

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от _____ 2014 г. N _____

1. Утвердить прилагаемую Концепцию повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (далее - Концепция).

2. Установить, что финансирование реализации мероприятий Концепции осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации на условиях софинансирования.

3. Минтруду России по согласованию с Минэкономразвития России, иными заинтересованными федеральными органами государственной власти и государственными внебюджетными фондами до _____ 2014 г. представить в Правительство Российской Федерации план мероприятий ("дорожную карту") по реализации Концепции, предусмотрев мероприятия по ее финансово-экономическому обеспечению.

4. Федеральным органам исполнительной власти и государственным внебюджетным фондам руководствоваться положениями Концепции, утвержденной настоящим распоряжением.

5. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться положениями Концепции, утвержденной настоящим распоряжением.

Председатель Правительства

Российской Федерации

Д.А. МЕДВЕДЕВ

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от _____ 201_ г. № _____

КОНЦЕПЦИЯ
повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового
законодательства и иных нормативных правовых актов,
содержащих нормы трудового права
(2014 – 2020 гг.)

I. НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗРАБОТКИ НАСТОЯЩЕЙ
КОНЦЕПЦИИ

Сфера труда является одной из важнейших сфер жизнедеятельности человека и общества. Вопросы трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений распространяются на подавляющее большинство населения нашей страны и неизменно включаются в программные и стратегические документы как важнейшие приоритеты.

Формирование условий для устойчивого повышения заработной платы, соответствующего темпам роста производительности труда и качеству рабочей силы, создание эффективных механизмов регулирования рынка труда, обеспечивающих сочетание конкуренции на рынке труда с партнерскими отношениями работников, работодателей и государства определены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в

качестве необходимых результатов, достижение которых обеспечит переход к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития Российской Федерации. Этот факт подтверждается результатами комплексных исследований Международной организации труда (МОТ), согласно которым установлена устойчивая положительная корреляция между высоким уровнем охраны труда и высокой конкурентоспособностью экономики страны.

В ряде действующих стратегических документов рассматриваются вопросы обеспечения прав работников и работодателей, определены цели, задачи, меры по созданию правовых, экономических и институциональных условий, способствующих эффективному развитию рынка труда. В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года, формирование гибкого трудового законодательства является одной из мер содействия развитию предпринимательства, способствующей улучшению инвестиционного климата и привлечению капитала.

Некоторые целевые ориентиры определены в Государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. №2149-р, в рамках Подпрограммы «Развитие институтов рынка труда». Подпрограммой предусматривается реализация мер, направленных на легализацию занятости, включая легализацию трудовых отношений, а также определенные меры по совершенствованию государственного надзора за соблюдением работодателями требований трудового законодательства, в том числе направленные на профилактику нарушений трудовых прав граждан, обеспечение соблюдения установленных норм и правил в трудовой сфере, повышение эффективности контроля и надзора за их соблюдением, развитие системы информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам охраны труда и трудовых отношений.

Важным элементом системы взаимодействия работника, работодателя и государства является контрольно-надзорная деятельность федеральной инспекции труда. За последние двадцать лет сформировалась российская система федеральной инспекции труда (Федеральная служба по труду и занятости и ее территориальные органы), организационная модель которой полностью соответствует международным стандартам. Деятельность инспекции по обеспечению соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда, соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, характеризуется масштабностью и комплексностью решаемых задач, используемых инструментов и механизмов, и имеет определенные положительные последствия.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации¹, на долю Федеральной службы по труду и занятости (далее – Роструд) в 2012 году приходилось более 6% от общего числа проведенных в стране проверок, при этом выявлением нарушений оканчивалось 76% проверок, что позволило Роструду войти в число федеральных органов исполнительной власти – лидеров как по количеству проверочных мероприятий, так и по их результативности. В Роструде показатель «Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорного органа» существенно превышает средние значения по контрольно-надзорным органам и составляет в среднем порядка 50 проверок в год на одного сотрудника. Отношение уплаченных штрафов к наложенным по Роструду составляет 83,6%. Это существенно выше средней собираемости штрафов среди федеральных органов исполнительной власти. При этом показатель по объемам финансовых средств, затрачиваемых федеральной инспекцией труда на выявление одного нарушения, один из самых низких и составляет 3,2 тыс. рублей.

¹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (Минэкономразвития России, 2013 г.).

Несмотря на столь высокие результаты по отдельным показателям оценки эффективности, Роструд при имеющихся ресурсах может обеспечить проверку лишь 1,5% всех подконтрольных объектов (среднее значение по контрольно-надзорным органам России составляет 8,4%, в то время как в других странах мира значение этого показателя в несколько раз выше: к примеру, в Великобритании – 20-25%; в Италии – около 30%). При столь низком значении данного показателя невозможно в должной степени обеспечить соблюдение трудового законодательства. Отчасти по этой причине отмечается существенный рост количества обращений граждан в Федеральную службу по труду и занятости (по сравнению с 2012 годом в 2013 году количество обращений увеличилось на 40,6%²), что, в свою очередь, в любом случае приводит к необходимости увеличения объёма контрольных мероприятий и процента охвата подконтрольных объектов.

Проведенное Рострудом в 2013 году исследование мнения работников, работодателей и их представителей о качестве взаимодействия с государственными инспекциями труда также выявило ряд «узких» мест в деятельности Роструда. Каждый пятый респондент - представитель малого и среднего бизнеса высказал мнение, что проверки государственных инспекций труда направлены только на выявление нарушений и наложение санкций, и их деятельность не способствует решению проблемных вопросов организации труда. Лишь 29,8% из числа опрошенных представителей работодателей, считают, что в ходе осуществления проверок государственными инспекторами труда предоставляются понятные рекомендации, позволяющие избежать нарушения установленных требований в дальнейшем. При этом 96,2% респондентов отметило, что консультационная и методическая поддержка в сфере трудовых отношений со стороны федеральной инспекции труда могла бы предупредить нарушения законодательных требований и повысить эффективность организации труда, однако, в необходимом объеме и качестве

² Обобщённые результаты анализа работы с обращениями граждан, поступившими в Федеральную службу по труду и занятости в 2013 году.

данная деятельность в настоящее время Рострудом не осуществляется. Есть необходимость также совершенствовать способы взаимодействия государственных инспекций труда с работниками, так как только 52,3% из них удовлетворены качеством реализуемых федеральной инспекцией труда функций и услуг.

Системными проблемами при обеспечении федеральной инспекцией труда соблюдения прав работников и работодателей в социально-трудовой сфере в настоящее время являются:

1. Недостаточность применения мер предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований трудового законодательства; отсутствие «культуры профилактики» на предприятиях (организациях).

Основным методом, применяемым государственными инспекциями труда для обеспечения соблюдения трудового законодательства хозяйствующими субъектами, является реагирование на уже совершенное правонарушение и привлечение как можно большего числа субъектов к административной ответственности в виде штрафа (доля применения штрафных санкций в общем количестве административных наказаний составляет 88%). Такому подходу к осуществлению надзорной деятельности способствуют и существующие показатели оценки эффективности контроля (надзора), определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»: доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований; доля проверок, по итогам которых возбуждаются дела об административных правонарушениях; доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены

административные взыскания, в том числе по видам наказаний и др.

Недостаточное применение мер по предупреждению нарушений трудового права, хаотичность и непоследовательность совместной с субъектами Российской Федерации, общественными, профессиональными организациями просветительской работы среди работодателей и работников о культуре трудовых правоотношений, информационных кампаний, сборников документов о существующих и вновь принимаемых правилах и требованиях трудового законодательства не позволяют существенно уменьшить количество нарушений и системно улучшить ситуацию в сфере соблюдения и обеспечения трудовых прав граждан.

2. Необходимость изменения подходов к планированию и осуществлению контрольных мероприятий в части учёта вероятности причинения вреда (жизни, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц и др.) в результате нарушений трудового законодательства.

При существующих подходах к контрольно-надзорной деятельности Роструд проводит сплошную проверку обязательных требований трудового законодательства. Однако, доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых Рострудом выявлены нарушения, связанные с угрозой или фактами причинения вреда, составляет всего 18,6% в общем количестве подконтрольных субъектов, в ходе проведения проверок которых выявлены нарушения³. Неиспользование в практике планирования риск-ориентированных подходов, основанных на анализе структуры нарушений трудового законодательства в различных субъектах Российской Федерации, в различных отраслях и видах экономической деятельности, в том числе в зависимости от размера предприятий и других факторов, оценки рисков причинения вреда в случае нарушений трудового законодательства, классификации областей риска, определении дифференцированных показаний (критериев) для организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов,

³ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (Минэкономразвития России, 2013 г.).

ограничивает возможности повышения результативности проверок (воздействия на источник риска), оптимизации использования ресурсов контрольно-надзорных органов, снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты.

3. Отсутствие определённости, прозрачности, открытости надзора для работников и работодателей: у подконтрольных субъектов отсутствует формализованный список показателей (критериев) или стандартов, которым должны соответствовать условия труда на предприятиях (в организациях), и в соответствии с которыми будет осуществляться проверка; нормы трудового права очень многочисленны, закреплены в большом количестве правовых актов; до настоящего времени на территории Российской Федерации продолжает действовать ряд нормативных правовых актов, утвержденных органами власти СССР; наличие значительного количества источников трудового права приводит к неоднозначности их толкования и применения как работодателями, так и работниками.

По результатам оценки значимости факторов, которые препятствуют улучшению условий труда и создают риски несоблюдения трудового законодательства для организаций, проведенной среди работодателей⁴, такой фактор как наличие пробелов в трудовом законодательстве (прозрачных и исчерпывающих требований), влекущих двоякое толкование правовых норм, получил наивысший балл (6,53 из 10 возможных). В то же время неопределенность контроля (надзора) дает широкую возможность применения коррупционных схем.

4. Недостаточность существующих механизмов экономической мотивации для улучшения хозяйствующими субъектами условий труда; дисбаланс системы мер стимулирования к соблюдению трудового законодательства и мер ответственности за его нарушения.

⁴ Результаты исследования мнения работников, работодателей и их представителей о качестве взаимодействия с государственными инспекциями труда (Роструд, 2013 г.).

Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда», вводятся отдельные меры стимулирования работодателей к улучшению условий труда в части установления дифференцированной шкалы дополнительных тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации – с одной стороны; с другой стороны, предусматривается расширение состава и увеличение размера, как уголовной, так и административной ответственности работодателей за нарушения в сфере труда. Это прогрессивный шаг в создании экономической заинтересованности работодателей в улучшении условий труда.

Вместе с тем, в настоящее время не создана и не закреплена в законодательстве Российской Федерации эффективная система экономической мотивации работодателей к соблюдению трудового законодательства, основанная на таком балансе (сочетании) государственных мер стимулирования и санкций, при котором соблюдать трудовое законодательство для работодателя, в целом, должно стать более выгодно, чем его не соблюдать.

5. Стремительный рост потребностей граждан в защите их трудовых прав, при недостаточном ресурсном обеспечении Роструда, может стать фактором риска ухудшения качества работы с обращениями и жалобами граждан. Доля внеплановых проверок, основанием для проведения которых стали, в том числе, обращения и заявления граждан, в 2012 году составила 74,4 %, что существенно выше среднего показателя по внеплановым проверкам среди федеральных контрольно-надзорных органов⁵. Значительное влияние на результаты и качество работы федеральной инспекции труда оказывает ограниченная фактическая численность персонала, которая снизилась в 2013 году на 9%. При этом на одно уполномоченное должностное лицо в год приходится более 50

⁵ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (Минэкономразвития России, 2013 г.).

проверок, более 10 расследований несчастных случаев на производстве и около 100 рассмотрений обращений граждан.

6. Определённая доля нарушений трудового законодательства носит латентный характер, то есть остается невыявленной или неустановленной. Опасаясь негативных последствий в случае вмешательства в правоотношения федеральной инспекции труда, работник и работодатель зачастую решают возникающие вопросы в сфере трудовых отношений неправовым путем либо вообще их не решают, при этом незащищенной стороной в данной ситуации является только работник.

7. Требуется продолжение подтвердившей свою эффективность практики внедрения современных инструментов управления в деятельность федеральной инспекции труда и ее взаимодействия с работниками и работодателями. Низкую вовлеченность работников, работодателей и их объединений в социальный диалог в настоящее время определяет отсутствие единого информационного пространства, «клиентоориентированных» электронных сервисов для работодателей, работников, общественных организаций, сервисов интерактивного взаимодействия федеральной инспекции труда с другими участниками общественных отношений в сфере труда и занятости. Несмотря на активное внедрение информационных систем в деятельность федеральной инспекции труда остается насущной потребность в разработке программных средств экспертной поддержки государственных инспекторов труда, руководителей предприятий, специалистов по охране труда, по кадрам.

8. Наличие разрыва между действующей системой профессиональной подготовки государственных инспекторов труда и существующей потребностью в специалистах; высокая «текучесть» кадров, которая в отдельных государственных инспекциях труда в год составляет более 30% от штатной численности (в основном, по причине низкого уровня заработной платы).

В целях комплексного и эффективного решения существующих проблем разработана настоящая Концепция.

Концепция призвана на системной основе объединить отдельные разрозненные меры, направленные на повышение эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в долгосрочной перспективе.

В основу Концепции положены инновационные подходы, развивающие, дополняющие и актуализирующие формы и методы взаимодействия федеральной инспекции труда с работодателями и работниками, общественными объединениями, органами государственной власти и местного самоуправления с целью полноценного обеспечения соблюдения и защиты трудовых прав граждан, обеспечения соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Эффективное продолжение решения существующих проблем возможно только в условиях смещения акцентов: 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, основанной на «модели соответствия», должна быть задача содействия улучшения условий труда, информационной обеспеченности работников и работодателей, применение «культуры профилактики» на предприятиях.

Внедрение инновационных принципов и методов работы в деятельность Роструда возможно путем формирования новой модели обеспечения соблюдения трудового законодательства – «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, органами местного самоуправления.

Совмещение мероприятий настоящей Концепции и мер, предусмотренных Подпрограммой «Развитие институтов рынка труда», позволит повысить потенциал, приобретенный федеральной инспекцией труда в предыдущие годы, улучшить качество обеспечения соблюдения прав и работников и работодателей, и, как следствие, достичь значений показателей, установленных нормативными правовыми документами.

II. Цели и задачи настоящей Концепции

Целями настоящей Концепции являются:

обеспечение соблюдения установленных норм и правил в сфере регулирования трудовых отношений, основанное на взаимном сотрудничестве работников, работодателей (их организаций) и федеральной инспекции труда;

повышение эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, за счёт внедрения инновационных принципов, форм и методов надзора.

Для достижения поставленных целей необходимо решение задач по следующим направлениям:

обеспечение определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

внедрение риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

внедрение новых форм и методов оценки эффективности деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда;

развитие системы подготовки, переподготовки и мотивации сотрудников федеральной инспекции труда;

формирование и пропагандирование системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства;

комплексная оптимизация (реинжиниринг) административных процессов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

создание системы экспертно-аналитической поддержки деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда;

создание трёхканальной системы взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями (создание сети современных Центров взаимодействия по вопросам труда на основе переоборудования офисов государственных инспекций труда и организации их работы по взаимодействию с работниками и работодателями в соответствии с новыми принципами, создание Федерального центра телефонного обслуживания по вопросам соблюдения трудового законодательства, создание клиентоориентированных интерактивных сервисов для работников и работодателей);

совершенствование механизмов экономической мотивации для соблюдения работодателями трудового законодательства, в том числе улучшения условий труда (внедрение системы «бонус-штраф»).

III. НАПРАВЛЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ (ОБЩЕСИСТЕМНЫЕ МЕРЫ)

3.1. Обеспечение определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Одним из условий предотвращения и сокращения числа нарушений трудового законодательства, повышения эффективности организации труда является определенность, прозрачность и понятность требований трудового законодательства, а также последствий их несоблюдения для сторон трудовых отношений – работника и работодателя. Действующие на сегодняшний день в Российской Федерации требования трудового законодательства многочисленны, не структурированы, часть из них морально устарела. Отсутствие структурированных требований, доступной информации, а также механизмов обеспечения их исполнения влечет непоследовательное соблюдение норм трудового законодательства работодателями, в том числе и добросовестными. По результатам опроса, проведенного Рострудом среди хозяйствующих субъектов, более половины отметили недостаточную степень определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Бессистемность обязательных требований трудового законодательства, подлежащих проверке, создает возможность произвольной трактовки требований самими инспекторами, а также не позволяет дать рекомендации работодателям по устранению нарушений.

Существующая система требований довольно жесткая и не учитывает ни специфики трудовых отношений различных отраслей экономики, ни категории предприятий (крупные, средние, мелкие и микропредприятия). Отсутствие дифференцированного подхода при установлении процедур, направленных на реализацию требований трудового законодательства, для разных категорий

хозяйствующих субъектов влечет применение неадекватных мер административной ответственности, которая не может обеспечить ни предупреждение правонарушения, ни соответствующую характеру последствий систему наказаний.

На практике у работодателей и у работников, зачастую, отсутствуют возможности соблюдения трудового законодательства, в том числе, ввиду отсутствия у работодателя инструментов для внутреннего контроля (самоинспектирования) на предмет соответствия хозяйствующего субъекта нормам трудового законодательства, а для работника инструментов "самозащиты" по трудовым правам и обязанностям.

Таким образом, наличие пробелов, коллизий в трудовом законодательстве, недостаточность прозрачных и исчерпывающих требований на сегодняшний день является основным препятствием к его соблюдению, что обусловлено отсутствием единых подходов к выстраиванию системы обязательных требований трудового законодательства.

Решение задачи по обеспечению определённости контроля (надзора) может быть реализовано посредством выполнения ряда мероприятий:

инвентаризация, систематизация и актуализация действующих актов, содержащих обязательные требования трудового законодательства. Итогом инвентаризации должен стать исчерпывающий перечень актуальных непротиворечивых обязательных требований трудового законодательства;

классификация обязательных требований по группам направлений, например: "трудовой договор", "рабочее время", "время отдыха", "оплата и нормирование труда", "гарантии и компенсации", "трудовой распорядок, дисциплина труда", "особенности регулирования труда отдельных категорий работников". Вышеназванная классификация обязательных требований послужит основой для внедрения, в том числе, риск-ориентированных подходов к организации контрольно-надзорной деятельности;

разработка и утверждение форм "проверочных листов" по соблюдению каждой группы обязательных требований трудового законодательства для работодателей и государственных инспекторов труда;

разработка и утверждение технологических карт проведения проверок для государственных инспекторов труда;

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 сети Интернет посредством проведения опросов, онлайн-обсуждений.

Реализация мероприятий данного направления Концепции позволит обеспечить внедрение в деятельность Роструда нового превентивного подхода к осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства, направленного на приоритетное информирование работников об их трудовых правах и обязанностях, работодателей о существующих обязательных требованиях и способствовании их выполнению, а также перенести акцент в работе федеральной инспекции труда с реагирования на предупреждение и профилактику совершения нарушений трудового законодательства.

3.2. Внедрение риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, характеризуется большим количеством поднадзорных субъектов, а также их существенным разнообразием. Надзор и контроль в сфере труда осуществляется за деятельностью крупных, средних и малых предприятий и организаций, а также индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют разные виды деятельности.

В 2012 году в Российской Федерации насчитывалось свыше 8 млн хозяйствующих субъектов, в отношении которых могли осуществляться контрольные мероприятия Роструда, однако, проверками охвачено только 1,5% от их общего количества. При таком значительном количестве поднадзорных субъектов и при ограниченности ресурсов федеральной инспекции труда обеспечить проведение с установленной периодичностью сплошной проверки всех зарегистрированных и реально функционирующих предприятий и организаций в России не представляется возможным.

Мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. Так, например, трудовая инспекция Нидерландов применяет оценку рисков в своей контрольной деятельности. К числу приоритетных сфер, на которых необходимо сосредоточить внимание, в первоочередном порядке относятся: нелегальная рабочая сила, компании со структурно низкими показателями в области безопасности на рабочем месте, мошенничество с пособиями по

безработице, а также секторы экономики, в которых наибольшее количество хозяйствующих субъектов нарушают трудовое законодательство.

Внедрение риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (внедрение системы управления рисками), будет означать переход к системе планирования контрольно-надзорной деятельности, основанной на анализе структуры нарушений трудового законодательства в различных субъектах Российской Федерации, в различных отраслях и видах экономической деятельности, в том числе в зависимости от размера предприятий и других факторов, оценки рисков причинения вреда в случае нарушений трудового законодательства, классификации областей риска, определении дифференцированных показаний (критериев) для организации и проведения контрольных проверок хозяйствующих субъектов.

Использование в практике Роструда методов управления рисками позволит осуществлять целенаправленный контроль, сосредотачиваясь на проверках предприятий, деятельность которых связана с повышенным риском причинения вреда жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц, экономике страны и др.

Внедрение системы управления рисками в деятельность Роструда по мере её становления и развития закономерно создаст условия для совершенствования и популяризации методов оценки рисков в хозяйствующих субъектах.

Применение системы управления рисками в контрольной деятельности федеральной инспекции труда невозможно без разработки классификации рисков причинения вреда в случае нарушения хозяйствующими субъектами требований трудового законодательства и выработки новых методов проведения контрольных мероприятий.

Классификация рисков должна разрабатываться на основе систематического анализа имеющейся у Роструда информации по выявленным причинам нарушений трудового законодательства.

Анализ причин нарушений трудового законодательства показывает, что в 60% случаев это нарушения норм в сфере охраны труда. Отличаются по количеству выявляемых нарушений и виды экономической деятельности. В 2012 году наибольшее число нарушений трудового законодательства выявлено в таких сферах деятельности, как: обрабатывающие производства (удельный вес нарушений в общем объеме выявленных нарушений – 13,8%), строительство (12,9%), сельское хозяйство и лесное хозяйство, охота и предоставление услуг в этой сфере (9,4%), транспорт и связь (8,5 %).

Основными подходами к классификации рисков в сфере контроля за нарушениями трудового законодательства могут быть: выявление наиболее рискоопасных видов деятельности с позиций нарушений трудового законодательства; определение видов нарушений трудового законодательства, последствия которых наносят наибольший вред как жизни, здоровью граждан, так и экономике страны (к примеру, несоблюдение трудового законодательства в части норм по охране труда, уклонение работодателей от оформления трудовых договоров и своевременной выплаты заработной платы работникам).

Управление рисками должно стать систематической работой по разработке и практической реализации мер по выявлению, оценке, минимизации, предотвращению рисков причинения вреда вследствие нарушения хозяйствующими субъектами требований трудового законодательства. Должна также проводиться регулярная работа по оценке эффективности применяемых мер, предусматривающая непрерывное обновление, анализ и пересмотр оценки рисков и методов осуществления государственного контроля (надзора).

Организация контрольно-надзорной деятельности федеральной инспекции труда на основе системы управления рисками, в целом, потребует реализации следующих мер:

анализ имеющихся нарушений трудового законодательства в целях выявления существующих рисков;

создание системы классификации областей риска с наибольшей вероятностью потенциально возможного причинения вреда вследствие нарушения трудового законодательства и наибольшей величиной ущерба в случае возникновения рисков, характерных для различных подконтрольных субъектов;

разработка различных режимов регулирования в зависимости от класса риска того или иного объекта контроля (дифференцированная периодичность проведения плановых проверок, отсутствие проведения плановых проверок в отношении наименее опасных объектов контроля и т.д.);

разработка соответствующей нормативной правовой базы, регламентирующей применение в деятельности федеральной инспекции труда элементов системы управления рисками;

осуществление систематизации принимаемых мер по минимизации рисков;

определение критериев для отнесения объектов анализа к областям риска; расширение практики избирательности применения форм государственного контроля федеральной инспекцией труда;

внедрение анализа экономической эффективности принимаемых мер по минимизации рисков;

внедрение новейших информационных технологий, включающих в себя современные каналы передачи данных, соответствующие программные средства для осуществления государственного контроля в сфере труда;

создание информационной поддержки системы управления рисками, включающей в себя различные базы данных, программные средства для их обработки.

Реализация данных мероприятий позволит отказаться от неэффективных процедур, перераспределить ресурсы на приоритетные направления работы.

Разработка системы управления рисков причинения вреда в случае нарушения трудового законодательства и ее использование при планировании контрольных мероприятий позволит федеральной инспекции труда дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба), что существенно повысит эффективность расходования ресурсов на функционирование федеральной инспекции труда путем сосредоточения усилий инспекторского состава на наиболее значимых, потенциально опасных направлениях.

Эффектом реализации данного направления станет сокращение числа нарушений обязательных требований трудового законодательства, представляющих угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц.

3.3. Внедрение новых форм и методов оценки эффективности деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда

Проводимые реформы системы государственного управления Российской Федерации предъявляют новые требования к повышению ее качества и эффективности.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определены основные направления и целевые ориентиры совершенствования. В частности, речь идет о внедрении механизмов комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ.

Отсутствие современных инструментов управления федеральной инспекцией труда и ее взаимодействия с работниками и работодателями, необходимость достижения установленных целевых ориентиров и новые качественные требования, предъявляемые к системам управления федеральных органов исполнительной власти в рамках реформирования системы государственного управления, обуславливают важность внедрения новых форм и методов оценки эффективности деятельности государственных инспекций труда, государственных инспекторов труда.

В большинстве зарубежных стран с эффективно действующей инспекцией удастся соблюсти баланс между убеждением и принуждением. Их опыт показывает, что стимулирование работодателя на внедрение в практику работы профилактических и трудовых мер дают наиболее низкочастотные и устойчивые результаты.

Между тем в России государственная инспекция труда по-прежнему остаётся карательным органом. Деятельность государственной инспекции труда

в основном ориентирована на выявление случаев неисполнения норм трудового законодательства и привлечение виновных к ответственности. Об этом свидетельствуют применяемые показатели оценки деятельности федеральной инспекции труда: количество выявленных нарушений, количество наложенных штрафов, количество взысканных штрафов и др.

Сегодня, действительно, требуется фундаментальное изменение роли государственной инспекции труда во взаимодействии с работодателями, работниками, общественными объединениями, органами государственной власти и местного самоуправления, изменение образа государственного инспектора труда, а также внедрение новых методов стимулирования повышения эффективности деятельности государственных инспекций труда, государственных инспекторов труда. Данные преобразования должны осуществляться при неизменности организационных основ государственного контроля и надзора в области труда: федеральная инспекция труда должна функционировать как единая централизованная система.

Целью внедрения новых форм и методов оценки эффективности федеральной инспекции труда является повышение качества и эффективности деятельности федеральной инспекции труда, а также обеспечение реализации стратегических целей и достижения установленных целевых ориентиров.

Необходимо внедрить трехуровневую систему ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ) деятельности федеральной инспекции труда: Роструд, территориальные органы Роструда – государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации, государственные инспекторы труда.

При разработке системы ключевых показателей эффективности следует ориентироваться на разработанную Минтрудом России базовую методологию оценки эффективности функционирования государственных инспекций труда и результативности деятельности государственных инспекторов труда, обеспечить коллегиальность и привлечь представителей работодателей и работников, профсоюзные организации, заинтересованные органы власти.

В рамках внедрения системы ключевых показателей эффективности следует:

разработать и утвердить методику оценки деятельности федеральной инспекции труда на основе ключевых показателей эффективности и формирования рейтингов государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, государственных инспекторов труда;

сформировать методологию установления индивидуальных целевых ориентиров деятельности;

разработать порядок принятия управленческих решений по результатам проведения оценки эффективности деятельности федеральной инспекции труда на основе КПЭ.

Наряду с процедурами оценки деятельности государственной инспекции труда и государственных инспекторов труда на основе КПЭ необходимо внедрение современных механизмов стимулирования государственных инспекций труда и государственных инспекторов труда по результатам достижения показателей эффективности и индивидуальных рейтингов.

Оптимизация инструментов информационно-аналитического обеспечения деятельности Роструда предполагает проведение мероприятий по совершенствованию процессов государственного и ведомственного статистического учета.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» необходимо обеспечить внедрение механизмов оценки гражданами (работниками и работодателями) деятельности федеральной инспекции труда, в том числе влияющих на формируемые

рейтинги государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, государственных инспекторов труда.

Важным условием внедрения новых форм и методов оценки эффективности федеральной инспекции труда является внедрение единых процедур ежегодного мониторинга эффективности деятельности федеральной инспекции труда на основе КПЭ и организация его проведения, включая формирование рейтингов государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, государственных инспекторов труда.

Реализация мероприятий по данному направлению обеспечит формирование федеральной инспекции труда нового типа — современной модели управления, основанной на КПЭ, стимулировании выполнения обязанностей государственных инспекторов труда на высоком профессиональном уровне, механизмах вовлечения всех участников трудовых отношений, а также экспертного сообщества в принятие решений, что значительно повысит эффективность государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в целом.

3.4. Развитие системы подготовки, переподготовки и мотивации сотрудников федеральной инспекции труда

Мотивация и уровень квалификации государственных гражданских служащих Роструда являются ключевыми факторами, способными обеспечить решение перспективных задач в сфере обеспечения соблюдения трудового законодательства.

При решении текущих задач управления персоналом значительное внимание уделяется стимулированию результатов деятельности государственных инспекторов труда и повышению квалификации государственных гражданских служащих Роструда. Только за 2012 год повышение квалификации осуществили 21,3% от числа государственных гражданских служащих Федеральной службы по труду и занятости.

Вместе с тем предпринимаемые попытки повышения эффективности кадровой работы носят не системный характер и не влияют на результаты основной деятельности Роструда.

К актуальным проблемам в сфере кадровой работы Федеральной службы по труду и занятости относятся:

отсутствие формализованных, ясных и понятных квалификационных требований к ключевым должностям, в том числе, к государственному инспектору труда по правовым вопросам, государственному инспектору труда по вопросам охраны труда;

высокая текучесть кадров в отдельных территориальных органах, которая может составлять более 30% от штатной численности государственных гражданских служащих. Такая текучесть объясняется, в первую очередь, действующей в Роструде системой оплаты труда, которая не обеспечивает ясной связи между результатами труда и уровнем вознаграждения.

недостаточная эффективность работы по профессиональной ориентации, взаимодействию с высшими учебными заведениями в отдельных территориальных органах Роструда. Проводимый профессиональный отбор на

вакантные должности не в состоянии обеспечить приток кандидатов с требуемым базовым уровнем профессиональных знаний;

не разработаны и не применяются формализованные процедуры управления персоналом. Отсутствует необходимая методическая поддержка кадровой работы со стороны центрального аппарата Роструда проводимой в территориальных органах, включая кадровый учет, отдельные технологии и процедуры управления персоналом;

низкая эффективность действующей системы профессионального отбора, дополнительной профессиональной подготовки государственных гражданских служащих Роструда, которая не обеспечивает необходимое воспроизводство квалифицированных кадров в соответствии с потребностями государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации. В настоящее время дополнительная профессиональная подготовка как руководителей, так и специалистов реализуется только в форме повышения квалификации. Профессиональная переподготовка и стажировка кадров не проводятся. Отсутствие формализованных квалификационных требований к должностям руководителей и специалистов государственной гражданской службы не позволяет осуществить разработку необходимых учебных программ, делает безадресной действующую в Роструде систему повышения квалификации. Низкая эффективность системы повышения квалификации федеральных государственных гражданских служащих Роструда определяется также отсутствием обратной связи — оценки результатов обучения, проведенного по учебным программам вузов;

несовершенная система стимулирования государственных инспекторов труда. Анализ ряда правовых актов Роструда⁶, регулирующих вопросы стимулирования работников территориальных органов, показал, что в настоящее время отсутствуют измеримые показатели эффективности

⁶ приказ Роструда от 24 сентября 2008г. N 276-к "Об утверждении Условий оплаты труда работников территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости";

приказ Роструда от 13 августа 2008 г. № 508-рк «Об утверждении Перечня примерных показателей стимулирования работников территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости за качество и количество труда»

деятельности государственных инспекторов труда и порядок их оценки, отсутствуют конкретные меры стимулирования государственных инспекторов труда, основанные на результатах достижения ими показателей эффективности. В масштабе Роструда необходима разработка нового положения, которое должно определить формализованный порядок и содержание периодической оценки и стимулирования государственных инспекторов труда по результатам труда на основании отчетных показателей эффективности деятельности.

Решение проблем в кадровой сфере требует поэтапного выполнения комплекса мероприятий:

разработка квалификационных требований к ключевым должностям Роструда, которая должна осуществляться в соответствии с методическим инструментарием, разработанным и апробированным в ходе реализации пилотного проекта Минтруда России по внедрению в отдельных федеральных государственных органах квалификационных требований. Квалификационные требования разрабатываются в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Сами квалификационные требования будут являться основой «компетентностного подхода» — связующим звеном технологий кадровой работы в Роструде. В дальнейшем на основе созданных квалификационных требований для ключевых должностей государственной службы в Роструде необходима разработка профессиональных стандартов с учетом общенациональной рамки квалификаций;

разработка и внедрение в практику кадровой работы правовых актов, устанавливающих порядок определения потребности в повышении квалификации государственных гражданских служащих Федеральной службы по труду и занятости, порядок оценки эффективности обучения государственных гражданских служащих Федеральной службы по труду и занятости и т.д.;

создание, апробация в отобранных на конкурсной основе профильных высших учебных заведениях и внедрение типовых программ повышения квалификации государственных гражданских служащих Роструда, направленных на развитие необходимых профессиональных компетенций;

целевая подготовка государственных инспекторов труда в системе высшего профессионального образования в соответствии с разработанными Рострудом и утвержденными Минобрнауки России образовательными стандартами;

развитие и оптимальное использование имеющегося в настоящее время в Роструде кадрового потенциала на основе внедрения системы периодической оценки и стимулирования результатов деятельности государственных инспекторов труда;

создание открытой электронной базы знаний государственных гражданских служащих Роструда, обеспечивающей формирование, накопление и передачу практических корпоративных знаний. Электронная база должна содержать методические материалы, необходимые для внедрения интерактивных форм и дистанционных методов обучения различных категорий государственных гражданских служащих Роструда, электронную библиотеку знаний, профессиональные тесты для проверки уровня практических знаний государственных гражданских служащих и др.

Реализация вышеназванного комплекса мероприятий обеспечит становление единой системы управления персоналом, включающей как центральный аппарат Роструда, так и государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации, ориентированной на использование современных кадровых технологий, наличие четко прописанных моделей и процедур кадровой работы. Повышение профессионализма инспекторского состава позволит в значительной степени улучшить качество взаимодействия государственной инспекции труда с работниками и работодателями как на стадии проведения проверки, так и на стадии применения превентивных мер, осуществления разъяснительной и методологической работы.

3.5. Формирование и пропагандирование системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства

Новые подходы к осуществлению контрольно-надзорной деятельности основываются, в том числе, на профилактике нарушений в сфере трудового законодательства. Основными превентивными мерами являются формирование законопослушного поведения работодателя, устранение причин и условий совершения правонарушений, недопущение совершения правонарушений в дальнейшем.

В существующих условиях непрозрачности и неопределённости государственного контроля (надзора) за соблюдением норм трудового законодательства проблемой работодателя является отсутствие специальных знаний норм трудового права, правил и предписаний, за нарушение которых наступает ответственность.

О наличии тех или иных требований хозяйствующий субъект узнает, как правило, уже из протокола, составленного государственным инспектором труда по результатам проверки.

Одним из действенных способов предотвращения либо сведения к нулю последствий от правонарушения, доказавших свою эффективность в других сферах применения, является внедрение в деятельность хозяйствующих субъектов системы внутреннего контроля или «режима самоинспектирования». В настоящее время подобная система применяется при контроле финансовой деятельности организации.

Систему внутреннего контроля соблюдения работодателем условий труда в организациях можно определить как совокупность правовых актов, организационных мер, процедур, инструментов, которые позволят работодателю самостоятельно проводить оценку соответствия своей деятельности требованиям трудового законодательства и своевременно принимать меры, направленные на предупреждение и устранение выявленных

нарушений, в частности, путём разработки и реализации программ по улучшению условий труда.

Основным инструментом осуществления работодателями внутреннего контроля должны стать «проверочные листы». «Проверочные листы» представляют 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 по её результатам, а также получать информацию о типовых и/или примерных формах необходимых локальных правовых актов, примерных формах программ по улучшению условий труда.

На первоначальном этапе должны внедряться отдельные инструменты внутреннего контроля, которые будут носить информационно-справочный характер и, соответственно, будут использоваться работодателями на добровольной основе. В последующем, по мере формирования и развития, система внутреннего контроля должна применяться на предприятиях (в организациях) в обязательном порядке (сначала на крупных, затем на средних и малых). Для этого необходимо сформировать специализированный банк данных по каждому предприятию (организации), определить порядок акцептования результатов внутреннего контроля предприятий (организаций) уполномоченным органом государственной власти (организацией), предусмотреть меры государственного стимулирования работодателей по результатам внутреннего контроля (аудита).

В целом, для формирования системы внутреннего контроля требуется создать необходимые правовые, организационные и методические условия.

В рамках реализации настоящей Концепции необходимо выстроить такую систему внутреннего контроля за соблюдением трудового законодательства, применение которой было бы удобно, целесообразно и не вызывало необходимость хозяйствующим субъектам тратить существенные

ресурсы на специальную подготовку своих специалистов или на привлечение сторонних экспертов. В тоже самое время, рациональные затраты на предупредительный контроль могут быть эффективными, так как помогут предупредить возникновение рисков причинения вреда вследствие нарушений требований трудового законодательства.

Успех мероприятий по пропагандированию и внедрению в деятельность организации системы внутреннего контроля соблюдения работодателями установленных требований во многом зависит от реализации направления по обеспечению определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Организация внутреннего контроля в процессе управления хозяйствующим субъектом должна быть ориентирована на организационно-правовую форму, размер организации, масштабы и направления (сферы) его деятельности. Самоконтроль в организациях может осуществляться структурным подразделением либо назначенным должностным лицом, ответственным за соблюдение на предприятии трудового законодательства. Данная деятельность может быть совмещена с деятельностью по охране труда на предприятии, осуществляемой в соответствии с требованиями Трудового кодекса Российской Федерации службой охраны труда или специалистом по охране труда.

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, осуществляющих профсоюзный контроль за соблюдением работодателями законодательства о труде в соответствии со статьями 19 и 20 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Порядок проведения внутреннего контроля, участие работников при проведении внутреннего контроля, его результаты устанавливаются работодателем на основе положения и регламента осуществления внутреннего контроля на предприятии (организации), утверждаемого в порядке, установленном действующим законодательством.

В законодательстве необходимо предусмотреть меры стимулирования, в том числе преимущества при проведении контрольных проверок, для работодателей, успешно применяющих систему внутреннего контроля. Стимулирующие меры могут предусматривать:

1) составление рейтинга соответствия работодателей установленным требованиям трудового законодательства (рейтинг добросовестных (ответственных) работодателей);

2) в зависимости от позиции хозяйствующего субъекта в рейтинге, формирование плана проверочных мероприятий контрольно-надзорным органом (в отношении предприятий, проводящих внутренний контроль, контрольная проверка может быть отложена на определённый срок или проведён ограниченный объём контрольных мероприятий и др.).

В свою очередь, работодатели, применяющие систему внутреннего контроля, должны информировать Роструд о результатах проведенной оценки соответствия, планах и сроках устранения выявленных нарушений для учета в специализированном банке данных по каждому предприятию (организации) и получить акцептование результатов внутреннего контроля в установленном порядке. Взаимодействие должно осуществляться в электронном виде.

В целях формирования и пропагандирования системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства необходима реализация следующих мер:

обеспечение работодателям свободного информационного доступа к «проверочным листам» по соблюдению обязательных требований трудового законодательства;

разработка положения о порядке применения работодателем системы внутреннего контроля соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, определяющего понятие внутреннего контроля, его участников, варианты внедрения системы внутреннего контроля, требований к порядку и периодичности проведения, порядок и формы взаимодействия работодателя, применяющего систему, с государственной инспекцией труда;

разработка мер, стимулирующих применение работодателями системы внутреннего контроля;

создание специализированного банка данных по каждому предприятию, применяющему систему внутреннего контроля;

пропагандирование системы внутреннего контроля, информирование хозяйствующих субъектов о порядке, условиях, последствиях внедрения системы внутреннего контроля в их деятельность.

Ожидаемым эффектом применения системы внутреннего контроля является формирование «культуры профилактики» нарушений трудового законодательства на предприятиях, создание условий для сокращения числа нарушений.

3.6. Комплексная оптимизация (реинжиниринг) административных процессов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Одной из ключевых задач повышения эффективности государственного управления является оптимизация предоставления государственных услуг и совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций в различных сферах общественных отношений. Массовое внедрение информационно-коммуникационных технологий (далее - ИКТ) в деятельность органов власти приводит к тому, что традиционные каналы взаимодействия органов власти между собой, а также с гражданами и организациями (при предоставлении государственных услуг, при подаче жалоб и т.д.) – бумажный документооборот, личное присутствие при получении услуги и т.п. – динамично дополняются или сменяются новыми, с применением ИКТ. Это оказывает существенное влияние на технологические процессы, характеризующие деятельность органов власти: появляются новые действия, необходимые для реализации установленных функций, ряд действий морально устаревают, становятся избыточными.

В рамках реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в ред. распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № 1548-р) приняты и активно реализуются решения по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в приоритетных сферах (образование, сельское хозяйство, здравоохранение, социальное развитие), в том числе в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Порядок организации и проведения проверок работодателей должностными лицами федеральной инспекции труда соответствует положениям Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вместе с тем сложившаяся практика осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, характеризуется рядом проблем.

В настоящее время отсутствует системный подход к организации технологических процессов исполнения функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Низкая эффективность наблюдается, например, при формировании отчетности по результатам деятельности: требуются значительные временные затраты для обработки и интерпретации данных по планированию и проведению проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данная проблема во многом определяется отсутствием формализованных инструментов планирования текущей деятельности и распределения обязанностей между государственными инспекторами труда. Множественность и избыточность форм сбора данных о результатах текущей деятельности федеральной инспекции труда обуславливают дублирование и неструктурированность информации.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ Роструд ежегодно утверждает план проверок хозяйствующих субъектов, при этом количество плановых проверок сокращается (на 26% в 2012 году по сравнению с 2011 годом), а внеплановые проверки составляют три четверти от всех проверок, проводимых Рострудом. Сложившаяся тенденция требует пересмотра и формализации подхода к организации текущего планирования деятельности государственных инспекций труда, устранению

информационных и организационных разрывов между технологическими процессами.

При осуществлении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей имеет место дублирование ряда действий, например, в части оформления результатов проверки, которые сначала фиксируются в текстовом документе, а затем вносятся в автоматизированную систему, что не позволяет в данном контексте говорить об оптимальности использования ресурсов.

Действующие нормативные правовые акты, регулирующие исполнение функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, определяют ее на уровне административных процедур и не включают описание выполнения отдельных административных действий, что приводит к различным интерпретациям механизмов реализации контрольно-надзорной деятельности и требует большого количества неформализованных знаний и навыков от государственных инспекторов труда. Это отрицательно отражается на продолжительности подготовки и проведения проверок, производительности деятельности должностных лиц федеральной инспекции труда.

Проблемы регламентации технологических процессов государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выражаются также в отсутствии методических материалов и единых технологических схем осуществления процедур контроля (надзора).

Для устранения существующих проблем, оказывающих негативное влияние на продолжительность, результаты и стоимость осуществления проверок для всех участников трудовых отношений, а также повышения эффективности управления административными процессами осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, необходима реализация мер, направленных на комплексную

оптимизацию (реинжиниринг) государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, включая унификацию способов, методов и форм реализации контрольных проверок:

внедрение системного подхода к организации управления всеми административными процессами контрольно-надзорной деятельности Роструда в их взаимосвязи, включая обеспечивающие процессы;

формализацию и оптимизацию административных процедур на уровне отдельных действий;

уменьшение количества входящих документов, исключение избыточных согласований, сокращение сроков исполнения функций государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, снижение издержек участников трудовых отношений;

внедрение новых форм и методов взаимодействия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с государственными инспекциями труда;

разработку методических материалов и технологических схем, описывающих процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности в виде алгоритмов, отражающих последовательность действий, ответственных исполнителей и результатов деятельности;

совершенствование механизмов внутриведомственного контроля и мониторинга деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда;

внедрение единых схем технологических процессов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в государственных инспекциях труда;

обучение сотрудников деятельности в соответствии со схемами технологических процессов.

Результатом реализации всех указанных мероприятий должно стать устранение избыточных и дублирующих действий при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, унификация технологических процессов. Ожидаемым эффектом станет повышение производительности деятельности федеральной инспекции труда и сокращение издержек участников трудовых отношений.

3.7. Создание системы экспертно-аналитической поддержки деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда

Во всём мире по уровню внедрения аналитических систем класса Businessintelligence (BI) государственные органы занимают второе место после финансовых структур. Аналогичная ситуация обстоит и в российском госсекторе: по данным компании DSS Consulting, рассмотревшей 315 проектов внедрения BI-систем, выполненных в нашей стране в 2010 г., в государственном секторе реализован 41% из них. Уровень информатизации федеральных органов исполнительной власти в России достаточно высок. По состоянию на конец 2013 года информационные системы внедрены в 62 федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации из 79 (78% от их общего числа).

На текущий момент в Роструде внедрена Автоматизированная информационная система государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде (далее - АИС ГИТ), однако анализ функциональных возможностей данной системы выявил ряд проблем и недостатков, которые не позволяют в полной мере обеспечить эффективность работы как центрального аппарата Роструда, так и государственных инспекций труда. Наиболее значимы следующие недостатки:

первичные данные о проверках и оперативной деятельности федеральной инспекции труда не полны и разрознены, и, как следствие, отсутствует возможность формирования аналитических отчетов по необходимым параметрам;

отсутствует сквозная автоматизация всего процесса осуществления контрольно-надзорной деятельности с момента инициации проверки до принятия решения по ее результатам. В настоящее время система дает возможность осуществления с ее помощью только отдельных учетных операций;

не поддерживается межведомственное информационное взаимодействие по вопросам соблюдения трудового законодательства, отсутствуют эффективные механизмы методологической, технической и организационной поддержки обмена данными.

К настоящему моменту назрела острая необходимость в создании системы экспертно-аналитической поддержки государственной инспекции труда, государственных инспекторов труда (далее - ЭАП ИТ), внедрение которой направлено на создание единого информационного пространства Роструда и должно обеспечить решение следующих задач:

- создание единой базы первичных данных, включая необходимые данные других ведомств;

- создание базы знаний, обеспечивающей единообразное понимание требований трудового законодательства и иных правовых актов, содержащих нормы трудового права, работодателями, работниками и государственными инспекторами труда (определенность надзора);

- оптимизация статистической отчетности;

- отслеживание рейтингов и показателей оценки эффективности государственных инспекций труда, государственных инспекторов труда, работодателей;

- создание ситуационного центра руководителя Роструда и личных кабинетов сотрудников центрального аппарата Роструда;

- автоматизация деятельности государственного инспектора труда на основе процессного подхода;

- создание средств интеллектуальной поддержки работы государственного инспектора труда.

Результаты создания системы ЭАП ИТ будут использоваться руководством и специалистами структурных подразделений Роструда при анализе текущей ситуации, выявлении тенденций и закономерностей, оценке контрольно-надзорной деятельности как в отдельных сферах, так и по общим

вопросам соблюдения трудового законодательства в субъектах Российской Федерации.

Создание системы ЭАП ИТ тесно связано с методологическими разработками, являющимися результатами работ по другим направлениям Концепции, которые необходимо учесть при проектировании и внедрении Системы.

Ожидаемыми эффектами использования ЭАП ИТ являются:

- повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности за счет внедрения процессного подхода и оперативного отслеживания ситуации;

- переход к модели управления деятельностью государственных инспекций труда и государственных инспекторов труда на основе использования системы КПЭ и стимулирования;

- обеспечение доступности и открытости актуальной, системной информации о требованиях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в постоянном режиме.

3.8. Создание трёхканальной системы взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями

Для внедрения новой модели совместной деятельности федеральной инспекции труда, работников и работодателей (и их объединений) в области соблюдения трудового законодательства необходимо обеспечить формирование эффективно действующей системы взаимодействия участников трудовых отношений по следующим каналам:

личный прием граждан в территориальных органах Роструда – государственных инспекциях труда субъектов Российской Федерации (создание сети современных Центров взаимодействия по вопросам труда на основе переоборудования офисов государственных инспекций труда и организации их работы по взаимодействию с работниками и работодателями в соответствии с новыми принципами);

телефонное информирование и консультирование (создание Федерального центра телефонного обслуживания по вопросам соблюдения трудового законодательства);

интерактивное взаимодействие с помощью клиентоориентированных сервисов.

Создание сети современных Центров взаимодействия по вопросам труда на основе переоборудования офисов государственных инспекций труда и организации их работы по взаимодействию с работниками и работодателями в соответствии с новыми принципами.

Спецификой осуществления федеральной инспекцией труда контрольно-надзорной деятельности является отсутствие в нарушениях поднадзорных субъектов (работодателей) публичного интереса, то есть, как правило, не соблюдаются права и затрагиваются интересы конкретного работника, а не неопределенного круга лиц. В связи с этим, подавляющее большинство проверок (около 75 %), проводимых государственной инспекцией труда,

основываются на обращениях граждан, чьи трудовые права нарушены. Как уже ранее отмечалось, количество обращений граждан за последние годы существенно выросло, что свидетельствует о повышении социальной активности и правовой грамотности граждан. По данным проведенного опроса⁷ среди обратившихся в государственную инспекцию труда работников больше всего из них относятся к специалистам с высшим или средним образованием и квалифицированным рабочим, 43% из числа опрошенных работников были в возрасте от 25 – 35 лет. При этом низкоквалифицированные работники, работники среднего и пожилого возраста зачастую не обладают информацией о защите своих трудовых прав, механизмы обращения в Роструд для них не прозрачны и не очевидны. Поэтому при внедрении инструментов взаимодействия и повышении информированности работников необходимо учитывать наряду с другими факторами уровень образования, род деятельности и квалификацию, а также возраст работников. Кроме того, далеко не каждый работник готов обратиться в государственную инспекцию труда за восстановлением нарушенных прав, в том числе потому, что опасается последующего давления со стороны работодателя и потери рабочего места. Развитие каналов взаимодействия с работниками в области трудовых отношений должно быть направлено на повышение доступности и удобства их использования для различных категорий работников, обеспечивать конфиденциальность обращения и возможность получения защиты нарушенных прав без угрозы негативных последствий для работника со стороны работодателя.

С целью обеспечения возможности непосредственного обращения работника в государственную инспекцию труда, необходимо внедрение новой модели организации деятельности государственных инспекций труда в

⁷ Результаты исследования мнения работников, работодателей и их представителей о качестве взаимодействия с государственными инспекциями труда (Роструд, 2013 г.)

субъектах Российской Федерации в формате Центров взаимодействия по вопросам труда (далее – ЦВВТ).

В рамках ЦВВТ должны развиваться следующие структурно-функциональные направления: Экспоцентр, Ситуационный центр, Центры приема работников и работодателей, а также Центр содействия разрешению коллективных трудовых споров.

Экспоцентр и Ситуационный центр должны стать сосредоточением актуальной информации по вопросам соблюдения трудового законодательства, а также отдельных данных о деятельности федеральной инспекции труда (прежде всего, основных результатов деятельности государственных инспекций труда, рейтинга работодателей и государственных инспекторов труда, справочных материалов, телефонов горячих линий государственных инспекций труда и др.). В рамках их деятельности могут проводиться публичные семинары, конференции, тренинги по вопросам соблюдения трудового законодательства (практика организации и проведения тренингов (курсов) по вопросам соблюдения трудового законодательства, в том числе по вопросам охраны труда, активно применяется в Швейцарии, Сингапуре, Финляндии и ряде других стран).

В Центрах приема работников и работодателей должностными лицами государственных инспекций труда должна вестись деятельность по приему граждан, рассмотрению их заявлений, писем, жалоб и иных обращений о нарушении их трудовых прав, а также деятельность по проведению квалифицированных консультаций по вопросам соблюдения трудового законодательства и по осуществлению информационной и методической поддержки работников и работодателей в соответствии с направленностью центров.

В Центрах содействия разрешению коллективных трудовых споров государственными инспекторами труда должна осуществляться деятельность по изучению и обобщению причин и условий возникновения коллективных

трудовых споров и, прежде всего, по содействию разрешению коллективных трудовых споров путем организации примирительных процедур.

В целом в ЦВВТ должна осуществляться деятельность, направленная на:

- обеспечение индивидуального подхода в рассмотрении и разрешении ситуаций, указывающих на допущение в отношении граждан нарушения их трудовых прав;

- информирование работодателей и работников о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- консультирование работников и работодателей в формате личного и (или) публичного приема, а также путем дачи письменных разъяснений на поступившие обращения заявителей в виде письменных почтовых отправлений, обращений по электронной почте, факсимильной связи либо заявлений-анкет получателей консультаций по вопросам соблюдения трудового законодательства на качественно новом уровне;

- повышение правовой грамотности населения посредством организации и проведения семинаров, круглых столов и иных информационно-просветительских и обучающих мероприятий по вопросам соблюдения требований трудового законодательства.

Реализация мероприятий, направленных на внедрение новой модели организации деятельности государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, потребует:

- принятия нормативных правовых актов, определяющих порядок организации деятельности, структуру и направления деятельности ЦВВТ;

- переоборудования и перепланировки помещений государственных инспекций труда с целью приведения их в соответствие требованиям доступности и комфортности для населения по единым типовым проектным решениям с одновременным оснащением современными техническими устройствами;

проведения профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных инспекторов труда по вопросам организации процессов взаимодействия государственных инспекций труда с населением в формате ЦВВТ;

активного информирования населения о деятельности государственных инспекций труда в формате ЦВВТ;

проведение ежегодного мониторинга деятельности государственных инспекций труда в формате ЦВВТ.

Уникальность государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации в формате ЦВВТ объясняется их индивидуальным подходом к каждому обратившемуся работнику и работодателю, что также усилит ожидаемые эффекты от внедрения новой модели организации деятельности государственных инспекций труда, к числу которых следует отнести:

повышение эффективности деятельности по приему и рассмотрению заявлений, писем, жалоб и иных обращений работников о нарушении их трудовых прав, повышение доступности и качества предоставляемых консультационно-информационных услуг в связи с четкой системностью деятельности государственных инспекций труда в формате ЦВВТ;

создание единого облика государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, в том числе, посредством, осуществления деятельности в соответствии с требованиями единых стандартов к оснащению государственных инспекций труда в формате ЦВВТ и к организации процессов их взаимодействия с населением;

формирование устойчивой положительной репутации федеральной инспекции труда;

формирование более прозрачных и понятных механизмов обращения населения в федеральную инспекцию труда;

- снижение степени нагрузки на государственных инспекторов труда;
- оптимизация затрат федеральной инспекции труда.

Создание Федерального центра телефонного обслуживания по вопросам соблюдения трудового законодательства

Одним из оптимальных и действенных способов информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, является консультирование по телефону.

В настоящее время в целях информирования и консультирования граждан по телефону в Федеральной службе по труду и занятости функционируют справочная служба Роструда, справочный телефон Управления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Роструда, «горячие линии» государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем существует ряд недостатков действующего порядка телефонного обслуживания населения, выражающихся в:

отсутствии единой системы информирования и консультирования граждан по вопросам занятости и трудовых отношений, вопросам деятельности Федеральной службы по труду и занятости, что приводит к фрагментации предоставляемой информации, увеличению нагрузки на должностных лиц федеральной инспекции труда в части информирования и консультирования граждан по телефону, росту количества номеров телефонов, знание которых требуется гражданину для получения необходимой информации;

отсутствии единых стандартов информирования и консультирования по телефону и подготовки сотрудников, ответственных за телефонное обслуживание заявителей;

отсутствии возможности принятия на основании общей статистики обращений управленческих решений, направленных на совершенствование процесса информирования и консультирования.

В целях оптимизации и улучшения качества информирования и консультирования по телефону необходимо реализовать комплекс

мероприятий, направленных на создание и обеспечение функционирования центра телефонного обслуживания (далее – ЦТО).

Подобные Центры действуют в большинстве зарубежных стран. Например, в США и Германии функционирует единая телефонная линия по вопросам труда с реализацией добавочных номеров по сфере трудовых отношений, в том числе, организован телетайп для людей с ограниченными возможностями (глухих и слабослышащих). В Сингапуре работает горячая линия с разделением на функциональные линии: по общим вопросам в сфере труда, по качеству обслуживания, по получению консультации непосредственно у сотрудников Министерства трудовых ресурсов. В Гонконге при Департаменте труда действует круглосуточная горячая линия по вопросам труда, а также горячие линии по определенной сфере трудовых отношений, функционирующих в рабочие и частично нерабочие дни по установленному временному графику.

Создание Федерального центра телефонного обслуживания Федеральной службы по труду и занятости позволит обеспечить:

повышение количества оказанных информационно-консультационных услуг по телефону заявителям за счет создания единого многоканального федерального номера (8-800-...) с разделением на функциональные линии по сферам трудовых отношений, внедрения программно-аппаратных комплексов, обеспечивающих автоматическую обработку входящих сообщений и информирование граждан;

повышение качества телефонного обслуживания за счет внедрения стандарта обслуживания заявителей по телефону и системы контроля за предоставлением информационно-консультационных услуг;

единый стандарт предоставления услуг по телефону специалистами ЦТО и должностными лицами Федеральной службы по труду и занятости, а также единую технологию организации информирования и консультирования по телефону, включающую контент-меню, базу данных «вопрос-ответ», базу входящих и исходящих звонков (сообщений).

Для создания Центра телефонного обслуживания Федеральной службы по труду и занятости необходимо осуществление мероприятий по правовой, методической, организационной поддержке создания ЦТО, информационной поддержке функционирования ЦТО, мониторингу деятельности ЦТО.

Ожидаемыми эффектами от реализации комплекса мероприятий по созданию ЦТО станут: повышение уровня информированности граждан, увеличение количества оказанных по телефону консультаций, увеличение доли лиц, положительно оценивающих качество работы Федеральной службы по труду и занятости, снижение времени ожидания получения информации и консультаций по телефону, снижение нагрузки на территориальные органы Роструда и его должностных лиц, а также оптимизация затрат Федеральной службы по труду и занятости на информирование и консультирование по телефону.

Создание клиентоориентированных интерактивных сервисов для работников и работодателей

Повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе предусматривает, в том числе, развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных технологий, развитие электронных сервисов.

Для размещения информации о деятельности Роструда и его территориальных органов в сети Интернет используется официальный сайт Роструда www.rostrud.ru, а также официальные сайты государственных инспекций труда. На указанных сайтах содержатся информация о нормативных правовых актах в сфере трудового законодательства, справочные материалы, рейтинги работодателей, планы проверок, личный кабинет, телефоны горячих линий государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, а также автоматизированная система консультирования, мониторинга и

обработки сообщений о нарушениях в сфере трудового законодательства в сети Интернет («Онлайнинспекция.РФ»).

В то же время при информационном взаимодействии работников и работодателей с федеральной инспекцией труда не в полной мере используются современные возможности информационно-коммуникационных технологий (по данным опросов работодателей только 28 % из них пользовались возможностью интернет-взаимодействия с Рострудом). Поддержание диалога с федеральной инспекцией труда в большинстве случаев требует личного присутствия работника или работодателя в государственной инспекции труда или встречи с государственным инспектором труда на предприятии.

В целях оптимизации процессов взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями в электронном виде, необходимо выполнить ряд мероприятий по модернизации существующих и созданию новых информационных систем. Наиболее оперативный и значимый эффект в этом направлении даст создание комплекса «клиентоориентированных» интерактивных онлайн сервисов для работников и работодателей, которые позволят:

- провести работодателю самостоятельно проверку соблюдения требований трудового законодательства и в случае выявленных несоответствий получить рекомендации по их устранению до проведения проверки государственной инспекцией труда;

- 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;

- удаленно выбрать время и записаться на прием к должностному лицу государственной инспекции труда;

ознакомиться с правами и обязанностями работника, работодателя, часто задаваемыми вопросами и ответами на них, получить доступ к накопленной базе знаний по вопросам в сфере трудовых правоотношений;

получить информацию о рейтингах работодателей, содержащих информацию о работодателях на основе данных по результатам проверок Роструда, 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;

обсудить интересующие темы, высказывая свои предложения, выдвигая инициативы, задавая новые темы для обсуждения;

провести дистанционное интерактивное обучение руководителей предприятий и сотрудников, ответственных за обеспечение охраны труда и управление персоналом, наиболее эффективным средствам и методам соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

дать общественную оценку деятельности государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации;

обжаловать действия (бездействия) государственных инспекторов труда.

Внедрение комплекса «клиентоориентированных» интерактивных онлайн сервисов для работников и работодателей обеспечит:

повышение эффективности деятельности федеральной инспекции труда по информированию и консультированию работников и работодателей, правовой грамотности населения в вопросах трудовых отношений путем расширения состава доступной информации и упрощения доступа к ней;

упрощение решения проблем в сфере трудовых отношений и снижение издержек их участников за счет автоматизации процессов и устранения барьеров взаимодействия между работником, работодателем и федеральной инспекцией труда;

возможность выбора работниками и работодателями формы обращения в федеральную инспекцию труда и получения необходимой информации по вопросам обеспечения соблюдения их прав в социально-трудовой сфере;

увеличение степени охвата поднадзорных субъектов федеральной инспекции труда мероприятиями по методическому обеспечению, информированию и консультированию.

3.9. Совершенствование механизмов экономической мотивации для соблюдения работодателями трудового законодательства, в том числе улучшения условий труда (внедрение системы «бонус-штраф»)

Одной из наиболее действенных мер обеспечения соблюдения трудовых прав работников является закрепление на законодательном уровне механизмов экономической мотивации работодателей к развитию трудовых отношений в рамках законодательства о труде. Формирование экономической заинтересованности работодателей к соблюдению трудового законодательства, улучшению условий труда должно основываться на принципе баланса государственных мер стимулирования и дифференцированных санкций, при котором соблюдать трудовое законодательство для работодателя должно быть более выгодно, чем его не соблюдать. Это так называемая система «бонус – штраф». Подобные механизмы успешно внедрены и работают в большинстве зарубежных стран, однако, единые подходы к созданию системы экономической мотивации работодателей не выработаны и сильно варьируются от страны к стране в зависимости от национальной нормативной правовой базы. Во многих государствах нарушение работодателями рекомендаций в сфере труда и занятости сопровождается высокими финансовыми санкциями (в Канаде штрафы за правонарушения в сфере труда могут достигать 1 млн долл., в Австралии лица, виновные в смерти работника на производстве, могут провести в тюрьме до 25 лет, во Франции за нарушения, допущенные при увольнении, работодатель может понести наказание в виде заключения в тюрьму до одного года и штрафа в размере 3750 евро). При этом предприятия, которые прикладывают реальные усилия в области профилактики, могут выиграть от уменьшения суммы страховых взносов или получить заем на специальных условиях для продолжения своей работы.

В настоящее время в России на законодательном уровне установлены отдельные элементы экономической мотивации работодателей для улучшения условий труда.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда», введены отдельные меры стимулирования работодателей к улучшению условий труда в части установления дифференцированной шкалы дополнительных тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации – с одной стороны; с другой стороны, предусматривается расширение состава и увеличение размера, как уголовной, так и административной ответственности работодателей за нарушения в сфере труда.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» предусматривает скидки и надбавки к страховому тарифу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в размере не более 40 % страхового тарифа, которые устанавливаются работодателю с учетом состояния охраны труда и расходов на обеспечение по страхованию; страховые тарифы установлены в размере от 0,2 % до 8,5 % от начисленной оплаты труда по всем основаниям (доходу) застрахованных (работников) с учетом видов экономической деятельности.

Это прогрессивные шаги в создании экономической заинтересованности работодателей в улучшении условий труда.

Однако, на практике у работодателей отсутствует существенная мотивация для улучшения условий труда помимо желания избежать санкций со стороны государства. Эффективность инвестиций работодателей в данном направлении не очевидна, так как отсутствует прямая связь затраченных средств с увеличением прибыли или стоимости компании. Создание невыгодности нарушения трудового законодательства обеспечивается, в основном, системой санкций, а экономически обоснованная мотивация

улучшения трудовых условий развита не достаточно. Кроме того, существуют и иные проблемы применения действующих мер стимулирования, в частности:

государственное стимулирование работодателей, соблюдающих нормы трудового права, осуществляется на основании разрозненных нормативных правовых актов, не имеет системного характера и направлено, в основном, на создание рабочих мест и (или) улучшение условий труда для отдельных категорий граждан: лиц с ограниченными физическими способностями, многодетных родителей и родителей, воспитывающих детей-инвалидов;

предусмотренных в законодательстве мер явно не достаточно. Это подтверждается сведениями о динамике нарушений работодателями трудового законодательства за период 2010–2012 гг., которая существенно не меняется и остается на достаточно высоком уровне. Так, доля проверок, по которым выявлены нарушения трудового законодательства, за 2010 год составила 78 %, за 2011 год аналогичный показатель составил 76,5 %, за 2012 год – 76,3 %;

страховые тарифы имеют усредненный характер для целых отраслей (подотраслей), хотя условия труда внутри них сильно разнятся. Подобная ситуация не может в полной мере мотивировать работодателей применять систему скидок к страховым тарифам, и, следовательно, стремиться к улучшению условий труда на производстве.

В целях изменения сложившейся ситуации, представляется целесообразным реализовать комплекс мероприятий, направленных на совершенствование механизмов экономической мотивации работодателей к соблюдению трудового законодательства, в том числе улучшению условий труда, а именно:

предусмотреть возможность дифференциации страховых тарифов по группам предприятий, каких в каждой отрасли может быть не менее 3–5 в зависимости от характера производства: для предприятий с вредными и опасными условиями труда – выше, а для других – ниже, чем в среднем по отрасли;

создать комплексную систему государственных мер стимулирования работодателей, способную экономически заинтересовать работодателя обеспечить выполнение требований трудового законодательства. Такими мерами, к примеру, могут являться: предоставление грантов и премий по результатам конкурсов между работодателями, софинансирование в установленном порядке мероприятий по улучшению условий труда, установление ограниченного объёма контрольных мероприятий при проведении очередной плановой проверки для работодателей, успешно реализующих программы по улучшению условий труда и др. Меры стимулирования работодателей к улучшению условий труда должны быть экономически обоснованными, должны закрепляться в законодательстве в сочетании с системой дифференцированных мер ответственности за нарушения в сфере труда;

в целях прямого финансирования расходов по улучшению условий труда из бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в страховой тариф следует заложить необходимые для этих целей средства, как это делается в ряде европейских стран. Такой подход, учитывая низкую стоимость рабочей силы и производных от нее (разного вида компенсаций, возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности и т.д.), формирующих в значительной степени размер страхового взноса, позволит Фонду социального страхования Российской Федерации финансировать мероприятия по повышению безопасности труда работодателями на основе конкурсов проектов. Это можно делать как на возвратной основе, то есть путем выдачи кредитов под низкий процент, так и в форме субсидий для реализации особо важных проектов;

ввести практику применения нефинансовых мер стимулирования работодателя. Система нефинансовых мер предусматривает проведение различных конкурсов по выявлению работодателей, которые создают лучшие условия для работников, уделяют большее внимание развитию трудовых отношений в рамках требований трудового законодательства. Конкурсы могут

проводиться как по отраслям (видам экономической деятельности), так и на уровне субъектов Российской Федерации. Представляется также целесообразным сформировать и популяризовать рейтинг добросовестных (ответственных) работодателей;

разработать методику, позволяющую рассчитать работодателю экономические выгоды от соблюдения условий труда при внедрении системы «бонус – штраф»;

Система «бонус – штраф» в трудовых отношениях будет достаточно новым явлением в нашей стране. По этой причине необходимо систематически проводить анализ результатов применения системы «бонус – штраф» в целях своевременной корректировки (при необходимости) отдельных мер экономической мотивации работодателей. Для этих целей необходимо разработать порядок и регулярно осуществлять мониторинг применения системы государственных мер, направленных на стимулирование работодателей, обеспечивающих соблюдение трудового законодательства.

Основными эффектами от реализации мероприятий по данному направлению станут обеспечение соблюдения установленных норм и правил в сфере регулирования трудовых отношений, в том числе путем внедрения профилактических мер воздействия и стимулирования работодателей к улучшению условий труда, обеспечению правил безопасности на производстве, что, в свою очередь, должно привести к сокращению числа нарушений трудового законодательства, повышению уровня репутации тех предприятий, где в большей степени соблюдаются требования законодательства о труде.

IV. УЧАСТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ КОНЦЕПЦИИ

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации решение вопросов в сфере трудовых отношений относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В целях государственного управления охраной труда статья 216 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации в области охраны труда. Указанные полномочия предусматривают (среди прочих) обеспечение субъектами Российской Федерации реализации государственной политики в области охраны труда и федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда, а также разработку и утверждение территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда и обеспечение контроля за их выполнением.

Реализация Концепции предполагает активное включение субъектов Российской Федерации в решение задач по обеспечению соблюдения трудового законодательства, в том числе в части доведения инициатив федеральной инспекции труда до работников и работодателей.

Основными направлениями Концепции, в реализации которых предполагается содействие исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, являются:

обеспечение определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

разработка и внедрение риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

совершенствование механизмов мотивации для соблюдения работодателями трудового законодательства, улучшения условий труда;

формирование и пропагандирование системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства.

Участие субъектов Российской Федерации в обеспечении выполнения мероприятий по данным направлениям будет осуществляться посредством реализации следующих мер:

- 1) стимулирование работодателей к улучшению условий труда и внедрению новых принципов обеспечения соблюдения трудового законодательства (к примеру, организация внутреннего контроля на предприятии и обеспечение участия в нём работников (их представителей);
- 2) популяризация и тиражирование информации о новых принципах обеспечения соблюдения трудового законодательства, памяток для работника по трудовым правам и обязанностям, информационного справочника «библиотека трудовых ситуаций»;
- 3) организация и проведение конкурсов, конференций, выставок семинаров и иных публичных мероприятий;
- 4) проведение информационных кампаний, публикации брошюр, листовок, выпуска социальной рекламы, а также осуществления иных мер информационно-просветительского характера по вопросам соблюдения трудового законодательства;
- 5) привлечение многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг к решению задач по информированию и консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- 6) реализация дополнительных мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения трудового законодательства.

По результатам выполнения обозначенных мероприятий будет формироваться ежегодный рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню соблюдения трудового законодательства, а также база образцов лучших практик.

Реализацию мероприятий субъектов Российской Федерации целесообразно осуществлять в рамках государственных программ субъектов

Российской Федерации. На начальном этапе проведение мероприятий Концепции в «пилотных» субъектах Российской Федерации будет осуществляться при организационно-методической поддержке Роструда, а также финансовой поддержке из федерального бюджета.

Выполнение мероприятий Концепции при содействии субъектов Российской Федерации позволит синхронизировать усилия и мультиплицировать эффекты от деятельности федеральной инспекции труда и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению исполнения требований трудового законодательства.

Ожидаемыми эффектами от реализации комплекса мероприятий Концепции при участии субъектов Российской Федерации станут:

- снижение количества нарушений трудового законодательства;

- повышение ответственности работодателей за принимаемые решения в области трудовых отношений на предприятиях всех форм собственности в субъекте Российской Федерации;

- обеспечение открытости и прозрачности деятельности федеральной инспекции труда;

- повышение качества предоставления государственных услуг в сфере труда на территории каждого субъекта Российской Федерации;

- обеспечение информированности работников и работодателей субъектов Российской Федерации по вопросам соблюдения трудового законодательства.

V. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

Цели и задачи настоящей Концепции могут быть достигнуты только при условии создания действенных механизмов её реализации.

Координацию и контроль реализации настоящей Концепции, а также организационно-методическую поддержку субъектов Российской Федерации осуществляет Федеральная служба по труду и занятости.

В реализации мероприятий Концепции предусматривается участие заинтересованных федеральных исполнительных органов государственной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов.

Для успешной реализации Концепции необходимо развивать механизмы общественного участия. Федеральным исполнительным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации - исполнителям мероприятий настоящей Концепции необходимо осуществлять взаимодействие с общественными объединениями работников, работодателей, иными заинтересованными научными и общественными организациями по ряду ключевых направлений реализации настоящей Концепции. К основным задачам такого взаимодействия отнесены вопросы оперативного обмена аналитической информацией, предоставления справочных и статистических материалов, рассмотрения проектов нормативных правовых актов и подготовки заключений на них, проектов методических рекомендаций, изучения накопленного опыта по предупреждению нарушений трудового законодательства.

Федеральным исполнительным органам государственной власти, а также высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации – исполнителям мероприятий настоящей Концепции необходимо готовить ежегодные доклады о результатах и эффективности реализации мероприятий настоящей Концепции, на основе которых готовится ежегодный доклад Роструда. Указанный доклад должен основываться на

результатах мониторинга реализации мероприятий настоящей Концепции и включать в себя предложения по корректировке содержания мероприятий.

VI. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

Концепция призвана обеспечить к 2020 году создание условий для снижения случаев нарушения трудового законодательства, повышения эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, улучшения условий труда работников и формирования экономической заинтересованности работодателей в соблюдении трудового законодательства.

Реализация мероприятий Концепции должна стать основой для формирования и широкого общественного обсуждения системного подхода к приведению Трудового кодекса Российской Федерации в соответствие меняющимся экономическим и технологическим условиям осуществления хозяйственной и профессиональной деятельности.

Непосредственными результатами реализации Концепции к 2020 году должны стать:

- снижение числа несчастных случаев на производстве с тяжёлыми последствиями;

- увеличение доли подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки, в общем числе подконтрольных субъектов;

- увеличение доли хозяйствующих субъектов, использующих механизмы внутреннего контроля за соблюдением трудового законодательства;

- снижение среднего срока предоставления государственной услуги по информированию, консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- увеличение доли лиц, положительно оценивающих качество работы федеральной инспекции труда (в том числе по предупреждению и профилактике нарушений трудового законодательства);

увеличение доли обращений в федеральную инспекцию труда с использованием системы электронных сервисов.

**Обоснование ресурсного обеспечения реализации
Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения
трудового законодательства и иных нормативных правовых актов,
содержащих нормы трудового права за счет средств федерального
бюджета на период 2014 - 2020 гг.**

Реализация Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права за счет средств федерального бюджета планируется в рамках государственной программы «Содействие занятости населения», в том числе:

Подпрограмма 3 «Развитие институтов рынка труда»

Основное мероприятие 3.5. «Надзор и контроль в сфере труда и занятости»

Дополнительные средства федерального бюджета требуются на реализацию качественных преобразований в системе обеспечения соблюдения трудового законодательства. В настоящее время Роструд при имеющихся ресурсах может обеспечить проверку лишь 1,5% всех подконтрольных объектов. При столь низком значении данного показателя невозможно в должной степени обеспечить соблюдение трудового законодательства без внедрения принципиально новых принципов контроля и инновационных механизмов управления федеральной инспекцией труда.

При этом, приоритетным направлением должно являться создание инструментов, позволяющих обеспечить активное включение работодателя и работника в решение задач обеспечения соблюдения трудового законодательства.

Предлагается обеспечить работодателя инструментами внутреннего контроля (аудита) соблюдения трудового законодательства: разработать «проверочные листы», рекомендовать порядок проведения внутреннего контроля (аудита) на предприятии, оказать методическое содействие в разработке и реализации программ по улучшению условий труда, обеспечить средствами интерактивного взаимодействия с государственной инспекцией труда, к примеру, с использованием интернет-сервиса «Электронный инспектор». Внедрение внутреннего контроля (аудита) на предприятии не должно повлечь возникновение дополнительных издержек у работодателей, а, напротив, должно быть экономически целесообразным.

Интерактивный сервис «Электронный инспектор» позволит работодателю самостоятельно осуществить проверку соответствия отдельным требованиям трудового законодательства и получить рекомендации по устранению выявленных нарушений, с приложением правового обоснования и необходимых форм документов.

Большое значение должно уделяться и повышению эффективности работы самой федеральной инспекции труда. Требуется повысить уровень профессиональной подготовки государственных инспекторов труда (в том

числе в системе высшего профессионального образования), внедрить систему оценки эффективности деятельности государственных инспекций труда, государственных инспекторов труда, установить меры стимулирования государственных инспекторов труда.

Указанные мероприятия включены в состав Концепции обеспечения соблюдения трудовых прав и государственных гарантий работников и работодателей, разрабатываемой Рострудом.

Общий объём финансирования указанной Концепции за счёт средств федерального бюджета за период 2014 – 2020 гг. составит 13,795 млрд. руб., включая:

научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, прочая закупка товаров и услуг для обеспечения государственных нужд – 733 млрд. руб.;

капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности – 6 млрд. руб.;

субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации – 4,5 млрд. руб.;

мотивационные выплаты инспекторскому составу – 2,56 млрд. руб.

На реализацию данного мероприятия потребуется дополнительные ассигнования в следующих объёмах:

2015 год – 2294,8 млн. рублей;

2016 год – 2374,2 млн. рублей;

2017 год – 2206,8 млн. рублей;

2018 год – 2368,8 млн. рублей;

2019 год – 2316,6 млн. рублей;

2020 год – 1817,9 млн. рублей.

**Пояснительная записка
к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации
«Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения
соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых
актов, содержащих нормы трудового права»**

1. Введение

Проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее – Концепция) разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 года №ПР-1391, поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 8 июля 2013 года №ДМ-П13-4742, поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 3 июля 2013 года №ДМ-П12-4641.

В проекте Концепции определены основные цели, задачи и направления деятельности по обеспечению прав и работников и работодателей в социально-трудовой сфере, описана новая организационная модель этой деятельности – «Открытая инспекция труда», основанная на взаимном эффективном сотрудничестве между федеральной инспекцией труда, работодателями и работниками, их организациями, при участии субъектов Российской Федерации.

Целями Концепции являются:

обеспечение соблюдения установленных норм и правил в сфере регулирования трудовых отношений, основанное на взаимном сотрудничестве работников, работодателей (их организаций) и федеральной инспекции труда.

2. Место Концепции

в системе действующих актов в соответствующей сфере

Концепция предусматривает выполнение ряда мероприятий, необходимых для решения задач, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, достижение которых обеспечит переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития Российской Федерации.

В ряде стратегических документов рассматриваются вопросы обеспечения соблюдения прав работников и работодателей, определены цели, задачи, меры по созданию правовых, экономических и институциональных условий,

способствующих эффективному развитию рынка труда. В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года, формирование гибкого трудового законодательства является одной из мер содействия развитию предпринимательства, способствующей улучшению инвестиционного климата и привлечению капитала.

В разработанном проекте Концепции развиваются положения Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р, а также мероприятия, запланированные в Государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2149-р., в рамках подпрограммы «Развитие институтов рынка труда», в результате реализации которой должно быть достигнуто повышение эффективности государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав граждан и снижение количества нарушений трудовых прав граждан.

3. Текущее состояние контрольно-надзорной деятельности в трудовой сфере в Российской Федерации

Федеральная служба по труду и занятости (далее – Роструд) по основным показателям оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности¹ стабильно входит в число ведущих надзорных органов. На долю Роструда в 2012 году приходилось более 6% от общего числа проведенных в стране проверок, при этом выявлением нарушений оканчивалось 76% проверок, что позволило Роструду войти в число федеральных органов исполнительной власти – лидеров как по количеству проверочных мероприятий, так и по их результативности.

Несмотря на столь высокие результаты по отдельным показателям оценки эффективности, Роструд при имеющихся ресурсах может обеспечить проверку лишь 1,5% всех подконтрольных объектов². При столь низком значении данного показателя невозможно в должной степени обеспечить соблюдение трудового законодательства. Отчасти по этой причине отмечается существенный рост количества обращений граждан в Роструд (по сравнению с 2012 годом в 2013 году количество обращений увеличилось на 40,6%)³, что, в свою очередь, в любом

¹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (Минэкономразвития России, 2013 г.)

² Там же

³ Обобщённые результаты анализа работы с обращениями граждан, поступившими в Федеральную службу по труду и занятости в 2013 году

случае приводит к необходимости увеличения объёма контрольных мероприятий и процента охвата подконтрольных объектов.

В современных условиях данные задачи не могут и не должны решаться путём одного лишь увеличения численности органов власти. Требуется кардинально пересмотреть методы управления, перестроить модель организации государственного контроля (надзора) на основе новых принципов.

Проведенное Рострудом в 2013 году исследование мнения работников, работодателей и их представителей о качестве взаимодействия с государственными инспекциями труда также выявило ряд «узких» мест в деятельности Роструда. Каждый пятый респондент - представитель малого и среднего бизнеса высказал мнение, что проверки государственных инспекций труда направлены только на выявление нарушений и наложение санкций, и их деятельность не способствует решению проблемных вопросов организации труда. Лишь 29,8% из числа опрошенных представителей работодателей, считают, что в ходе осуществления проверок государственными инспекторами труда предоставляются понятные рекомендации, позволяющие избежать нарушения установленных требований в дальнейшем. При этом 96,2 % респондентов отметило, что консультационная и методическая поддержка в сфере трудовых отношений со стороны федеральной инспекции труда могла бы предупредить нарушения законодательных требований и повысить эффективность организации труда, однако, в необходимом объеме и качестве данная деятельность в настоящее время Рострудом не осуществляется. Есть необходимость также совершенствовать способы взаимодействия государственных инспекций труда с работниками, так как только 52,3 % из них удовлетворены качеством реализуемых Рострудом функций и услуг.

Установленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" показатели, в частности, повышение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг к 2018 году до 90 процентов, недостижимы при неприменении действенных мер.

Так сложилась практика, что деятельность по обеспечению соблюдения законодательства сегодня осуществляется, в основном, «карательными» методами. Деятельность государственной инспекции труда (как и деятельность большинства контрольно-надзорных органов) фактически направлена на выявление нарушений и наложение санкций, а не на создание условий для снижения числа нарушений.

Это порождает проблему отсутствия информационной обеспеченности работников и работодателей об их правах и обязанностях, отсутствия «культуры профилактики» на предприятиях и ряд других системных проблем.

Системными проблемами при обеспечении федеральной инспекцией труда соблюдения прав работников и работодателей в социально-трудовой сфере в настоящее время являются:

недостаточный уровень применения мер предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований трудового законодательства; отсутствие «культуры профилактики» на предприятиях (организациях);

необходимы изменения подходов к планированию и осуществлению контрольных мероприятий в части учёта вероятности причинения вреда (жизни, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц и др.) в результате нарушений трудового законодательства;

отсутствие определённости, прозрачности и открытости требований трудового законодательства и процедур осуществления контрольных мероприятий для работников, работодателей, государственных инспекторов труда;

недостаточный уровень существующих механизмов экономической мотивации для улучшения хозяйствующими субъектами условий труда; дисбаланс системы мер стимулирования к соблюдению трудового законодательства и мер ответственности за его нарушения;

стремительный рост потребностей граждан в защите их трудовых прав, при недостаточном ресурсном обеспечении Роструда;

определённая доля нарушений трудового законодательства носит латентный характер, то есть остается невыявленной или неустановленной;

недостаточный уровень внедрения современных инструментов управления в деятельность федеральной инспекции труда и ее взаимодействия с работниками и работодателями;

наличие разрыва между действующей системой профессиональной подготовки государственных инспекторов труда и существующей потребностью в специалистах; высокая «текучесть» кадров, которая в отдельных государственных инспекциях труда в год составляет более 30% от штатной численности (в основном, по причине низкого уровня заработной платы).

4. Целевая модель

Анализ проблем приводит к выводу о том, что действующая модель контрольно-надзорной деятельности, основанная на «карательных» функциях и использовании методов принуждения (то есть «модель санкций»), изжила себя и является неэффективной. Необходима диверсификация старых форм и методов контрольно-надзорной деятельности и внедрение новых принципов работы –

переход от «модели санкций» к «модели соответствия». «Модель соответствия» - это основательное перенесение акцента в работе государственных инспекций труда с реагирования на упреждающие действия, ориентированные на профилактику и предупреждение нарушений и происшествий.

Роструд должен обеспечивать права работников и работодателей в социально-трудовой сфере (установленные в трудовом законодательстве), заботясь об оптимальном согласовании интересов сторон трудовых отношений.

Необходимы качественные преобразования в системе обеспечения соблюдения трудового законодательства, которые должны заключаться не только в пересмотре действующих в настоящее время форм и методов контрольно-надзорной деятельности, существенном повышении эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства за счёт внедрения новых принципов контроля и инновационных механизмов управления федеральной инспекции труда. Приоритетным направлением должно являться создание инструментов, позволяющих обеспечить активное включение работодателя и работника в решение задачи обеспечения соблюдения трудового законодательства.

В первую очередь, следует провести инвентаризацию актов трудового законодательства, формирование перечня актуальных требований трудового законодательства, обеспечение доступа к указанному перечню для работников и работодателей в простой и понятной форме.

Немаловажным условием повышения уровня обеспечения соблюдения трудового законодательства является создание механизмов экономической мотивации работодателя к соблюдению требований трудового законодательства. Внедрение системы «бонус-штраф», предусматривающей дифференцированное ужесточение ответственности за нарушения трудового законодательства в сочетании с установлением эффективных мер государственного стимулирования, должно привести к тому, что соблюдать трудовое законодательство для работодателя должно стать более выгодно, чем его не соблюдать.

Для того чтобы работодатель получил возможность более эффективно обеспечивать соблюдение трудового законодательства, необходимо вооружить его инструментами внутреннего контроля (аудита): разработать «проверочные листы», определить примерный порядок проведения внутреннего контроля (аудита) на предприятии, оказать методическое содействие в разработке и реализации программ по улучшению условий труда, обеспечить средствами интерактивного взаимодействия с государственной инспекцией труда, к примеру, используя интернет-сервис «Электронный инспектор». Внедрение внутреннего контроля (аудита) на предприятии не должно повлечь возникновение дополнительных издержек у работодателей, а, напротив, должно быть экономически целесообразным.

Интерактивный сервис «Электронный инспектор» позволит работодателю самостоятельно осуществить проверку соответствия отдельным требованиям трудового законодательства и получить рекомендации по устранению выявленных нарушений, с приложением правового обоснования и необходимых форм документов.

В целях совершенствования порядка взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями, требуется также внедрение системы интернет-сервисов, которые должны обеспечить возможность: без посещения государственной инспекции труда задать вопрос должностному лицу федеральной инспекции труда, удаленно выбрать время и записаться на прием к должностному лицу государственной инспекции труда, ознакомиться с правами и обязанностями работника, работодателя, часто задаваемыми вопросами и ответами на них, получить доступ к накопленной базе знаний по вопросам в сфере трудовых правоотношений, получить информацию о рейтингах работодателей и др.

Кроме того, требуется создать современно оснащённые и работающие по единой технологии Центры взаимодействия по вопросам труда (на основе переоборудования офисов государственных инспекций труда и организации их работы по взаимодействию с работниками и работодателями в соответствии с новыми принципами), в которых, в частности, будет организован приём граждан в соответствии с установленными требованиями комфортности, обучение, информационная и методическая поддержка, будет представлен передовой опыт в области охраны труда, внедрения механизмов внутреннего контроля (аудита) на предприятиях (организациях), решения иных задач реформирования системы обеспечения соблюдения трудового законодательства.

Большое значение должно уделяться и повышению эффективности работы самой федеральной инспекции труда. Требуется повысить уровень профессиональной подготовки государственных инспекторов труда (в том числе в системе высшего профессионального образования), внедрить систему оценки эффективности деятельности государственных инспекций труда, государственных инспекторов труда, установить меры стимулирования государственных инспекторов труда на основе достижения ими показателей эффективности и индивидуальных рейтингов, развивать информационные системы Роструда. Требуется комплексная оптимизация (реинжиниринг) и унификация основных технологических процессов контрольно-надзорной деятельности. Разработка системы управления рисками причинения вреда в случае нарушений трудового законодательства и ее использование при планировании контрольных мероприятий позволит федеральной инспекции труда дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба), что существенно

повысит эффективность расходования ресурсов на функционирование федеральной инспекции труда путем сосредоточения усилий инспекторского состава на наиболее значимых, потенциально опасных направлениях.

Для решения указанных задач предлагаемая Концепция предусматривает реализацию мероприятий по следующим направлениям:

внедрение риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

внедрение новых форм и методов оценки эффективности деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда;

развитие системы подготовки, переподготовки и мотивации сотрудников федеральной инспекции труда;

комплексная оптимизация (реинжиниринг) административных процессов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

создание системы экспертно-аналитической поддержки деятельности федеральной инспекции труда, государственных инспекторов труда;

обеспечение определённости, прозрачности, открытости государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

создание трёхканальной системы взаимодействия федеральной инспекции труда с работниками и работодателями (создание сети современных Центров взаимодействия по вопросам труда на основе переоборудования офисов государственных инспекций труда и организации их работы по взаимодействию с работниками и работодателями в соответствии с новыми принципами, создание Федерального центра телефонного обслуживания по вопросам соблюдения трудового законодательства, создание клиентоориентированных интерактивных сервисов для работников и работодателей);

формирование и пропагандирование системы внутреннего контроля соблюдения работодателями требований трудового законодательства;

совершенствование механизмов экономической мотивации для соблюдения работодателями трудового законодательства, в том числе улучшения условий труда (внедрение системы «бонус-штраф»).

В реализации мероприятий Концепции предусматривается участие заинтересованных федеральных исполнительных органов государственной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений работников (профсоюзов) и работодателей.

Указанные подходы прошли обсуждение и были поддержаны исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Федерацией независимых профсоюзов России, Российским советом промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организацией малого и среднего бизнеса (ОПОРА РОССИИ).

Концепция была одобрена 26 декабря 2013 года на заседании Общественного Совета при Федеральной службе по труду и занятости.

5. Ожидаемые результаты реализации Концепции

Концепция призвана обеспечить к 2018 году создание условий для снижения случаев нарушения трудового законодательства, повышения эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, улучшения условий труда работников и формирования экономической заинтересованности работодателей в соблюдении трудового законодательства. Это, в свою очередь, является основой для развития предпринимательства, улучшения инвестиционного климата, привлечения капитала, модернизации средств производства, повышения уровня экономического развития и улучшения качества жизни населения.

6. Финансирование

Финансирование реализации мероприятий Концепции осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации на условиях софинансирования.