

ЭКОНОМИКА ТРУДА

УДК 331.07

DOI: 10.17223/19988648/41/9

А.Н. Поздняков

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ТРУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проведен анализ эффективности надзорной деятельности в сфере охраны труда в РФ. Установлено, что фактическая численность государственных инспекторов труда не является достаточной для осуществления сплошного надзора за соблюдением трудовых прав граждан. Отмечены негативные тенденции существующей системы надзора Рострудом в области охраны труда. На примере Великобритании и Германии рассмотрены результаты использования риск-ориентированной системы контроля в области охраны труда и производственной безопасности. Предложены механизмы стимулирования работодателей к безопасному и безвредному труду путем риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности. По предварительным оценкам, полный переход всех ведомств к риск-ориентированному подходу и сокращение числа проверок приведут к снижению на 20% расходов в РФ на контрольные мероприятия в сфере охраны труда, а бизнес в связи с этим сможет сэкономить около 1 трлн руб.

Ключевые слова: надзорная деятельность, Роструд, охрана труда, ресурсное обеспечение государственного контроля, механизм стимулирования работодателей, риск-ориентированный подход к проверкам.

Проблематика взаимодействия государства и бизнеса в административной сфере обычно рассматривается в рамках двух взаимосвязанных вопросов совершенствования государственного управления – предоставления государственных услуг, разрешений (лицензий, регистраций, аккредитаций, госэкспертиз и пр.) и контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время существует 140 видов государственного контроля и около 40 органов контроля и надзора. По данным Минэкономки РФ, в 2012 г. проведено 2,9 млн проверок, в 2013 г. – 2,6 млн, в 2014 г. – 2,3 млн. По оценкам экспертов, издержки в результате избыточных контрольно-надзорных мероприятий составляют от 1,5 до 7,5% ВВП [1].

Одним из старейших в РФ является надзор в сфере охраны труда. Согласно Трудовому кодексу РФ [2] охрана труда – это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

В настоящей статье проведен анализ эффективности надзорной деятельности в сфере охраны труда в РФ. В России данную функцию выпол-

няет государственная инспекция Федеральной службы по труду и занятости (Роструд). В таблице приведена динамика численности государственных служащих государственных инспекций Роструда в субъектах РФ [3–8]. За 6 лет – с 2009 по 2014 г. – штатная численность сотрудников Роструда снизилась с 3 593 до 2 890 чел., или на 19,6%, в том числе инспекторского состава – с 3 362 до 2 382 чел., или на 29,1%. Как видно из данных таблицы, с 2009 по 2014 г. фактическая численность сотрудников Роструда снизилась с 3 467 до 2 633 чел., или на 24,1%, в том числе инспекторского состава – с 3 239 до 2 162 чел., или на 33,3%. Кроме того, неукомплектованность штатной численности сотрудников Роструда за период 2012–2014 гг. составляет 8,6–11,1%, а инспекторского состава – 8,9–11,4% (таблица).

**Динамика численности государственных служащих
государственных инспекций Роструда в субъектах РФ**

№ п/п	Наименование	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	Штатная численность, чел.	3 593	3 593	3 413	3 233	2 889	2 890
2	В том числе инспекторский состав, чел.	3 362	3 368	3 193	3 026	2 715	2 382
3	Фактическая численность на конец года, чел.	3 467	3 348	3 165	2 875	2 640	2 633
4	В том числе инспекторский состав, чел.	3 239	3 131	2 953	2 680	2 473	2 162
5	Доля недоштата общая, %	3,5	6,8	7,3	11,1	8,6	8,9
6	Доля недоштата инспекторского состава, %	3,7	7,0	7,5	11,4	8,9	9,2

Сокращение численности повлекло увеличение относительной и фактической нагрузки на уполномоченных должностных лиц Роструда, вследствие чего к концу 2014 г., к примеру, относительное количество хозяйствующих субъектов, приходящихся в среднем на одно уполномоченное должностное лицо Роструда, составило 3,61 тыс. единиц, при этом фактическая нагрузка на должностных лиц в территориальных органах Роструда в ряде субъектов РФ значительно превосходит среднюю нагрузку по системе Роструда [6].

Положения ратифицированной РФ Конвенции МОТ [9] устанавливают, что «предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений», а число инспекторов труда должно быть достаточным для обеспечения эффективного осуществления функций в установленной сфере деятельности. Вместе с тем с учетом возложенных и реализуемых в настоящее время Рострудом надзорных функций и полномочий установленная на 2014 г. численность уполномоченных должностных лиц Роструда фактически позволяет обеспечить проведение плановых надзорных мероприятий в отношении одной организации с периодически-

стью в среднем не чаще чем один раз в 27 лет, тогда как мировой опыт работы инспекций труда свидетельствует, что в целях обеспечения эффективного надзора и контроля, предупреждения нарушений и защиты прав работников плановые мероприятия в отношении ранее проверенных хозяйствующих субъектов должны проводиться не реже чем через 5 лет [6].

Комплексный расчет численности территориальных органов Роструда, произведенный на основе положений Конвенции [9], устанавливающих базовые принципы определения численности инспекций труда (число, характер, размеры и расположение поднадзорных организаций, численность и категории занятых на них работников, характер и сложность контролируемых законодательных положений, имеющиеся в распоряжении инспекторов труда материальные средства и т.д.), свидетельствует, что для обеспечения плановых надзорных мероприятий в отношении одной организации с частотой один раз в 5 лет расчетная численность уполномоченных должностных лиц Роструда должна составлять 13 200 чел. [9].

Таким образом, фактическая численность государственных инспекторов труда не является достаточной для осуществления сплошного надзора за соблюдением трудовых прав граждан, а также не позволяет в большем объеме проводить профилактические мероприятия с целью предупреждения нарушений трудового законодательства. В отсутствие достаточного инспекторского состава нельзя рассчитывать на то, что может быть обеспечен качественный надзор за соблюдением трудовых прав, что каждой поступающей жалобе может быть уделено достаточно времени для ее изучения и установления обстоятельств дела.

В 2008 г. государством было предложено системное решение – Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [10]. Основной целью закона было упорядочивание контрольной деятельности, разработка унифицированных правил. Исключения допускались, но только при наличии соответствующих федеральных законов, при этом законодатель стремился свести изъятия к ограниченному перечню, указанному в [10].

Предложенная на тот момент времени модель регулирования оказалась успешной. Например, до введения закона не было информации даже о том, сколько проверочных мероприятий проводится по стране. В обоснованиях фигурировали цифры «около 20 млн. проверок». Между тем данные статистики, введенные в соответствии с законом, показали, что в отношении предпринимателей административными органами проводится только 2,9 млн проверок. В связи с введением закона до 4 раз сократились издержки предпринимателей, прежде всего предприятий сферы услуг и торговли, которые физически легко могли посещать инспекторы контрольных органов [11].

Однако положительный упорядочивающий эффект от принятия закона к 2013–2014 гг. оказался исчерпан. Дело даже не в том, что число видов надзора, исключенных из-под действия закона, постоянно увеличивалось.

В результате многочисленных проверок примерно в 60% случаев выявляются реальные нарушения, и только в 10% из этих случаев нарушения связаны с непосредственной угрозой причинения вреда жизни и здоровью людей, а также повреждения имущества [1].

Сложившаяся ситуация в сфере контрольно-надзорной деятельности является неудовлетворительной и для общества, и для государства, и для бизнеса. По официальной статистике, контрольные органы ежегодно охватывают проверками в среднем 3% подконтрольных субъектов, лучшие ведомства – около 17%, следовательно, в среднем один подконтрольный субъект попадает под проверку раз в 30 лет, а для наиболее активных ведомств – раз в 5–6 лет. Для общества это означает, что уровень защиты со стороны государственного контроля недостаточен [11].

Государство, несмотря на увеличение финансирования и сокращение численности «контролеров», тратит из бюджета на содержание 1 сотрудника (из системы федеральных органов исполнительной власти – ФОИВ), занятого контрольной деятельностью, в среднем около 59 тыс. руб. в месяц, что включает в себя также расходы на содержание зданий, приобретение имущества, проведение экспертиз, уплату налогов с заработной платы (рис. 1) [11]. Сложившаяся ситуация создает почву для злоупотреблений со стороны государственных служащих, начинающих преследовать собственные, а не государственные интересы.

Ресурсное обеспечение Госконтроля в 2014 г. стабилизировалось, объемы финансирования остаются на низком уровне

Общая штатная численность «контролеров» стабилизировалась при одновременном снижении количества проверок на уровне ФОИВ: 125 тыс., в т.ч. в ФОИВ 101 тыс. (81%)
Сокращение остановилось: 2014 к 2011 г. –30%, 2014 к 2013 г. +3%

	2011	2012	2013	2014	2014 к 2011
Штатная численность по уровням					
Федеральный (ед.)	154 502	113 029 ⬇️ -27%	98 529 ⬇️ -13%	101 233 ⬆️ +3%	-35%
Региональный (ед.)	19 851	18 016 ⬇️ -9%	18 287 ⬆️ +1%	17 803 ⬇️ -3%	-10%
Муниципальный (ед.)	4 498	5 093 ⬆️ +13%	6 086 ⬆️ +20%	6 347 ⬆️ +3%	+41%
Всего (ед.)	178 815	136 288 ⬇️ -24%	122 902 ⬇️ -10%	125 383 ⬆️ +2%	-30%

Расходы на контрольно-надзорные полномочия: 105 млрд руб., из них 71 млрд руб. (68%) на уровне ФОИВ



Рис. 1. Ресурсное обеспечение государственного контроля

Значительными являются дополнительные издержки, расходы на удовлетворение избыточных требований в области безопасности и охраны труда, которым должны соответствовать субъекты предпринимательской деятельности и их объекты. В условиях экономического роста с этим еще

можно было бы смириться, но в условиях рецессии такие издержки являются критическими с точки зрения обеспечения конкурентоспособности.

Основными проблемами обязательных требований в области безопасности и охраны труда являются: недоступность информации об обязательных требованиях, избыточность, устаревание и дублирование между системами нормирования (например, охраны и гигиены труда, охраны труда и промышленной безопасности, обращения с отходами и санитарно-эпидемиологическим нормированием, в сфере ветеринарии и санитарно-эпидемиологическим нормированием).

Избыточность обязательных требований в области безопасности и охраны труда проистекает из «советского прошлого» российской системы нормирования. Государство по инерции продолжает сохранять нормирование, направленное не только на исключение недопустимых рисков, связанных с причинением вреда жизни или здоровью граждан и окружающей среде, но также выпускает и контролирует обязательные технические требования, обеспечивающие сохранность имущества физических или юридических лиц [11].

В результате часто складывается парадоксальная ситуация, когда хозяйствующие субъекты вынуждены нести предписанные расходы, направленные на сохранение их же собственного имущества. При этом размер расходов может превышать потенциальный ущерб от потери соответствующего имущества. Данный подход мог быть оправдан в период существования СССР, так как само государство выступало собственником средств производства, которые оно защищало от причинения вреда, однако очевидно не соответствует текущим реалиям [11].

С советского периода установление требований к безопасности и охране труда в некоторых сферах до сих пор осуществляется по пути регламентации процессов производственной деятельности, а не фиксации параметров безопасного результата деятельности. При этом государственное нормирование производственных процессов не успевает за развитием науки и техники; такие акты не могут быть гармонизированы с аналогичными зарубежными институтами, что создает дополнительные барьеры при осуществлении внешнеэкономической деятельности и внедрении импортных технологий и оборудования на отечественных предприятиях; нормирование процесса деятельности более, чем нормирование результата, предрасположено к избыточному регулированию [11].

В России продолжает действовать значительный массив актов в области безопасности и охраны труда, содержащих обязательные требования технического характера советского периода. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями. Всего в справочно-правовых системах значится более 3 000 неотмененных нормативных технических документов в области безопасности и охраны труда, изданных до 1 января 1990 г. Многие требования к про-

цессам производства, содержащиеся в таких актах, устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно [11].

Наиболее одиозной проблемой является банальная нехватка информации о действующих обязательных требованиях в области безопасности и охраны труда. Так, не все акты, устанавливающие обязательные требования, подлежали официальному опубликованию и государственной регистрации Минюстом России. Данная проблема касается ранее принятых актов, однако их накопленный массив создает в нормативной базе зоны непрозрачности. Например, не подлежат государственной регистрации ГОСТы и СНИПы. Это привело к тому, что ГОСТы распространяются за плату федеральным государственным унитарным предприятием «Стандартинформ» [11].

Нормативно-технические документы в области безопасности и охраны труда, изданные до вступления в силу Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [12], подлежат обязательному исполнению только частично, но на практике предпринимателям невозможно разобраться, в какой части акты применяются, а в какой нет.

Важнейшим направлением реформы системы государственного управления в целом и контрольно-надзорной деятельности в области безопасности и охраны труда в частности является решение кадровых вопросов на государственной службе. Текущее законодательство о государственной службе не позволяет проводить современную и эффективную кадровую политику. Инспекторский состав Роструда часто не имеет специального образования по контрольной деятельности. Законодательством предусмотрено невысокое вознаграждение на низовом уровне инспекторов Роструда, работающих непосредственно с предпринимателями [11].

При этом такие инспекторы Роструда обладают значительными полномочиями, вплоть до приостановки деятельности. Какие-либо репутационные эффекты отсутствуют. В результате с самого низового уровня у «полевых» сотрудников контрольных органов создается искаженная система стимулов. Далее, с карьерным ростом, данная система стимулов распространяется либо на руководящих работников инспекций Роструда, либо на персонал крупных предприятий, взаимодействующих с очередными «контролерами», т.е. воспроизводит себя [11].

В настоящее время при организации работы инспектор Роструда ориентируется не на предотвращение случаев причинения вреда и даже не на выявление нарушений, а на минимизацию риска собственного преследования. Разрабатывая административные регламенты проведения проверок формально, дискреционно определяя состав нарушений в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [13], инспектора Роструда скорее обеспечивают себе возможность проверять бизнес в комфортных условиях [11].

Однако далее контрольные органы сами попадают в ловушку и становятся уязвимыми для органов прокуратуры. Глубинные интервью показывают, что инспектора Роструда работают под прессингом со стороны орга-

нов прокуратуры, с легкостью находящих значимые и формальные нарушения законодательства при проведении или оформлении проверок сотрудниками контрольных органов предпринимателей. В результате деятельность «контролеров» направлена на минимизацию документального следа при проведении проверок, ведь именно по документам потом прокуратура будет возбуждать дела против самих инспекторов Роструда [11].

Это сильнейшим образом искажает всю картину контрольной деятельности в стране. Инспектор выбирает того, кого ему проще проверить, выявляет те нарушения, которые проще зафиксировать. Риск причинения вреда в данном случае вторичен. От этого возникает простая «палочная» система выявления нарушений в сфере безопасности и охраны труда [11].

«Сплошной» контроль уже невозможен, необходимо корректно выстроить процесс определения приоритетов (по уровню опасности) и перестроить административно-управленческие процессы контрольных органов соответствующим образом. При этом очевидно, что для наиболее опасных объектов плотность контроля Рострудом должна возрасти, а для наименее опасных объектов — кардинально снизиться. Внедрение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности предполагает дифференциацию поднадзорных субъектов по уровню опасности.

Далее проведем анализ зарубежного опыта осуществления проверок и контроля в сфере безопасности и охраны труда. Проведение эффективных проверок помогает повысить доверие между субъектами деятельности, необходимое для правильного функционирования рынка. В этих целях проверки и контроль за экономической деятельностью необходимо основывать на адекватных принципах управления рисками и смягчения рисков, а также соразмерности рисков.

Результаты использования риск-ориентированной системы контроля могут быть продемонстрированы на примере подходов к охране труда и производственной безопасности, принятых в Великобритании и Германии, и их соответственных путей развития.

В Великобритании Управление по охране труда (Health and Safety Executive) (HSE) несет обязанности по проведению инспекций на предприятиях промышленности и на объектах, сопряженных с высокой степенью риска (ранее в эту категорию входили проверки в области ядерной безопасности, но они более не входят в компетенцию HSE); параллельно местные органы проводят проверки предприятий сферы обслуживания и объектов, связанных с невысокой степенью риска. Даже учитывая, что HSE больше не отчитывается об общем числе проведенных проверок (новых и последующих), данные по коэффициенту проверок можно оценить с достаточной степенью уверенности. Согласно этим данным, средний коэффициент проверок с 1 апреля 2013 г. по 31 марта 2014 г. составил 5,18% [14].

В Германии проверки в области охраны труда проводятся инспекцией труда (Gewerbeaufsicht), инспекциями федеральных земель и главным образом органами обязательного страхования от несчастных случаев на про-

изводстве (GesetzlicheUnfallsversicherungen). В отличие от Великобритании, контролирующие органы федеральных земель Германии, как правило, выполняют другие обязанности, например контроль за соблюдением общего трудового законодательства и иногда – надзор за рынком. По оценкам коэффициент проверок в области охраны труда в пересчете на число субъектов предпринимательской деятельности превышает соответствующий показатель Великобритании в 4–5 раз [14].

Можно сравнить несколько показателей эффективности, например число несчастных случаев без смертельного исхода, статистику охраны здоровья, связанной с трудовой деятельностью, количество смертельных травм. Последний показатель, который считается наиболее достоверным, составил в 2013 г. 0,56 на 100 тыс. трудящихся в Великобритании и 1,66 – в Германии. Коэффициенты несчастных случаев без смертельного исхода приблизительно одинаковы в обеих странах. Статистика охраны здоровья, связанная с трудовой деятельностью, демонстрирует гораздо более высокий уровень эффективности британского подхода. Более высокие показатели несчастных случаев на производстве в Германии связаны частично с тем, что структура ее промышленности отличается от британской, чем и обусловлено повышенное число несчастных случаев. Смертельные несчастные случаи регистрируются чаще в Германии в среднесрочной и долгосрочной динамике (1,3 за последний период с 2008 по 2012 г.; 1,5 за предыдущий период с 1998 по 2007 г.). В обеих странах наблюдаются значительные колебания из года в год; несмотря на то, что за несколько последних лет показатель ниже в Германии, в целом можно сказать, что показатели по смертельным несчастным случаям сопоставимы или значительно лучше в Великобритании (в зависимости от рассматриваемого года) [14].

Как указывалось выше, проверки в Великобритании проводятся значительно реже. Эту тенденцию можно объяснить рядом факторов. В первую очередь УОТ и местные органы контроля Великобритании пользуются преимуществами четкого распределения обязанностей, чего нельзя сказать об органах, ответственных за проведение проверок в Германии; в результате немецкие органы несколько раз проверяют один и тот же объект и не обмениваются полученной информацией на систематической основе, что ведет к дублированию функций [14].

Даже несмотря на то, что система Великобритании нуждается в доработке (например, в отношении баз данных), риск-ориентированное планирование в этой стране более развито, чем в Германии. Более того, невзирая на недостаток квалификации персонала местных органов в сфере охраны труда, им помогает совместное с другими местными инспекционными органами использование информации, что дает им возможность проводить адресные проверки. Фактически риск-ориентированный подход определяет адресный характер проверок, чего не наблюдается в Германии [14].

Британская система акцентирует внимание на стимулировании соблюдения нормативных требований, инструктировании и поддержке субъектов

предпринимательской деятельности; эффективность подхода подтверждается статистически. Статистические данные свидетельствуют, что эффективность системы контроля в области охраны труда в Германии постепенно повышается: показатели улучшаются, а количество проверок снижается на фоне постепенного ввода риск-ориентированных адресных проверок. Тем не менее система контроля в области охраны труда Великобритании остается в целом более эффективной, и даже с учетом уменьшения разницы в показателях Великобритании по-прежнему является одной из стран с лучшими показателями по ЕС. Кроме того, система Великобритании представляется намного более рентабельной и требующей значительно меньших расходов со стороны государства, чем аналогичная система в Германии. Эти результаты становятся бесспорными преимуществами риск-ориентированных адресных проверок, координации между структурами и особого акцента на стимулировании соблюдения нормативных требований [14].

Далее рассмотрим механизм стимулирования работодателей к безопасному и безвредному труду путем риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности и охраны труда. Правовая система, как правило, обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с определенной периодичностью сплошную проверку подконтрольных субъектов, что зачастую приводит к неэффективному расходованию ресурсов. Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных субъектов превышает потенциальные возможности Роструда по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность результатов деятельности подконтрольных субъектов путем государственного контроля.

По словам министра РФ М.А. Абызова: «...сегодня количество и размеры контрольно-надзорных органов государству не по карману. Надо существенно оптимизировать их структуру, перестать плодить надзорных монстров и перейти на систему «умного» контроля, которая будет нацелена в первую очередь на профилактику нарушений, а не сбор дани с бизнеса по надуманным проверкам» [1].

Мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти. Кроме того, использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг [14–15].

Мировой опыт использования риск-ориентированного подхода свидетельствует, что его применение позволило сократить общее количество проверок на 30–90%, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере [14].

В связи с этим необходимо внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в сфере безопасности и охраны труда в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование Роструда путем сосредоточения усилий инспекторского состава на наиболее значимых направлениях [1, 11, 15–26].

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных Роструду субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты. Необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия в сфере безопасности и охраны труда с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности [1, 11, 15–26].

В соответствии с ч. 3 ст. 25 проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [22] для целей оценки рисков при осуществлении плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) объектам государственного и муниципального контроля (надзора) присваиваются следующие категории риска: 1) чрезвычайно высокий риск; 2) высокий риск; 3) значительный риск; 4) средний риск; 5) умеренный риск; 6) низкий риск.

В соответствии со ст. 26 проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [22] основанием для определения периодичности плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) в отношении объектов государственного и муниципального контроля (надзора) является присвоенная им категория риска (класс опасности). Для объектов, которым присвоена категория чрезвычайно высокого риска, устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора) и (или) минимальная периодичность проведения плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора). Для объектов, которым присвоена категория высокого и значительного риска, устанавливается максимальная и минимальная периодичность проведения плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора). Для объектов, которым присвоена категория среднего и умеренного риска, устанавливается максимальная периодичность проведения плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора). В отношении объектов, которым присвоена низкая категория риска, плановые мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора) не проводятся.

Периодичность проведения плановых мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора) для каждой категории риска (класса опасности) в соответствующих сферах деятельности устанавливается по-

ложениями о видах государственного и муниципального контроля (надзора), если иное не предусмотрено федеральными законами [22].

На первом этапе реформа контрольно-надзорных органов будет выглядеть как подготовка к переходу с 2017 г. на новую систему нескольких ведомств – в том числе Роструда, МЧС, Роспотребнадзора и Роскомнадзора. Они должны будут определить схему отнесения проверяемых юрлиц и физлиц к классам или категориям риска (опасности) и единые для всех виды, частоту и способы надзора и контроля, применяемые к ним в зависимости от категории. Одновременно все федеральные ведомства должны будут создать общий реестр государственных функций, реализуемых в контрольно-надзорной деятельности, и способов ведения контроля. В едином реестре проверок юрлиц и физлиц невозможно будет зафиксировать «нестандартную» проверку [17].

Последовательное внедрение риск-ориентированного подхода требует расширения арсенала инструментов, применяемых контрольно-надзорными органами, в первую очередь осуществляемых без взаимодействия этих органов с юрлицами. Предусматривается принятие соответствующих нормативных правовых актов для осуществления новых видов мероприятий по контролю и инструментов контрольно-надзорной деятельности, включая мониторинговые мероприятия, контрольную закупку, проверочные листы (списки контрольных вопросов), использование которых необходимо для реализации риск-ориентированного подхода. Также планируется расширить применение единого реестра проверок [15, 22].

Отдельное внимание будет уделено предложениям о совершенствовании механизмов досудебного (внесудебного) разрешения споров, возникающих в ходе и по итогам проведения мероприятий по контролю [15].

Новшеством «дорожной карты» будет фиксация в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [13] (еще до появления разрабатываемой новой версии Кодекса) принципа обязательного «первого предупреждения» (без наложения штрафа и прочих санкций) по большей части нарушений регулятивных норм [17].

В целях совершенствования деятельности Роструда на основе правоприменительной практики необходимы:

1) принятие актов о порядке проведения мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия Роструда с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также о новых формах осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе мониторинговых мероприятиях и контрольной закупке;

2) расширение сферы применения единого реестра проверок;

3) внесение изменений в положения Федерального закона [10], препятствующие его эффективной реализации на практике;

4) расширение перечня оснований для внесения изменений в планы проведения проверок Роструда;

5) утверждение Правительством РФ положения об осуществлении федерального государственного контроля Рострудом.

В настоящее время система оценки деятельности Роструда ограничивается показателями эффективности государственного контроля, не отражающими его вклад в достижение социально и экономически значимых результатов.

Система отчетности и оценки эффективности деятельности Роструда строится на количественных показателях выявленных нарушений и санкций. Такая система стимулирует инспекторов Роструда не к предотвращению риска жизни и здоровью работников, а к обязательному выявлению нарушений и наказанию предпринимателей и иных подконтрольных субъектов. В связи с этим способами поддержки бизнеса и содействия его ведению в соответствии с законодательством РФ являются переход от оценки результативности и эффективности Роструда, основанной на количестве выявленных нарушений и размере санкций, к оценке размера предотвращенного риска жизни и здоровью работников как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению.

В целях реализации данного направления необходимы:

1) разработка системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Роструда, а также проведение ее апробации;

2) подготовка предложений о корректировке показателей и методики оценки результативности и эффективности Роструда с учетом проведенной их практической апробации, а также о дальнейшем их внедрении в деятельность трудовой инспекции;

3) закрепление показателей результативности для Роструда.

Примеры текущих и возможных показателей эффективности контрольно-надзорных органов приведены на рис. 2 [11].



Рис. 2. Примеры текущих и возможных показателей эффективности контрольно-надзорных органов

Предметом контрольно-надзорного мероприятия является оценка соответствия подконтрольного субъекта обязательным требованиям. Зачастую предприниматель или иной подконтрольный субъект не в состоянии обеспечить соблюдение всех обязательных требований по причине их информационной недоступности, противоречия друг другу либо в силу того, что обязательные требования устарели и не могут быть выполнены без чрезмерных экономических затрат. Во многих случаях соблюдение обязательных требований не влияет на уровень безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности.

В целях реализации данного направления необходимы:

1) выявление и устранение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований в сфере безопасности и охраны труда, соблюдение которых оценивалось при проведении мероприятий по контролю Рострудом;

2) составление, утверждение и размещение Рострудом на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – интернет) перечней правовых актов, содержащих обязательные требования в сфере безопасности и охраны труда, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, и их регулярное обновление;

3) размещение Рострудом на официальном сайте в интернете правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в сфере безопасности и охраны труда, а также их регулярное обновление.

Повышению информированности хозяйствующих субъектов о предъявляемых к ним обязательных требованиях в сфере безопасности и охраны труда способствуют формирование и опубликование Рострудом перечней типовых нарушений обязательных требований, в том числе по видам проверяемых предприятий (видам контролируемой деятельности). Такие типовые нарушения предусматривается классифицировать (дифференцировать) по степени риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований и тяжести последствий таких нарушений, что позволит сделать более прозрачным принятие решений, связанных с применением санкций за нарушение обязательных требований в сфере безопасности и охраны труда.

Реализация этого мероприятия станет важной предпосылкой для актуализации обязательных требований в сфере безопасности и охраны труда и применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Составной частью профилактической деятельности контрольно-надзорного органа является обобщение практики контрольно-надзорной деятельности Роструда. Предполагается также принятие нормативных правовых актов, предусматривающих порядок вынесения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, что позволит, с одной стороны, расширить профилактический инструментарий контрольно-надзорных органов, а с другой – снизить издержки как контрольно-надзорных органов, так и подконтрольных субъектов на проведение в бо-

лее сложных процессуальных формах проверок поступающей информации о нарушении обязательных требований.

Внедрение новых методов и форм контрольно-надзорной деятельности, а также переход на использование риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности требуют соответствующей подготовки кадров Роструда. В рамках этих мероприятий необходимы совершенствование системы подготовки кадров в интересах Роструда, организация научных исследований в целях определения рисков, обеспечение внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, а также организация дополнительного профессионального образования для сотрудников Роструда.

Повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и переход на новые принципы ее организации неосуществимы без всестороннего изучения вопроса о построении комплексного информационно-коммуникационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в РФ. Так, организация эффективной системы оценки рисков и управления ими предусматривает проведение анализа большого объема данных, в частности о характеристиках подконтрольных субъектов и результатах их предыдущих проверок, что принципиально невозможно без внедрения современных информационно-коммуникационных технологий.

По предварительным оценкам, полный переход всех ведомств к риск-ориентированному подходу и сокращение числа проверок приведут к снижению на 20% расходов государства на контрольные мероприятия, а бизнес в связи с этим сможет сэкономить около 1 трлн руб. [21].

Литература

1. Бутрин Д. «Количество и размеры контрольно-надзорных органов государству не по карману» Михаил Абызов – о реформе контрольно-надзорной деятельности // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2956470/> (дата обращения: 03.06.2016).
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).
3. Отчет о деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2011 год. М., 2012. 175 с.
4. Отчет о деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2012 год. М., 2013. 123 с.
5. Отчет о деятельности Федеральной службы по труду и занятости за 2013 год. М., 2014. 182 с.
6. Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении и эффективности в 2014 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения. М., 2015. 147 с.
7. Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении и эффективности в 2009 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения. М., 2010. 254 с.
8. Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении и эффективности в 2010 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения. М., 2011. 73 с.

9. Конвенция Международной Организации Труда № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

10. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

11. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Перспективы административной реформы // Сборник научных трудов по материалам XVII Апрельской международной научно-практической конференции по проблемам развития экономики и общества / под ред. Я.И. Кузьминова, А.Б. Жулина. М., 2016. С. 1–38.

12. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

14. Бланк Ф., Оттимофиоре Д. Регулирующие и надзорные органы государств – членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере – структура, практики и примеры // Совет Европы: сайт. [2016]. URL: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/Technical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECOP-TP6-2015RU.pdf> (дата обращения: 03.06.2016).

15. Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

16. Крючкова Е. Контроль за надзором. Правительство готово к реформе системы проверок // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2956424/> (дата обращения: 03.06.2016).

17. Бутрин Д. Контролю и надзору дали карту. Их реформа имеет все шансы начаться быстро // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2944822/> (дата обращения: 03.06.2016).

18. Иванов М. Контроль и надзор привязывают к графику. Проект «дорожной карты» реформы внесен в правительство // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2933363/> (дата обращения: 03.06.2016).

19. Бутрин Д., Крючкова Е. Надзоры здесь тихие. Реформа надзорно-контрольных функций государства начнется немедленно // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2908031/> (дата обращения: 03.06.2016).

20. Окунь С., Николаева Д. Контроль и надзор наносят на карту. Минэкономики начертило план новой административной реформы // Коммерсантъ: сайт [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2884187/> (дата обращения: 03.06.2016).

21. Королева А. Готовится радикальная реформа контролеров // ExpertOnline: сайт [2016]. URL: <http://expert.ru/2016/04/27/biznes-koshmaryat-menshe/> (дата обращения: 03.06.2016).

22. Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

23. Письмо заместителя министра Минэкономразвития России Фомичева О.В. от 15 декабря 2015 г. № 36575-ОФ/Д09к «О проекте плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в период 2016–2017 годов». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.12.2016).

24. Национальный исследовательский университет «Высшая Школа Экономики» Концепция федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // гос-эксперт.рф: сайт [2016]. URL: <http://гос-эксперт.рф/downloads/2014/Koncept.pdf> (дата обращения: 03.06.2016).

25. Ерофеева Ю.А. О совершенствовании законодательного регулирования в области охраны труда // unicongress.ru: сайт [2016]. URL: <http://unicongress.ru/wp-content/uploads/pfot/pz1/pdf> (дата обращения: 03.06.2016).

26. Проект концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2014–2020 гг.) // Федеральная служба по труду и занятости Российской Федерации: сайт [2016]. URL: <http://www.rostrud.ru> (дата обращения: 03.06.2016).

Pozdnyakov A.N., Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: pan1173@mail.ru

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE FIELD OF LABOR PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: supervisory activities Rostrud, labor protection, resource provision of state control, the mechanism of stimulation of employers, risk-based approach to inspections.

The article analyzes the effectiveness of the supervisory activities in the field of labor protection in the Russian Federation. It was found that the actual number of state labor inspectors is not sufficient for the continuous supervision over the observance of labor rights. Noting the negative trend of the current system of supervision Rostrud OSH. For example, the UK and Germany discussed the results of the use of risk-based monitoring system in the field of occupational health and safety. The mechanisms of stimulating employers to safe and friendly working through a risk-based approach to inspection and enforcement activities. According to preliminary estimates, the complete transfer of all departments to the risk-based approach and the reduction in the number of checks will reduce costs by 20% in the Russian Federation on control measures in the field of occupational safety and health, and business in this context would save about 1 trillion. rub.

References

1. Butrin D. «Kolichestvo i razmery kontrol'no-nadzornyh organov gos-udarstvu ne po karmanu» Mihail Abyzov – o reforme kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti [EHlektronnyj resurs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2956470/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).
2. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. N 197-FZ [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).
3. Otchet o deyatel'nosti Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti za 2011 god. – M., 2012. – 175 s.
4. Otchet o deyatel'nosti Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti za 2012 god. – M., 2013. – 123 s.
5. Otchet o deyatel'nosti Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti za 2013 god. – M., 2014. – 182 s.
6. Doklad Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti ob osushchestvlenii i ehffektivnosti v 2014 godu gosudarstvennogo nadzora i kontrolya v sfere truda i social'noj zashchity naseleniya. – M., 2015. – 147 s.
7. Doklad Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti ob osushchestvlenii i ehffektivnosti v 2009 godu gosudarstvennogo nadzora i kontrolya v sfere truda i social'noj zashchity naseleniya. – M., 2010. – 254 s.
8. Doklad Federal'noj sluzhby po trudu i zanyatosti ob osushchestvlenii i ehffektivnosti v 2010 godu gosudarstvennogo nadzora i kontrolya v sfere truda i social'noj zashchity naseleniya. – M., 2011. – 73 s.

9. Konvenciya Mezhdunarodnoj Organizacii Truda N 81 ob inspekcii truda v promyshlennosti i torgovle (ZHeneva, 11 iyulya 1947 g.) [EHlektron-nij resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

10. Federal'nyj zakon ot 26 dekabrya 2008 g. N 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obra-shcheniya 01.12.2016 g.).

11. Dmitrieva N.E., Zhulin A.B., Klimenko A.V., Kuz'minov YA.I., Plaksin S.M. Perspektivy administrativnoj reformy // Sbornik nauchnyh tru-dov po materialam XVII Aprel'skoj mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii po problemam razvitiya ehkonomiki i obshchestva / VSHEH; pod red. YA.I. Kuz'minova, A.B. Zhulina. – M., 2016. S. 1-38.

12. Federal'nyj zakon ot 27 dekabrya 2002 g. N 184-FZ «O tekhnicheskome regulirovanii» [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

13. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheni-yah ot 30 dekabrya 2001 g. N 195-FZ [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

14. Blank F., Ottimofiore D. Reguliruyushchie i nadzornye organy gosudarstv – chlenov Soveta Evropy, otvetstvennye za provedenie proverochnyh i kontrol'nyh meropriyatij v ehkonomicheskoy sfere – struktura, praktiki i primery [EHlektronnyj resurs] // Sovet Evropy: [sajt]. [2016]. URL: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/Technical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECOP-TP6-2015RU.pdf> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

15. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 1 aprelya 2016 g. N 559-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii na 2016 – 2017 gody» [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Ga-rant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

16. Kryuchkova E. Kontrol' za nadzorom. Pravitel'stvo gotovo k reforme sistemy proverok [EHlektronnyj resurs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2956424/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

17. Butrin D. Kontolyu i nadzoru dali kartu. Ih reforma imeet vse shansy nachat'sya bystro [EHlektronnyj resurs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2944822/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

18. Ivanov M. Kontrol' i nadzor privyazyvayut k grafiku. Proekt «do-rozhnoj karty» reformy vnesen v pravitel'stvo [EHlektronnyj resurs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2933363/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

19. Butrin D., Kryuchkova E. Nadzory zdes' tihie. Reforma nadzorno-kontrol'nyh funkcij gosudarstva nachnetsya nemedlenno [EHlektronnyj re-surs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2908031/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

20. Okun' S., Nikolaeva D. Kontrol' i nadzor nanosyat na kartu. Minehko-nomiki nacherti-lo plan novoj administrativnoj reformy [EHlektronnyj resurs] // Kommersant": [sajt]. [2016]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2884187/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

21. Koroleva A. Gotovitsya radikal'naya reforma kontrolerov [EHlektron-nij resurs] // «ExpertOnline»: [sajt]. [2016]. URL: <http://expert.ru/2016/04/27/biznes-koshmaryat-menshe/> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

22. Proekt Federal'nogo zakona «Ob osnovah gosudarstvennogo i muni-cipal'nogo kontrolya (nadzora) v Rossijskoj Federacii» [EHlektronnyj re-surs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

23. Pis'mo zamestitelya ministra Minehkonomrazvitiya Rossii Fomicheva O.V. ot 15 dekabrya 2015 g. N 36575-OF/D09k «O proekte plana meropriyatij po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v period 2016 – 2017 godov» [EHlektronnyj resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Ga-rant» (data obrashcheniya 01.12.2016 g.).

24. Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya SHkola EHko-nomiki» Konceptiya federal'nogo zakona «O gosudarstvennom i municipal'nom kontrole i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» [EHlektronnyj resurs] // gos-ehkspert.rf: [sajt]. [2016]. URL: <http://gos-ehkspert.rf/downloads/2014/Koncept.pdf> (data obra-shcheniya: 03.06.2016).

25. Erofeeva YU.A. O sovershenstvovanii zakonodatel'nogo regulirovaniya v oblasti ohrany truda [EHlektronnyj resurs] // unicongress.ru: [sajt]. [2016]. URL: <http://unicongress.ru/wp-content/uploads/pfot/pz1/pdf/dataob-rashcheniya>: 03.06.2016).

26. Proekt koncepcii povysheniya ehffektivnosti obespecheniya soblyudeniya trudovogo zakonodatel'stva i inyh normativnyh pravovyh aktov, soderzhashchih normy trudovogo prava (2014 – 2020 gg.) [EHlektronnyj resurs] // Federal'naya sluzhba po trudu i zanyatosti Rossijskoj Federacii: [sajt]. [2016]. URL: <http://www.rostrud.ru> (data obrashcheniya: 03.06.2016).

For referencing:

Pozdnyakov A.N. Analiz ehffektivnosti nadzornoj deyatelnosti v sfere ohrany truda v Rossijskoj Federacii [Analysis of the effectiveness of supervisory activities in the field of labor protection in the Russian Federation]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2018, no 41, pp. 127–144.