

## **Контроль в сфере труда: новеллы административного законодательства**

© Л.В. ЩУР-ТРУХАНОВИЧ,  
директор Центра исследований в сфере экономики и права, к.э.н.

*Февраль, 2010*

В 2008 году Президент РФ, основываясь на данных анализа количества и содержания проверок организаций и выводах об их чрезмерном числе, затрудняющем деятельность предпринимателей, своим Указом от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» поручил Правительству РФ разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающих:

- 1) усиление гарантий защиты прав юридических лиц (далее — организаций) и индивидуальных предпринимателей (далее — предпринимателей) при осуществлении государственного контроля (надзора);
- 2) проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одной организации или одного предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) (далее — контрольно-надзорным органом) не более чем 1 раз в 3 года (кроме налогового контроля);
- 3) проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации.

Поставленные задачи были решены в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако существенного облегчения для работодателей принятие данного Федерального закона не принесло, поскольку сначала частью 4 статьи 1 Федерального закона, определяющей сферу применения его положений, конкретно устанавливалось, что особенности организации и проведения проверок при осуществлении контроля и надзора в сфере труда могут устанавливаться другими федеральными законами, а затем Федеральным законом от 28.04.2009 № 60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статья 27 анализируемого Федерального закона была дополнена частью 5, отложившей срок вступления в силу положений данного правового акта, устанавливающих порядок организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, в отношении контроля и надзора в сфере труда и еще ряда видов контроля до 01.01.2010. Фактически данный период предназначался для приведения нормативных правовых актов, устанавливающих особенности проведения контрольно-надзорных мероприятий в отдельных сферах, в соответствии Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Как очевидно, соответствующие поправки в Трудовой кодекс РФ, предусматривающие особый порядок проведения проверок государственными инспекциями труда, внесены не были. С учетом этого, положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2010 году должны начать действовать в отношении государственных инспекций труда в полном объеме.

В этой связи представляется целесообразным ознакомить работодателей с новеллами административного законодательства относительно проведения государственного контроля и надзора в сфере труда.

Однако прежде проанализируем систему органов, уполномоченных осуществлять контроль в сфере труда.

Согласно части первой статьи 353 Трудового кодекса РФ 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. Под таковой, как следует из части первой статьи 354 Кодекса, понимается единая централизованная система, состоящая 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). В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд). Непосредственные же проверки соблюдения трудового законодательства осуществляют государственные инспекции труда (государственные правовые инспекторы труда и государственные инспекторы по охране труда).

Наряду с федеральной инспекцией труда государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности в силу части второй статьи 353 Трудового кодекса РФ также уполномочены соответствующие федеральные органы исполнительной власти, осу-

ществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Таковым в новой структуре федеральных органов исполнительной власти, сформированной в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. на 05.10.2009) является Ростехнадзор (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору). В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401, Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения. Схожим образом компетенция Ростехнадзора определена и в статьях 366, 367, 369 Трудового кодекса РФ. Область государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, пересекается с государственным санитарно-эпидемиологическим надзором за соблюдением работодателями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил. Указанный контроль в соответствии с частью первой статьи 368 Трудового кодекса РФ осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Таковой в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (с изм. на 08.08.2009), является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

В силу части третьей статьи 353 Трудового кодекса РФ внутриведомственный государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что во многом благодаря этой норме система контрольно-надзорных органов в сфере труда в последние 2—3 года увеличилась за счет органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделяемых полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением отдельных положений трудового законодательства и законодательства об охране труда<sup>1</sup>. При этом, как следует из анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, полномочия региональных министерств (управлений, департаментов, отделов) по труду и занятости нередко не ограничиваются пределами ведомственного контроля и формулируются как самостоятельные направления контрольно-надзорной деятельности за соблюдением работодателями федерального законодательства. Такое расширение компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не вполне согласуется с абзацем восьмым части первой статьи 6 Трудового кодекса РФ, из которого следует, что установление принципов и порядка осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также системы и полномочий федеральных органов государственной власти, осуществляющих указанный надзор и контроль, относится к ведению федеральных органов государственной власти. Однако, как свидетельствует судебная практика по оценке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, наделяющих региональные органы исполнительной власти правом на осуществление контроля в сфере труда, при определенных условиях такое положение дел является допустимым (Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2006 по делу № 47-Г06-297).

Вне зависимости от того, какой контроль — общий или ведомственный, уполномочены осуществлять федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления, при проведении контрольных мероприятий указанные органы обязаны соблюдать требования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В части четвертой статьи 353 Трудового кодекса РФ назван еще один контрольно-надзорный орган: согласно названной норме государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом. Основным нормативным источником для прокуратуры в этой сфере является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. на 28.11.2009). Как будет разъяснено далее, Федеральный закон «О защите прав юридических

<sup>1</sup> См. «Региональный контроль в сфере трудовых правоотношений: о его содержании и оценке высших судебных инстанций». «Кадры предприятия» 1/2010. С. 3.

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» также внес серьезные изменения в деятельность прокуратуры, правда, несколько в ином плане.

### **Виды проверок**

В отличие от Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», ранее регулировавшего отношения между хозяйствующими субъектами и проверяющими органами, в новом Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» достаточно качественно прописаны виды проводимых государственными органами проверок и регламенты их проведения.

Под проверкой, осуществляемой контрольно-надзорным органом, в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» понимается совокупность проводимых данным органом в отношении организации или предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям. В свою очередь под мероприятием по контролю понимаются действия должностного лица или должностных лиц контрольно-надзорного органа и привлекаемых в случае необходимости экспертов, экспертных организаций:

- по рассмотрению документов организации и предпринимателя;
- по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов;
- по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований, с фактами причинения вреда.

Обязательными требованиями для целей Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» считаются требования, установленные данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

По форме проверки подразделяются на документарные и выездные.

### **Документарные проверки**

В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предметом документарной проверки являются:

- сведения, содержащиеся в документах организации (предпринимателя), устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности;
- документы, используемые при осуществлении деятельности организаций (предпринимателей) и связанные с исполнением ими обязательных требований, исполнением предписаний и постановлений контрольно-надзорных органов.

Документарная проверка проводится по месту нахождения контрольно-надзорного органа.

В процессе проведения документарной проверки контрольно-надзорными органами в соответствии с частью 3 статьи 11 анализируемого Федерального закона в первую очередь рассматриваются:

- документы организации (предпринимателя), имеющиеся в распоряжении контрольно-надзорного органа;
- акты предыдущих проверок;
- материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях;
- иные документы о результатах осуществленных в отношении организации (предпринимателя) мероприятий государственного контроля (надзора).

В силу части 11 этой же статьи при проведении документарной проверки контрольно-надзорный орган не вправе требовать у организации (предпринимателя) сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки.

Если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении контрольно-надзорного органа, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение организацией (предпринимателем) обязательных требований, то контрольно-надзорный орган, руководствуясь частью 5 статьи 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» направляет в адрес организации (предпринимателя) мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в

ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя контрольно-надзорного органа о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки.

Получив мотивированный запрос, организация (предприниматель) в течение 10 рабочих дней должна направить запрашиваемые документы в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и соответственно подписью руководителя или иного должностного лица или уполномоченного представителя организации либо подписью предпринимателя или уполномоченного им представителя. Частью 7 статьи 11 Федерального закона установлен принципиальный запрет на требование контрольно-надзорным органом нотариального удостоверения копий документов, правда, с оговоркой, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Если в ходе документарной проверки сотрудниками контрольно-надзорного органа выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных организацией (предпринимателем) документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у контрольно-надзорного органа документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора), то в силу части 8 статьи 11 Федерального закона информация об этом направляется организации (предпринимателю) с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. В свою очередь, организация (предприниматель), представляющая запрошенные пояснения относительно выявленных ошибок и (или) противоречий в представленных документах либо относительно несоответствия представленных ранее сведений, в соответствии с частью 9 данной статьи обязана представить дополнительно документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов. Поступившие пояснения и дополнительные документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов, должны быть рассмотрены и изучены должностным лицом, проводящим документарную проверку, и, если после рассмотрения будут установлены признаки нарушения обязательных требований, контрольно-надзорный орган согласно части 10 статьи 11 Федерального закона вправе провести выездную проверку. Аналогичное решение может быть принято и в том случае, если организация (предприниматель) не представит запрошенные пояснения.

### ***Выездные проверки***

Особенность выездной проверки заключается в том, что она проводится по месту нахождения организации, месту осуществления деятельности предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Предметом выездной проверки в соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» являются содержащиеся в документах организации (предпринимателя) сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые организацией (предпринимателем) товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований.

Согласно части 3 статьи 12 Федерального закона выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

- 1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и в иных имеющихся в распоряжении контрольно-надзорного органа документах организации (предпринимателя);
- 2) оценить соответствие деятельности организации (предпринимателя) обязательным требованиям без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Схема выездной проверки расписана в части 4 статьи 12 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: начинается она с предъявления должностным лицом служебного удостоверения, обязательного ознакомления руководителя (иного должностного лица) организации или предпринимателя (его уполномоченного представителя) с распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя контрольно-надзорного органа о назначении выездной проверки и с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами и основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов и представителями экспертных организаций (в случае привлечения их к выездной проверке), со сроками и с условиями ее проведения.

В ходе выездной проверки руководитель (иное должностное лицо, уполномоченный представитель) организации или предприниматель (его уполномоченный представитель) во исполнение части 5 статьи 12 Федерального закона обязаны:

- 1) предоставить должностным лицам контрольно-надзорного органа, проводящим проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки;
- 2) обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц и участвующих в проверке экспертов, представителей экспертных организаций на территорию, в используемые организацией (предпринимателем)

при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым организацией (предпринимателем) оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ей грузам.

Аналогичные требования к организациям (работодателям) предъявляются Трудовым кодексом РФ. Согласно части второй статьи 212 Кодекса работодатель обязан обеспечить:

- предоставление федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, другим федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда, органам профсоюзного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, информации и документов, необходимых для осуществления ими своих полномочий;

- беспрепятственный допуск должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного надзора и контроля, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда, органов Фонда социального страхования Российской Федерации, а также представителей органов общественного контроля в целях проведения проверок условий и охраны труда и расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

*Печатный источник: «Кадры предприятия» № 2, 2010*