

Новый закон и правовая регламентация деятельности государственных инспекций труда

© Д.Л. ЩУР,
К.Э.Н.

Январь, 2002

После вступления в силу Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» многочисленные издания поспешили обрадовать нас тем, что теперь все государственные контрольно-надзорные органы обязаны действовать строго в рамках этого закона. Но так ли это? И действительно, имеют ли теперь представители предприятия и индивидуальный предприниматель право требовать от государственных инспекторов труда соблюдения норм этого Федерального закона?

Давайте внимательно ознакомимся с его положениями.

Прежде всего, основной целью закона является защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Пункт 1 ст. 1 гласит: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями (далее — органы государственного контроля (надзора), уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации». Государственные инспекции труда относятся к таким органам и уполномочены на проведение государственного контроля (надзора). Подходит.

Согласно п. 2 ст. 1 Федеральный закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе. При проведении контрольно-надзорных мероприятий государственными инспекторами труда такое взаимодействие является ключевым. Более того, на подконтрольных субъектах возлагаются обязанности по предоставлению необходимой информации и исполнению требований инспекторов труда. Еще один аргумент в пользу того, что Федеральный закон распространяется на государственные инспекции труда.

Далее. Положения Федерального закона не применяются к отношениям, связанным с проведением: налогового контроля; валютного контроля; бюджетного контроля; банковского и страхового надзора, а также других видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке; транспортного контроля (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации); государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов; таможенного контроля; иммиграционного контроля; лицензионного контроля; контроля безопасности при использовании атомной энергии; санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации; контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РФ; оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия; государственного метрологического контроля (надзора).

Контроль (надзор), осуществляемый государственными инспекциями труда, не относится ни к одному из вышеперечисленных видов контроля (надзора). Отмечаем.

А теперь обратимся к нормам ст. 2 Федерального закона, вводящей определения основных понятий, используемых в целях закона. Так, под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности *обязательных требований к товарам (работам, услугам)*, установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Таким образом, основным предметом государственного контроля (надзора) в соответствии с данным Федеральным законом является выполнение обязательных требований к товарам (работам, услугам). Под последними понимаются требования к качеству и безопасности товаров (работ, услуг), установленные государственными стандартами, санитарными, строительными нормами и правилами, другими документами.

Предметом контроля государственных инспекций труда является соблюдение организациями трудового законодательства, а также законодательства об охране труда. Так, п.1 ст. 3 Федерального закона от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» установлено, что государственными нормативными требованиями охраны труда, содержащимися в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации об охране труда, устанавливаются правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. В свою очередь, требования к товарам (работам, услугам) установлены законодательством для обеспечения товаров (работ, услуг) для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды и предотвращения причинения вреда имуществу потребителя.

Таким образом, толкование понятия «государственный контроль (надзор)», казалось бы позволяет сомневаться в том, что данный Федеральный закон распространяет свое действие на государственную инспекцию труда. Между тем, федеральная инспекция труда как раз исходит из того, что положения этого закона применяются к отношениям, связанным с осуществлением надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда ее органами. Эта точка зрения была доведена до государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации в начале сентября 2001 г.

По сути, все сотрудники контрольно-надзорных органов ждали появления этого Федерального закона (кстати, не меньше чем сами хозяйствующие субъекты) — слишком «размытым» по многочисленным нормативным правовым актам был порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий. То, что федеральная инспекция труда уточнила свое отношение к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и распространила его действие на своих инспекторов, несомненно свидетельствует о заинтересованности самого контрольно-надзорного органа упорядочить проведение проверок. Однако, что в действительности имели ввиду законодатели, давая определение понятию «государственный контроль (надзор)», а также не раз, проводя по самому закону понятие «обязательные требования к товарам (работам, услугам)», покажет перечень контрольно-надзорных органов, подпадающих под действие этого закона, который утвердит Правительство РФ.

Регламентация деятельности государственных инспекций труда не исчерпывается указанным Федеральным законом.

Перечень основных нормативных правовых актов, определяющих статус, принципы деятельности и полномочия органов государственных инспекций труда выглядит следующим образом:

1. Конституция РФ. Она устанавливает общие принципы организации исполнительной власти. Эти нормы распространяются и на государственные инспекции труда, поскольку они являются составной частью Министерства труда и социального развития Российской Федерации (федерального органа исполнительной власти).

2. Кодекс законов о труде Российской Федерации. В КЗоТ РФ определены только общие моменты организации надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, и в этом его значительный недостаток. В новом **Трудовом кодексе РФ** предполагается исправить это положение. Так, глава 55 проекта Кодекса должна определить систему органов государственного надзора и контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде; принципы деятельности и основные задачи органов федеральной инспекции труда; основные полномочия органов федеральной инспекции труда; основные права, обязанности государственных инспекторов труда, принципы их деятельности; порядок инспектирования организаций; правила обжалования решений государственных инспекторов труда; порядок взаимодействия органов федеральной инспекции труда с другими органами и организациями.

3. Федеральный закон от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации». Настоящий закон определяет порядок проведения государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства об охране труда (систему контрольно-надзорных органов, полномочия государственных инспекторов труда в сфере контроля и надзора за соблюдением законодательства об охране труда и т.д.).

4. Положение о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 23.04.1997 № 480 (с изм. на 23.10.2001)). В числе функций Минтруда России данное Положение предусматривает осуществление совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественными объединениями контроля за реализацией законодательства о труде, занятости и социальной защите населения, соблюдением установленных социальных гарантий. Государственные инспекции труда как раз и являются непосредственными исполнителями такого контроля.

5. Положение о федеральной инспекции труда (утверждено постановлением Правительства РФ от 28.01.2000 № 78). В этом документе, прежде всего, определен статус федеральной инспекции труда — это единая централизованная система государственных органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда всеми организациями и физическими лицами, на которых это законодательство распространяется. Также Положением закреплены основные задачи инспекции, общие принципы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, государственными и общественными организациями. В этом нормативном правовом акте четко определены основные функции государ-

ственных инспекций труда, права государственных инспекторов труда, права главного государственного инспектора труда Российской Федерации и руководителей государственных инспекций труда. Помимо этого, установлены принципы осуществления государственными инспекторами труда своих полномочий — принцип независимости от государственных органов и принцип ответственности за противоправные действия или бездействие.

6. Положение о государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации (утверждено приказом Минтруда России от 29.02.2000 № 65). Согласно этому Положению государственная инспекция труда в субъекте Российской Федерации, является территориальным органом Министерства труда и социального развития Российской Федерации по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда и входит в состав федеральной инспекции труда. Структура государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации, ее основные задачи и функции, права ее должностных лиц, принципы организации ее деятельности — все эти вопросы урегулированы данным нормативным правовым актом.

Не следует забывать и о международных правовых актах — многочисленных Конвенциях Международной организации труда. В 1998 году Федеральным законом от 11.04.1998 № 58-ФЗ были ратифицированы Конвенция 1947 года об инспекции труда, Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда.

Формы государственного контроля и надзора, правила проведения различных контрольно-надзорных мероприятий и оформления их результатов, порядок привлечения предприятий и иных лиц к ответственности за нарушение законодательства о труде и охране труда, определяются специальными нормативными правовыми актами. Так, производство по делам об административных правонарушениях государственная инспекция труда должна осуществлять в соответствии с **Кодексом РСФСР об административных правонарушениях**. Согласно статье 210 Кодекса инспекция рассматривает дела о правонарушениях, предусмотренных статьями: 41 «Нарушение законодательства о труде и законодательства об охране труда»; 41.1 «Ответственность за уклонение от участия в переговорах по коллективному договору, соглашению»; 41.2 «Необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения»; 41.3 «Ответственность за невыполнение или нарушение коллективного договора, соглашения»; 41.4 «Ответственность за непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за выполнением коллективных договоров, соглашений».

Административно-процессуальное расследование должно осуществляться не только по нормам Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, но и других правовых актов. Таких, как:

1. Положение о расследовании и учете несчастных случаев на производстве, утвержденное Правительством РФ от 11.03.1999 № 279 (с изм. на 24.05.2000).

3. Методические указания о порядке выдачи предписаний и наложении штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о труде и охране труда (приказ Рострудинспекции от 25.06.1999 № 13).

2. Приказ федеральной инспекции труда от 09.10.2000 № 11 «Об усилении контроля за соблюдением требований Положения о расследовании и учете несчастных случаев на производстве».

4. Приказ Рострудинспекции и Фонда социального страхования РФ от 26.06.1998, 30.06.1998 №№ 25/01-12-1716, 02-08/09-1279 «О проверке хранения личных дел потерпевших у работодателей».

5. Письмо федеральной инспекции труда и Минтруда России от 23.05.2001 № 1208-18/09-04 «О расследовании несчастных случаев на производстве с лицами, страдающими эпилепсией».

6. Письмо федеральной инспекции труда и Минтруда России от 04.05.2001 № 1052-18/09-15 «О расследовании несчастных случаев с лицами, находящимися на излечении».

Печатный источник: «Кадры предприятия» № 1, 2002