вопросов как у работодателей так и работников, то новеллы трудового законодательства всегда вызывают много вопросов.

В последнее время в трудовое законодательство были внесены дополнения.

Так, Федеральным законом от 20.12.2017 № 400-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты, касающиеся регулирования трудовых отношений на морском и внутреннем водном транспорте, и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесены изменения в ст. 330 Трудового кодекса Российской Федерации («Дисциплина работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств»). Она была изложена в следующей редакции:

«Дисциплина работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, регулируется настоящим Кодексом, а также положениями (уставами) о дисциплине, если такие положения (уставы) о дисциплине установлены федеральными законами».

В указанном Федеральном законе, в частности, регламентировано право капитана судна, который по согласованию с судовладельцем имеет право применять к членам экипажа судна поощрения и налагать на членов экипажа судна дисциплинарные взыскания, отстранять любого члена экипажа судна от исполнения своих служебных обязанностей в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральным законом от 29.12.2018 г. № 461 установлено внести в Трудовой кодекс Российской Федерации следующие изменения:

1) часть четвертую статьи 348.2 изложить в следующей редакции:

«Помимо условий, установленных частью второй статьи 57 настоящего Кодекса, обязательным для включения в трудовой договор с тренером является условие об обязанности тренера соблюдать общероссийские антидопинговые правила и антидопинговые правила, утвержденные международными антидопинговыми организациями, принимать меры по предупреждению нарушения указанных антидопинговых правил спортсменом (спортсменами)»;

2) дополнить статьей 348.11-1 следующего содержания:

«Статья 348.11-1. Дополнительные основания прекращения трудового договора с тренером».

Помимо оснований, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, трудовой договор с тренером прекращается вследствие нарушения тренером, в том числе однократного, общероссийских антидопинговых правил и (или) антидопинговых правил, утвержденных международными антидопинговыми организациями, признанного нарушением по решению соответствующей антидопинговой организации».

Федеральным законом от 31.12.2018 г. № 502 внесены изменения в ст. 360 ТК РФ:

1) часть седьмую:

а) дополнить новым абзацем пятым следующего содержания:

«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»;

б) абзацы пятый-седьмой считать соответственно абзацами шестым - восьмым;

2) в части восьмой слова «основанию, указанному в абзаце четвертом части седьмой настоящей статьи» заменить словами «основанию, указанному в абзаце четвертом или пятом части седьмой настоящей статьи»;

3) в части девятой слова «четвертом или пятом» заменить словами «четвертом, пятом или шестом».

Если раньше проверки по легализации трудовых отношений проводились при наличии обращений граждан, а также на основании информации местных органов власти при наличии поручения Правительства РФ, то сейчас достаточно получения такой информации из указанных органов власти и из других источников.

Федеральным законом от 05.02.2018 г. № 8-ФЗ внесено изменение в ч. 1 ст. 131 ТК РФ:

дополнив ее предложением следующего содержания: «В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, выплата заработной платы может производиться в иностранной валюте».

Отметим, что ранее выплата заработной платы предусматривалась только в валюте РФ.

Как ранее отмечалось 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.

Вопросы трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений распространяются на подавляющее большинство населения нашей страны и неизменно включаются в программные и стратегические документы в качестве приоритетных.

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 потребует разработки классификации рисков причинения вреда и выработки новых методов проведения контрольных мероприятий.

Необходимо будет определить критерии оценки риска причинения вреда, а также разработать 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 будет разрабатывать и 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.

В 2017 году Рострудом и государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации была проведена работа по отнесению организаций к высокой, значительной, средней и умеренной категорий риска и произведен расчет количества плановых проверок на 2018 год. С 2018 года плановые проверки проводятся с учетом категорий риска установленных организациям.

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. Что было реализовано на примере ГИТ.

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.

Начиная с 2017 года, в рамках реализации Концепции, Государственной инспекцией труда в Камчатском крае ежеквартально проводятся публичные обсуждения правоприменительной практики.