

ТЕМА 1.6. Государственное регулирование в сфере охраны труда

1.6.1. Государственное управление охраной труда

1.6.2. Органы государственного надзора и контроля

1.6.3. Государственная экспертиза условий труда

1.6.4. Общественный контроль за охраной труда

1.6.1. Государственное управление охраной труда

Государственное управление выражается в практической деятельности государственных органов по реализации политики государства. В силу системности общественного устройства и функционирования государственное управление также имеет системный характер.

Территориальная и национальная специфика Российской Федерации, а также характер базисных отношений собственности и прав управления ею привели к существованию в Российской Федерации нескольких основных уровней управления: общегосударственного (федерального), субъекта федерации (регионального), местного (муниципального), частного (корпоративного).

Государственное управление использует различные формы и методы воздействия (организации) на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, проживающих на территории данного государства. Основными формами воздействия являются административно-командные и экономические (рыночные) рычаги. Несмотря на принципиальные различия, обе эти формы действуют (по крайней мере, должны действовать) в правом поле действующего законодательства.

Основная структура государственной системы управления охраной труда зафиксирована статьей 216 "Государственное управление охраной труда" Трудового кодекса РФ, которая предусматривает, что государственное управление охраной труда осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или по его поручению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти, которым предоставлено право осуществлять отдельные функции по нормативно-правовому регулированию, специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции в области охраны труда, обязаны согласовывать принимаемые ими решения в области охраны труда, а также координировать свою деятельность с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по и нормативно-правовому регулированию в сфере

труда.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, является Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России).

В его структуре вопросами организации и управления охраной труда в Российской Федерации занимается специальный Департамент трудовых отношений. В своем составе он имеет Отдел политики охраны труда.

Таким образом, оперативное повседневное непрерывное государственное управление охраной труда на федеральном уровне реализуется через деятельность Отдела политики охраны труда Департамента трудовых отношений Минздравсоцразвития России.

К ведению федеральных органов государственной власти в сфере охраны труда относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих:

- основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности);
- обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников);
- порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров;
- основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений;
- порядок разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров;
- принципы и порядок осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также систему и полномочия федеральных органов государственной власти, осуществляющих указанный надзор и контроль;
- порядок расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- систему и порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, государственной экспертизы условий труда, подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;
- порядок и условия материальной ответственности сторон трудового договора, в том числе порядок возмещения вреда жизни и здоровью работника, причиненного ему в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения;
- систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда;
- особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников.

Важнейшими задачами и функциональными обязанностями федерального уровня управления охраной труда, по своей сути, являются: 1) создание правовой базы

деятельности всех органов власти и хозяйствующих субъектов права в сфере охраны труда и 2) долгосрочное (экономическое) и оперативное (административное) управление всей этой деятельностью. С этой точки зрения федеральный уровень управления отличается от всех других не только местом в пирамиде управления, но и ТИПОМ УПРАВЛЕНИЯ. По нашему мнению, данный тип характеризуется всеобщностью, реальной властью и (относительной) независимостью принимаемых управленческих решений.

Хотя вопрос о конкретных полномочиях и функциях регионального уровня управления охраной труда очень важен для практики, законодатель детально не расшифровал его, справедливо полагая, что это дело самих субъектов Российской Федерации. Для это у них есть и соответствующие полномочия и соответствующие средства (регионального бюджета).

Важнейшими задачами и функциональными обязанностями регионального уровня управления охраной труда являются: 1) организация правоприменительной практики и адаптация правовой базы государственного управления охраной труда применительно к специфике региона; 2) координация деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, включая органы государственного надзора и контроля, и региональных административных структур в сфере управления охраной труда и безопасностью производственной деятельности социальных партнеров; 3) организация научно-внедренческой и образовательно-информационной инфраструктуры корпоративного управления охраной труда (создание и регулирование рынка услуг по охране труда); 4) оперативное (административное) управление всей этой деятельностью на территории региона.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти либо не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Недостаточно широкая правовая база и слабость экономических возможностей органов местного самоуправления приводят, к сожалению, к их нередкому фактическому самоустранению от реального процесса управления охраной труда. И только там, где размеры территории и экономического потенциала значительны, органы местного самоуправления могут и в большинстве своем делают управление охраной труда на муниципальном уровне реальным и реалистичным. По нашему мнению, будущее развитие муниципального уровня управления охраной труда связано с возможностями регулирования корпоративного управления охраной труда при регистрации и лицензировании деятельности субъектов права.

Объектом управления всех вышеперечисленных органов власти является деятельность работодателя по обеспечению государственных требований охраны труда его работников, а не условия труда, как иногда ошибочно думают. Подтверждением соответствия проводимых работодателем работ по охране труда установленным государственным нормативным требованиям охраны труда является сертификация организации этих работ.

1.6.2. Органы государственного надзора и контроля

Государство контролирует выполнение работодателем государственных нормативных требований охраны труда с помощью специально предназначенных для этого федеральных органов исполнительной власти (надзоров, инспекций, служб) в области государственного надзора. Деятельность органов государственного надзора осуществляется на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности, уважения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Высший государственный надзор за точным и единообразным исполнением всего законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, куда входит охрана труда, осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему нижестоящими прокурорами.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права всеми работодателями, на территории Российской Федерации осуществляет федеральная инспекция труда. (ст.354-536ТК)

Под термином “федеральная инспекция труда” понимают единую централизованную систему, состоящую из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2004 г. №156 “Вопросы Федеральной службы по труду и занятости” установлено, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется входящей в состав Федеральной службы по труду и занятости федеральной инспекцией труда (до внесения соответствующих изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации).

В соответствии с Положением о Федеральной службе по труду и занятости (Роструде) на федеральном уровне указанную выше работу ведет Управление надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, а в регионах – территориальные органы Роструда. Для этого в структуре федеральной инспекции труда имеются свои территориальные органы – государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации.

Федерации.

Помимо общего государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляемого федеральной инспекцией труда у всех работодателей на территории Российской Федерации, существует необходимость в специализированном государственном надзоре и контроле за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых производственных объектах.

Эти функции осуществляют специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, называемые после административной реформы 2004 г. службами (в сокращениях – надзорами), имеющие свои территориальные органы – инспекции, управления.

К важнейшим из них относятся: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), органы государственного пожарного надзора, входящего в структуры Государственной противопожарной службы МЧС России, государственные инспекции в транспортном комплексе (ГИБДД, Ространснадзор)

Решения должностных лиц органов государственного надзора и контроля, принятые в пределах предоставленных им полномочий, являются обязательными для исполнения предприятиями всех форм собственности независимо от сферы хозяйственной деятельности и ведомственной принадлежности.

Важную роль в определении полномочий проверяющего, сроков проверки и тому подобного играет Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” и требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

1.6.3. Государственная экспертиза условий труда

Важнейшим в обеспечении конституционных гарантий граждан на свободный и безопасный труд является обеспечение безопасных и здоровых условий труда.

Согласно ст.216.1 Трудового Кодекса РФ государственная экспертиза условий труда осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Этот порядок содержится в “Положении о проведении государственной экспертизы условий труда в Российской Федерации”, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2003 г. № 244.

Целью и задачей государственной экспертизы условий труда является оценка:

- качества проведения аттестации рабочих мест по условиям труда;
- правильности предоставления работникам компенсаций за тяжелую работу, работу с вредными и (или) опасными условиями труда;
- соответствия проектов строительства, реконструкции, технического переоснащения производственных объектов, производства и внедрения новой техники, внедрения новых технологий государственным нормативным требованиям охраны труда;
- фактических условий труда работников, в том числе в период, непосредственно предшествовавший несчастному случаю на производстве.

Государственная экспертиза условий труда осуществляется на основании определений судебных органов, обращений органов исполнительной власти, работодателей, объединений работодателей, работников, профессиональных союзов, их объединений, иных уполномоченных работниками представительных органов, органов Фонда социального страхования Российской Федерации.

Государственной экспертизе условий труда подлежат документация и материалы по условиям и охране труда.

1.6.4. Общественный контроль за охраной труда

Общественный контроль за условиями и охраной труда является важной частью социального партнерства и осуществляется профессиональными союзами.

Трудовой кодекс РФ в статье 370 установил, что для осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов,

содержащих нормы трудового права, выполнением условий коллективных договоров, соглашений общероссийские профессиональные союзы и их объединения могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются полномочиями, предусмотренными положениями, утверждаемыми общероссийскими профессиональными союзами и их объединениями.

Общественный контроль призван играть существенную роль в управлении охраной труда, выступая одновременно с двух сторон. С одной стороны – это “внутренний” контроль самих работников, с другой стороны – это “внешний” для работодателя или органа управления контроль “совокупного работника” в лице их объединений.

Профсоюзные инспектора труда осуществляют “внешний” общественный контроль, для чего имеют право беспрепятственно посещать организации, в которых работают члены данного профессионального союза или объединения профсоюзов для проверки.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда осуществляют “внутренний” общественный контроль в той организации, от работников которой они выбраны.

Профсоюзные инспекторы труда, уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов имеют право:

- осуществлять контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников;
- принимать участие в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- получать информацию от руководителей и иных должностных лиц организаций, работодателей – индивидуальных предпринимателей о состоянии условий и охраны труда, а также о всех несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;
- защищать права и законные интересы членов профессионального союза по вопросам возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе);
- предъявлять работодателям требования о приостановке работ в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью работников;
- направлять работодателям представления об устранении выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательные для рассмотрения;
- осуществлять проверку состояния условий и охраны труда, выполнения обязательств работодателей, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями;
- принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приему в эксплуатацию средств производства в качестве независимых экспертов;
- принимать участие в рассмотрении трудовых споров, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательств, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, а также с изменениями условий труда;
- принимать участие в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, содержащих нормы трудового права;
- принимать участие в разработке проектов подзаконных нормативных правовых актов,

устанавливающих государственные нормативные требования охраны труда, а также согласовывать их в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- обращаться в соответствующие органы с требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, сокрытии фактов несчастных случаев на производстве.

Профессиональные союзы, их инспекции труда при осуществлении указанных полномочий взаимодействуют с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальными органами, другими федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов имеют право беспрепятственно проверять соблюдение требований охраны труда и вносить обязательные для рассмотрения должностными лицами организаций, работодателями – индивидуальными предпринимателями предложения об устранении выявленных нарушений требований охраны труда.

Работодатели обязаны в недельный срок со дня получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить в соответствующий профсоюзный орган о результатах рассмотрения данного требования и принятых мерах.

Еще одной формой общественного контроля является принятие решений работодателем с учетом мнения профсоюзного органа.

Хорошо зная, что любое дело можно “заволоклить”, законодатель специальной статьей 372 Трудового кодекса РФ установил и расписал “Порядок учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов”.

Работодатель в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, коллективным договором, соглашениями, перед принятием решения направляет проект локального нормативного акта и обоснование по нему в выборный орган первичной профсоюзной организации, представляющий интересы всех или большинства работников.

При недостижении согласия возникшие разногласия оформляются протоколом, после чего работодатель имеет право принять локальный нормативный акт, который может быть обжалован выборным органом первичной профсоюзной организации в соответствующую государственную инспекцию труда или в суд.