

ДОКЛАД
по правоприменительной практике
федерального государственного надзора в сфере труда,
осуществленного Государственной инспекцией труда
в Курганской области в I квартале 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).

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.

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 неухудшения 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.

В целях обобщения и анализа правоприменительной практики в 2016 году Рострудом был издан приказ от 14.11.2016 № 460 «Об установлении порядка сбора, обобщения и 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».

Правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере труда, расследования несчастных случаев

Государственной инспекцией труда в Курганской области в I квартале 2017 года в порядке реализации представленных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей было проведено 327 проверок по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. При этом возросло количество проверок, проведенных во внеплановом порядке, – 302 проверки (рост на 20% по сравнению с аналогичным периодом 2016 г.).

Рост внеплановых проверок связан с повышением активности граждан в защите своих трудовых прав, в том числе значительный рост проверок спровоцировало ухудшение ситуации с выплатой заработной платы работникам бюджетных учреждений в установленные сроки. В этом росте также играет роль качественное изменение уровня информационной открытости деятельности федеральной инспекции труда, которой способствует появление и развитие электронных сервисов, введение новых законодательных и нормативных правовых актов, касающихся трудовых отношений.

В связи с изменением действующего законодательства в части внесения изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» продолжается тенденция снижения доли плановых проверок.

Анализ поступивших в Гострудинспекцию в Курганской области в I квартале 2017 года более 500 обращений граждан по вопросам нарушения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, позволяет установить наиболее актуальные вопросы, которые возникают при применении работодателями трудового законодательства, это:

невыплата или неполная выплата в установленный срок заработной платы – более 180 обращений (205 – в I квартале 2016 г.);

охрана труда, специальная оценка условий труда на рабочих местах – 23 (29 – в I квартале 2016 г.);

расследования несчастных случаев на производстве – 2 (3 – в I квартале 2016 г.).

Около 300 обращений отнесены к категории носящих характер индивидуального трудового спора.

В ходе проведенных в I квартале 2017 года всех надзорных мероприятий, в том числе и расследования несчастных случаев на производстве, было выявлено 952 нарушения трудового законодательства.

Анализ выявленных нарушений требований трудового законодательства за I квартал 2017 года позволяет сделать вывод о том, что наиболее частые нарушения допускаются работодателями по вопросам:

- ✓ оплаты и нормирования труда – 114 нарушений,
- ✓ оформления трудовых отношений – 7 нарушений,
- ✓ охраны труда – 764 нарушения,
- ✓ по другим вопросам – 67 нарушений.

Оплата труда

Исходя из анализа допускаемых в сфере оплаты труда нарушений, можно сделать вывод о том, что наиболее распространенными нарушениями являются:

- невыплата работникам заработной платы в полном размере (нарушение абзаца 5 части 1 статьи 21 ТК РФ);
- нарушение сроков выплаты заработной платы (нарушение статьи 136 ТК РФ);
- невыплата причитающихся средств при увольнении работника (нарушение статьи 140 ТК РФ);
- нарушение сроков оплаты отпуска (нарушение статьи 136 ТК РФ);

- отсутствие повышенной оплаты труда за работу во вредных и (или) опасных условиях труда и в местностях с особыми климатическими условиями (нарушение статей 146, 147, 148, 315, 316, 317 ТК РФ).

Легализация трудовых отношений

Результаты надзорной деятельности Государственной инспекции труда в Курганской области в I квартале 2017 года также свидетельствуют о том, что наиболее частым нарушением трудового законодательства, допускаемым работодателями, продолжает оставаться и ненадлежащее оформление трудовых отношений с работниками либо уклонение от их оформления совсем.

Так, Государственной инспекцией труда в Курганской области была организована работа по организации и проведению внеплановых проверок соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в хозяйствующих субъектах, в целях легализации трудовых отношений.

В ходе проведения проверок по требованию государственных инспекторов труда работодателем в I квартале 2017 года был оформлен 1 трудовой договор, ранее не оформленный в нарушение трудового законодательства. В отношении 20 работников предписания находятся в стадии исполнения.

Трудовой договор

Наиболее распространенными нарушениями норм трудового законодательства, регулирующими порядок оформления и расторжения трудовых договоров, являются нарушения требований:

- части 2 статьи 57 ТК РФ (отсутствие в трудовых договорах обязательных условий (оплаты труда, включая надбавки за непрерывный трудовой стаж и другие стимулирующие и компенсирующие надбавки, определения режима труда и отдыха, даты начала работы, идентификационного номера налогоплательщика, срока действия трудового договора и др.);
- части 4 статьи 57 ТК РФ (внесение в трудовой договор условий, ухудшающих положение работника по сравнению с трудовым законодательством);
- части 2 статьи 58 ТК РФ (заключение срочных трудовых договоров без достаточных правовых оснований);

- статьи 67 ТК РФ (не оформление с работниками трудовых договоров в письменном виде, отсутствие на экземпляре трудового договора, хранящегося у работодателя, подписи работника);
- статьи 79 ТК РФ (расторжение трудового договора без предупреждения работников за три дня до окончания срока действия срочного трудового договора);
- статей 86, 87 ТК РФ (отсутствие регламентированного порядка хранения и использования персональных данных работников);
- части 4 статьи 84.1 ТК РФ (невыдача трудовых книжек работникам в день прекращения с ними трудового договора, не направление работникам уведомления о необходимости явиться для получения трудовой книжки либо получения согласия на отправление ее по почте);
- статьи 137 ТК РФ (включение в заключаемые с работниками трудовые договоры условий, не соответствующих положениям трудового законодательства: условия о взыскании с работников штрафов в случае совершения ими прогулов, за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну, за неисполнение приказов, распоряжений, указаний работодателя и непосредственного руководителя, за несоблюдение трудовой дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка, за досрочное расторжение трудового по инициативе работника, за досрочное расторжение трудового договора при переходе на работу в другую организацию);
- статьи 180 ТК РФ (уведомление работников об увольнении в связи с сокращением численности или штата менее чем за два месяца до расторжения трудового договора).

Гражданско-правовые договоры

В последние годы сложилась практика заключения с работниками договоров гражданско-правового характера (договоров подряда, оказания услуг и т.д.), а также использование заёмного труда. Работодатели, уклоняясь от предоставления работникам гарантий, установленных трудовым законодательством, необоснованно заключают договоры гражданско-правового характера. Вместе с тем, в данных отношениях усматриваются признаки трудовых отношений: работник подчиняется правилам внутреннего трудового распорядка, установленным у работодателя; налицо подчиненное положение работника по отношению к работодателю; ежемесячная выплата заработной платы; характер поручаемой работы и т. д.

В связи с тем, что должностное лицо федеральной инспекции труда не вправе квалифицировать характер правовых отношений между сторонами, работник вынужден обращаться в суд. Основные вопросы, с которыми

работники обращаются в суд, связаны, в основном, с восстановлением на работе по причине незаконного увольнения по инициативе работодателя, а также с целью установления факта трудовых отношений и обязать работодателя оформить трудовые отношения в соответствии с действующим законодательством.

Охрана труда и несчастные случаи

В I квартале 2017 года Государственной инспекцией труда в Курганской области продолжалось осуществление системного государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе в части охраны труда.

Из общего количества выявленных нарушений (952) было выявлено 764 нарушения по вопросам охраны труда, в том числе по вопросам расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве.

Одним из основных методов снижения уровня производственного травматизма является осуществление планомерных мероприятий по федеральному государственному надзору за состоянием условий и охраны труда в организациях, обеспечение максимального охвата проверяемых предприятий.

Так, в ходе осуществления системных мероприятий по выявлению фактов сокрытия работодателями несчастных случаев на производстве в I квартале 2017 года должностными лицами Государственной инспекции труда в Курганской области сокрытых несчастных случаев на производстве, включая несчастные случаи со смертельным исходом, выявлено не было.

По оперативным данным, в I квартале 2017 года произошло 4 несчастных случая на производстве с тяжёлыми последствиями, расследованных надлежащим образом.

Анализ состояния производственного травматизма в разрезе основных видов экономической деятельности показал, что в число видов экономической деятельности с наибольшей численностью травмированных в I квартале 2017 года вошли такие виды экономической деятельности, как:

- обрабатывающие производства;
- оптовая и розничная торговля;
- здравоохранение.

Анализ показателей распределения количества несчастных случаев с тяжёлыми последствиями в зависимости от вида (типа) показывает, что наибольшее количество происходит по следующим видам (типам).

Тяжелые несчастные случаи:

- ✓ падение пострадавшего с высоты – 1 случай (25%);
- ✓ воздействие экстремальных температур и других природных факторов – 1 случай (25%);
- ✓ повреждения в результате противоправных действий других лиц – 2 случая (50%).

Причины производственного травматизма

Анализ показателей распределения количества несчастных случаев с тяжелыми последствиями в зависимости от причины показывает, что наибольшее количество происходит по следующим причинам.

В тяжелых несчастных случаях:

- ✓ неудовлетворительная организация производства работ – 2 случая (50%);
- ✓ прочие причины, квалифицированные по материалам расследования несчастных случаев (т.е. противоправные действия других лиц) – 2 случая (50%).

Неудовлетворительная организация производства работ выражается, прежде всего, в несогласованности выполнения работ, в применении опасных приемов, в нарушении правил охраны труда при эксплуатации оборудования. Недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда наблюдались в тех предприятиях, где практически не использовался опыт квалифицированных работников и специалистов, а также формально, в общем виде, проводился инструктаж по охране труда на рабочих местах. Нарушения работниками трудового распорядка и дисциплины труда, как правило, сводились к тому, что работающие допускали неоправданное сокращение технологических операций и другие действия для ускорения своей работы. В отдельных случаях имели место случаи выхода на работу в состоянии алкогольного опьянения, причем работодатель не применяет мер по отстранению работников, появившихся в состоянии алкогольного опьянения.

Таким образом, высокий уровень смертности от организационных причин вызван низким качеством организации работ административно-техническим персоналом, а также отсутствием контроля за работниками.

Для повышения эффективности мониторинга уровня производственного травматизма утвержден приказ Роструда от 05.12.2016 № 494 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния и причин производственного травматизма и предложений по его профилактики в Российской Федерации», в соответствии с которым проводится полугодовой анализ производственного травматизма в Российской Федерации.

Специальная оценка условий труда

В I квартале 2017 года было выявлено 168 нарушений установленного порядка проведения СОУТ на рабочих местах.

Основными нарушениями, выявленными государственными инспекторами труда в I квартале 2017 года при проверке хозяйствующих субъектов по вопросам оценки условий труда, являлись следующие нарушения:

- непроведение работодателями СОУТ;
- недоведение результатов СОУТ до сведения работников;
- игнорирование результатов СОУТ при планировании и реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда при решении вопросов предоставления работникам установленных законодательством гарантий и компенсаций за условия труда.

В соответствии с пунктом 37 плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р были проанализированы обязательные требования в сфере обеспечения безопасных условий труда.

Проведенный анализ обязательных требований по вопросам обеспечения безопасных условий труда, установленных отдельными федеральными законами (в том числе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации) и нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с ними, свидетельствует, что они содержат аналогичные общие обязательные требования по обеспечению безопасности условий труда на рабочем месте, которые содержатся в ТК РФ и иных нормативных правовых актах по охране труда.

Меры административной ответственности

В I квартале 2017 года уполномоченными должностными лицами Государственной инспекции труда в Курганской области были наложены денежные штрафы на общую сумму 4 436,5 тыс. рублей.

В течение I квартала 2017 года уполномоченными должностными лицами инспекции труда за воспрепятствование проведению проверок соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых

актов, содержащих нормы трудового права, было составлено 5 протоколов об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения протоколов об административном правонарушении, оформленных должностными лицами инспекции труда, судами приняты решения о привлечении к административной ответственности 3 должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с частью 2 статьи 19.4.1 КоАП РФ.

На протяжении длительного времени в соответствии со статьями 25.1-25.11 КоАП РФ должностные лица федеральной инспекции труда, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях в судебных органах, а значит – фактически лишены права участвовать в рассмотрении дела, давать объяснения, представлять доказательства. При этом сложилась устойчивая практика рассмотрения мировыми судьями дел об административных правонарушениях только с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Также КоАП РФ не предусматривает обязанности судебных органов извещать должностных лиц, составивших протоколы об административных правонарушениях, о дне рассмотрения дел об административном правонарушении. В связи с этим лица, составившие протоколы об административных правонарушениях, фактически лишены возможности поддержать в суде свою позицию, в результате чего мировыми судьями нередко принимаются постановления об отказе в привлечении виновных должностных лиц без достаточных к тому оснований.

Анализ нормативных актов и устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций

В рамках анализа нормативных актов и устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, избыточных контрольно-надзорных функций, а также по совершенствованию трудового законодательства и практике его применения Федеральной службой по труду и занятости были подготовлены и направлены в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации проекты следующих федеральных законов:

1. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросам обеспечения безопасности при перевозке работников автотранспортным средством)»;

2. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования механизмов профилактики производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)»;

3. «О внесении изменения в статью 360 Трудового кодекса Российской Федерации»;

4. «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (по вопросам обеспечения прав сезонных работников);

5. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части гармонизации с положениями Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);

Все указанные проекты федеральных законов проходят процедуры согласования (рассмотрения), в том числе на заседаниях рабочих групп Минтруда России по разработке законопроектов.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства в части обеспечения прав работников на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы с Минтрудом России прорабатываются следующие вопросы:

- установление персонификации ответственности собственника организации за возникновение задолженности по заработной плате работникам;

- предоставления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право возмещения за счет средств резервного фонда субъекта Российской Федерации неполученной заработной платы работникам организаций в случае длительности процедуры банкротства, предусмотрев механизм возврата указанных средств за счет конкурсной массы организации - банкрота;

- увеличения доли средств, направляемых на погашение задолженности по заработной плате, вырученных от реализации предмета залога при проведении конкурсного производства в случае банкротства организации;

- установления преимущественного удовлетворения требований по перечислению (выдаче) денежных средств со счетов в банках для расчетов по

оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту) перед требованиями по перечислению задолженности по уплате налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (внесение изменений в статью 855 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- придание предписанию государственного инспектора труда об устранении нарушений, связанных с оплатой труда работников, статуса исполнительного документа и предусмотрение возможности принудительного списания денежных средств со счетов организации – должника.

Кроме того, в части совершенствования законодательства, в части охраны труда прорабатываются следующие вопросы:

- внесение изменений в статью 357 ТК РФ дополнения, предусматривающих предоставление государственному инспектору труда полномочия по приостановке во внесудебном порядке эксплуатации неисправного оборудования, агрегатов, объектов, зданий или сооружений до устранения неисправности. Возложить ответственность на генерального заказчика и основного подрядчика за безопасное производство работ субподрядными организациями, что значительно снизит риск производственного травматизма при производстве строительных работ.;

- определения перечня работ с повышенной опасностью, для выполнения которых запрещено привлекать работников на основании договоров гражданско-правового характера. Установить, что работы с повышенной опасностью перечисленные в специальном перечне могут выполняться только штатными работниками, работающие по трудовым договорам, на которых распространяются требования трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.;

- в перечень работ с повышенной опасностью, для выполнения которых запрещено привлекать работников на основании договоров гражданско-правового характера, необходимо внести следующие работы:

- работы на высоте (выполняемые без применения средств подмащивания, выполняемые на высоте 5 м и более, а также выполняемым на расстоянии менее 2 м от не огражденных перепадов по высоте более 5 м);

- работы, выполняемые в водопроводных, канализационных и газовых колодцах;

- работы, выполняемые в замкнутых пространствах (резервуарах, трубопроводах и т.п.);

- все виды подземных работ;

- строительно-монтажные работы;

- перевозка грузов и пассажиров;
- подводные работы;
- работы по эксплуатации сложного производственного оборудования, требующего специального обучения.

- установление, что при несчастном случае на производстве независимо от степени тяжести повреждений здоровья пострадавшего государственная инспекция труда может проводить комплексную внеплановую проверку деятельности всего предприятия, индивидуального предпринимателя без согласования данной проверки с прокуратурой;

- разрешение включать в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей хозяйствующие субъекты, в том числе относящиеся к малому предпринимательству, независимо от срока, истекшего со дня их государственной регистрации и окончания проведения последней плановой проверки, при условии, что в предшествующем году в данном хозяйствующем субъекте произошел несчастный случай на производстве со смертельным исходом;

- установление обязанности органов судебно-медицинской экспертизы по письменному запросу государственного инспектора труда безвозмездно направлять информацию о причинах смерти работника, получившего травму на производстве, и возможному наличию причинно-следственной связи между естественной смертью работника и воздействием на него вредных и (или) опасных производственных факторов.

Судебная практика

Проводя анализ судебной практики за I квартал 2017 года, можно сделать вывод об увеличении количества составленных актов инспекторского реагирования без изменений и об отказе в удовлетворении исковых требований, что свидетельствует о положительной тенденции уменьшения количества отмененных актов инспекторского реагирования.

Наиболее часто решениями судов оставляются без изменений постановления по нарушениям ст. 5.27.1 КоАП РФ и отменяются по ст. 5.27 КоАП РФ.

Так, за I квартал 2017 года было отменено 2 постановления, вынесенных должностными лицами инспекции труда по делам об административных правонарушениях: 1 – ввиду отсутствия состава административного правонарушения, 1 – ввиду нарушения процессуальных требований и направлено на новое рассмотрение.

При вынесении большинства решений судом делается вывод о том, что указанные в постановлении нарушения по ст. 5.27 КоАП РФ являются индивидуальным трудовым спором.

В соответствии со статьей 382 ТК РФ индивидуальные трудовые споры рассматривает комиссия по трудовым спорам или суд, а выполняя функцию по надзору и контролю за работодателями, государственная инспекция труда выявляет правонарушения, но не решает трудовые споры, так как не является органом по рассмотрению индивидуальных трудовых споров и не может его заменить.

При этом нарушения, признаваемые индивидуальным трудовым спором, могут быть самыми разнообразными, в том числе нарушения трудового договора, заработной платы, окончательного расчета, отпусков, незаконного дисциплинарного взыскания либо незаконного увольнения и т.д.