

Тема 3. СТРУКТУРА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Государственная межотраслевая подсистема управления охраной труда

- Система государственного управления охраной труда в РФ образует четыре подсистемы управления: государственную, межотраслевую, функциональную и отраслевую.

Эту подсистему представляют:

- Минздравсоцразвития РФ как орган, ведающий вопросами охраны труда,
- Межведомственная комиссия по охране труда, утверждаемая Правительством РФ.

Задачи и функции Минздравсоцразвития России и Межведомственной комиссии в области государственного управления охраной труда предусмотрены в Положениях об этих органах, которые также утверждаются Правительством РФ.

Основные функции Минздравсоцразвития РФ изложены в Положении о Министерстве, они практически соответствуют требованиям, изложенным в ст. 210 Трудового кодекса.

На федеральном уровне в области условий и охраны труда Минздравсоцразвития выполняет следующие функции:

- осуществляет государственное управление охраной труда, координирует работу федеральных органов исполнительной власти в этой области;
- разрабатывает федеральные программы улучшения условий и охраны труда;
- представляет в Правительство Российской Федерации ежегодные доклады о состоянии условий и охраны труда и мерах по их улучшению;
- разрабатывает межотраслевые правила и организационно-методические документы по охране труда;
- разрабатывает предложения по совершенствованию механизма экономической заинтересованности работодателей в улучшении условий и охраны труда, предупреждении производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- осуществляет организационно-методическое руководство Государственной экспертизой условий труда Российской Федерации, организует выборочную экспертизу соответствия проектов на строительство и реконструкцию объектов требованиям условий и охраны труда;

- организует работу по аттестации рабочих мест, а также организует и проводит во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти по труду субъектов Российской Федерации сертификацию работ по охране труда в организациях;
- разрабатывает предложения о формах государственного содействия производителям и потребителям специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты;
- проводит работу по совершенствованию системы предоставления льгот и компенсаций работникам, занятым на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда;
- представляет предложения в Правительство Российской Федерации о перечне тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда лиц, не достигших 18-летнего возраста;
- организует обучение и проверку знаний работников в области условий и охраны труда;
- разрабатывает предложения по совершенствованию государственного управления условиями и охраной труда, государственному регулированию рабочего времени и времени отдыха для отдельных категорий работников.

- Те же функции выполняют органы по труду субъектов Федерации или органы местного самоуправления, если такие функции на них возложены. ***В отличие от Министерства органы по труду ближе к непосредственным работникам и работодателям, что и вносит основные различия.***
- Кроме перечисленных функций, ***все федеральные органы исполнительной власти***, которым предоставлено право осуществлять отдельные функции нормативного правового регулирования, специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции в области охраны труда, ***обязаны согласовывать принимаемые ими требования охраны труда, а также координировать свою деятельность с Минздравсоцразвития России.***

Основная задача межведомственной комиссии по охране труда:

- координация совместных действий и осуществление единой государственной политики в области охраны труда,
- обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда,
- объединений профессиональных союзов и объединений работодателей по предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний,
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих разработку и реализацию мер по охране труда,
- подготовку нормативных правовых актов по охране труда,
- координация межрегиональных, межотраслевых и международных проектов по охране труда.

2. Функциональная подсистема управления охраной труда

- К этой подсистеме относится большое количество федеральных министерств и ведомств, так или иначе, связанных с реализацией государственных функций по управлению охраной труда в Российской Федерации.
- Так, **Министерство экономического развития РФ** осуществляет методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации федеральных целевых программ по охране труда.
- **Министерство финансов РФ** участвует в подготовке федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда, обеспечивает их финансирование.
- **Министерство здравоохранения и социального развития РФ** (Департамент охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия человека) осуществляет:
 - государственный санитарно-эпидемиологический надзор и
 - контроль за соблюдением санитарного законодательства в области гигиены и безопасности труда,
 - разрабатывает и утверждает санитарные правила и нормы, гигиенические нормативы в области охраны труда.
- **Министерство науки и образования РФ** организует обучение по охране труда в образовательных учреждениях начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

- **Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии:**
- организует разработку,
- принимает и вводит в действие государственные стандарты в области охраны труда,
- организует работу по сертификации средств индивидуальной и коллективной защиты.
- **Министерство промышленности и энергетики РФ** обеспечивает разработку, принимает, вводит в действие и издает нормы и правила, государственные стандарты и инструкции по обеспечению безопасности труда в области строительства.
- **Федеральная служба государственной статистики РФ:**
- организует государственное статистическое наблюдение за состоянием условий и охраны труда в организациях, травматизма на производстве, профессиональными заболеваниями и материальными затратами, связанными с ними,
- обеспечивает в установленном порядке органы государственной системы управления охраной труда статистической информацией.
- **Фонд социального страхования РФ** осуществляет обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.
- К функциональной подсистеме можно отнести также ряд ведомств, таких как, например, **Федеральная служба по экономическому, техно логическому и атомному надзору.**

3. Отраслевая подсистема управления охраной труда

- С отказом от централизованного административно-командного метода руководства отраслями экономики уменьшилось количество отраслевых министерств и ведомств, изменились их функции.
- Вместе с тем появились новые крупные корпорации, такие как Публичное акционерное общество «Газпром» и другие, которые, по сути, взяли на себя функции министерств.
- **В этих условиях изменяются функции отраслевых федеральных органов исполнительной власти, которые в большей мере играют роль координирующего и методического центра, обеспечивающего нормальную работу служб охраны труда организаций, входящих в отрасль или корпорацию.**
- В большинстве случаев работа отраслевых федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов идентична работе территориальных органов по труду, но существуют и некоторые специфические особенности.
- *Так, непосредственно в структуре отраслевого ведомства создаются службы охраны труда. Структуру, численность работников и функции службы охраны труда, ее подчиненность определяет руководитель отраслевого федерального органа исполнительной власти с учетом рекомендаций Минздравсоцразвития РФ. Эти службы осуществляют организационно-методическое руководство службами охраны труда в организациях отрасли или определенной сферы деятельности, организуют разработку и реализацию отраслевых программ улучшения условий и охраны труда.*

Отраслевые ведомства при методической поддержке Минздрав-соцразвития РФ выполняют следующие функции:

- принимают участие в разработке и реализации федеральных целевых программ улучшения условий и охраны труда;
- разрабатывают, пересматривают и утверждают в установленном порядке отраслевые нормативные правовые акты об охране труда; участвуют в рассмотрении проектов законов и иных нормативных правовых актов об охране труда;
- определяют совместно с отраслевыми профсоюзами круг производств и профессий отрасли, для которых необходимо установить гарантированные государством компенсации за работу в условиях повышенного профессионального риска;
- участвуют в расследовании несчастных случаев в подведомственных организациях в соответствии с действующим порядком;
- организуют на предприятиях отрасли или определенной сферы деятельности обучение и проверку знаний требований охраны труда работников, в том числе руководителей;

- изучают состояние производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и ежегодно направляют Минздравсоцразвития РФ информацию о состоянии и мерах по улучшению условий и охраны труда в отрасли, предложения по совершенствованию федерального законодательства об охране труда и по формированию государственной политики в области охраны труда;
- определяют тематику исследований по отраслевым вопросам охраны труда, разрабатывают пакет заказов по данной тематике для отраслевых научно-исследовательских организаций;
- принимают участие в разработке и заключении отраслевых тарифных соглашений, организуют работу отраслевых комиссий по охране труда;
- обеспечивают взаимодействие по вопросам охраны труда в отрасли федеральных органов исполнительной власти, объединений профсоюзов и объединений работодателей;

Таким образом, видно, что функции отраслевых ведомств существенно отличаются от функций федеральных органов исполнительной власти, а при создании новых крупных корпораций они также будут приобретать права и обязанности отраслевых центров.

4. Государственный надзор и контроль над охраной труда в Российской Федерации

- **В системе государственного управления охраной труда в текущий момент вопросы надзора и контроля имеют определяющее значение для создания действительно безопасных условий труда на производственных предприятиях частного сектора.**
- **В ХХI в. в России неизбежен подъем предпринимательства, основу которого составляет малый и средний бизнес.**
- **Характерной особенностью становления малого предпринимательства является то, что на начальном этапе своего развития оно отличается тяжелыми условиями труда, использованием дешевой рабочей силы, эксплуатацией физически и морально изношенного оборудования. Эту стадию развития проходят малые предприятия во всех странах, не миновала она и Россию.**

- Данные, получаемые в результате проверок государственными инспекторами труда, а также результаты ежегодного мониторинга социально-трудовой сферы, проводимого Минздравсоцразвития России, свидетельствуют, что:
- на малых предприятиях России состояние условий и охраны труда не отвечает действующим нормам и правилам,
- уровень производственного травматизма на них выше, чем на средних и крупных,
- велика доля занятых на рабочих местах, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям,
- удельный вес работников, занятых тяжелым физическим трудом, превышает уровни крупных предприятий.

В той или иной степени надзор за соблюдением норм охраны труда осуществляет достаточно большое количество государственных органов и ведомств.

- **Основные функции по надзору за охраной труда в Российской Федерации осуществляет Федеральная служба по труду и занятости.**

- ***Наряду с инспекцией труда государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда осуществляют органы федерального надзора России.***
- **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору** организует и осуществляет на территории РФ государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности в соответствии с законодательными актами РФ.
- **Министерство внутренних дел РФ, Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД)**
- контролирует соблюдение правил дорожного движения, а также нормативные правовые акты в области обеспечения безопасности дорожного движения,
- разрабатывает предложения по повышению безопасности дорожного движения,
- участвует в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения,
- вносит предложения по их совершенствованию,
- предоставляет в федеральную инспекцию труда информацию, необходимую для объективного рассмотрения причин и условий конкретных дорожно-транспортных происшествий.

- **Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России):**
 - осуществляет в установленном порядке разработку и реализацию федеральных целевых программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф,
 - участвует в установленном порядке в организации экспертизы деклараций безопасности объектов, деятельность которых связана с повышенной опасностью производства.
- **Министерство энергетики РФ:**
 - осуществляет надзор за техническим состоянием и безопасным обслуживанием электрических и тепловых установок потребителей электрической и тепловой энергии, оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, за соблюдением организациями правил устройства электрических установок, технической эксплуатации электрических и тепловых установок и требований безопасности при их эксплуатации, а также правил использования электрической, тепловой энергии и газа,
 - разрабатывает и издает нормативно-техническую документацию, осуществляет научно-техническую и информационную деятельность в области охраны труда.

● **Минздравсоцразвития РФ:**

- осуществляет контроль за выполнением организациями санитарных правил, гигиенических нормативов, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий,
- организует разработку и утверждает санитарные правила и нормы, гигиенические нормативы в области охраны труда, по организации и проведению медицинских осмотров работников,
- организует изучение профессиональной патологии, ее причин, методов диагностики, лечения и профилактики.

● **Прокуратура РФ:**

- осуществляет надзор за соблюдением законодательства о труде и об охране труда,
- участвует в проведении расследований причин аварий (катастроф), несчастных случаев со смертельным исходом и принимает соответствующие решения в пределах своей компетенции.

5. Инспектирование труда

- 4 мая 1994 г. образована Федеральная служба по труду и занятости, созданная при Минздравсоцразвития РФ (Роструд), которая осуществляет надзор и контроль за соблюдением по существу всего трудового законодательства, а не только законодательства об охране труда. При этом акценты трудового права ставятся на первый план и таким образом подчеркивается, что охрана труда является частью, специфической областью этого права.
- Что касается надзора и контроля непосредственно за охраной труда, то *Положением о Федеральной службе по труду и занятости определен круг задач и функций государственных инспекций труда, охватывающий практически все наиболее важные вопросы, связанные с обеспечением труда работников и защиты их прав в этой области.*
- Положением установлено, что Рострудинспекция и подведомственные ей государственные инспекции труда республик, краев, областей, городов федерального значения (т.е. Москва и Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов, районов и городов образуют единую систему надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда.

- **Руководство деятельностью Роструда и подведомственных ей государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации осуществляется государственным инспектором труда, который несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Федеральную службу по труду и занятости, и осуществление ею своих функций.**
- Он же назначает на должность и освобождает от должности не только работников аппарата Роструда, но и руководителей государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации и их заместителей. Какое-либо согласование кандидатур на эти должности не предусмотрено.
- **Структура территориальных отделений Рострудинспекции определяется направлениями ее деятельности, то есть создаются государственная правовая инспекция труда и государственная инспекция по охране труда, организационно-методическое руководство которыми возлагается на заместителей руководителя Рострудинспекции — Главного государственного инспектора труда Российской Федерации и заместителей руководителей Государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации.**

- Государственные инспекции труда осуществляют государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда в организациях, расположенных на соответствующих территориях; расследуют в установленном порядке несчастные случаи на производстве, анализируют их причины и разрабатывают предложения по предупреждению таких случаев; рассматривают в соответствии с законодательством дела об административных правонарушениях и др.
- Государственные инспектора труда вправе запрашивать и безвозмездно получать от руководителей и иных должностных лиц организаций, органов исполнительной власти документы, объяснения, информацию, необходимые для осуществления своих полномочий; предъявлять работодателям для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства о труде и охране труда, о восстановлении нарушенных прав граждан с предложением о привлечении виновных в этих нарушениях к дисциплинарной ответственности; привлекать к административной ответственности в установленном порядке лиц, виновных в нарушении законодательства о труде и охране труда.

Государственные инспекторы по охране труда наряду с указанными правами вправе:

- требовать в установленном порядке от работодателя принятия мер по устранению обнаруженных в ходе проверок нарушений;
- приостанавливать работу отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении нарушений требований охраны труда, которые создают угрозу жизни и здоровью работников, до устранения этих нарушений;
- отстранять от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знаний требований охраны труда.

Главный государственный инспектор труда Российской Федерации и руководители государственных инспекций труда наряду с на званными выше правами имеют право:

- приостанавливать деятельность организаций, в которых выявлены нарушения требований по охране труда, представляющие угрозу жизни и здоровью работников, до устранения этих нарушений;
- направлять в суды при наличии заключений государственной экспертизы условий труда требования о ликвидации организаций или прекращении деятельности их структурных подразделений.

Рострудинспекция осуществляет свою деятельность во взаимодействии:

- с правоохранительными органами, с федеральными органами исполнительной власти, которым предоставлено право осуществлять в пределах своих полномочий функции надзора и контроля,
- с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и
- органами местного самоуправления,
- объединениями работодателей и
- объединениями профессиональных союзов,
- другими государственными и общественными организациями.

6. Государственная экспертиза условий труда

- Государственная экспертиза условий труда в Российской Федерации осуществляется на федеральном и региональном уровнях.
- На федеральном уровне государственная экспертиза условий труда осуществляется Минздравсоцразвития, а на региональном уровне — государственными экспертизами условий труда субъектов Российской Федерации.

Задачами государственной экспертизы условий труда являются:

- контроль за условиями и охраной труда, качеством проведения аттестации рабочих мест по условиям труда,
- контроль за правильностью предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными или опасными условиями труда,
- подготовка предложений об отнесении организаций к классу профессионального риска в соответствии с результатами сертификации работ по охране труда в организациях.
- *Заключение государственной экспертизы условий труда является обязательным основанием для рассмотрения судом вопроса о ликвидации организации или ее подразделения при выявлении нарушения требований охраны труда (Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» ст. 21).*

- **Функции экспертизы условий труда возложены на Минздравсоцразвития РФ.**
- *Функции государственных экспертиз условий труда субъектов Российской Федерации на практике возлагаются на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведающие вопросами охраны труда.*

На государственные экспертизы условий труда в субъектах Российской Федерации возложены следующие функции:

- осуществление контроля за условиями и охраной труда, качеством проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, правильностью предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными или опасными условиями труда;
- подготовка предложений об отнесении организаций к классу профессионального риска в соответствии с результатами сертификации работ по охране труда в организациях;
- предоставление в учреждения медико-социальной экспертизы заключений о характере и об условиях труда застрахованных, которые предшествовали наступлению страхового случая;
- проведение государственной экспертизы условий труда на соответствие требованиям охраны труда проектов строительства и реконструкции производственных объектов, а также машин, механизмов, другого производственного оборудования и технологических процессов;

- проведение государственной экспертизы условий труда при лицензировании отдельных видов деятельности на территории субъекта Российской Федерации;
- осуществление государственной экспертизы условий труда по запросам органов государственного надзора и контроля, судебных органов, работодателей, работников, профессиональных союзов, их объединений и иных уполномоченных работниками представительных органов;
- выдача заключений по условиям труда для рассмотрения в судебном порядке вопроса о ликвидации организации или ее подразделения при выявлении нарушений требований охраны труда;
- оказание консультаций работодателям и работникам по вопросам оценки условий труда, проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, установления правильности предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу во вредных или опасных условиях труда.

Работникам подразделений государственной экспертизы условий труда субъектов Российской Федерации предоставляются следующие права:

- беспрепятственно посещать организации всех организационно-правовых форм. Допуск работников, выполняющих экспертную деятельность по условиям труда, в режимные организации должен осуществляться в установленном порядке;
- запрашивать и безвозмездно получать от руководителей и иных должностных лиц организаций необходимую для выполнения своей деятельности документацию;
- предъявлять работодателям или их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений или представления о приостановлении действия принятых в организации решений по вопросам предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными и опасными условиями труда, не соответствующих действующим законодательным и иным нормативным правовым актам.

7. Общественный контроль за охраной труда

- *Общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов работников в области охраны труда осуществляют профессиональные союзы и иные представительные органы работников.*
- Право профессиональных союзов на представительство и защиту социально трудовых прав и интересов работников закреплено в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».
- *Права профсоюзов и гарантии их деятельности распространяются на все первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации), а также на образованные ими профсоюзные органы и на профсоюзных представителей в пределах их полномочий.*
- Закрепленные в п. 2 ст. 22 Закона полномочия профессиональные союзы осуществляют через свои органы (профкомы и другие звенья профсоюзной системы), уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда и собственные правовые инспекции труда.

- Правовые инспекции труда создаются в отраслевых профсоюзах, объединениях профсоюзов, в составе межотраслевых органов, профкомах крупных предприятий.
- *В основе полномочий правовых инспекторов труда профсоюзов лежит предусмотренное в п. 3 ст. 19 названного выше закона право беспрепятственно посещать организации (предприятия) независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения.*
- Основные направления деятельности, права и обязанности технической инспекции труда профсоюза определены **Положением о технической инспекции труда.**

Технические инспекции труда выполняют следующие функции:

- принимают участие в разработке и формировании федеральных, региональных и отраслевых программ по вопросам охраны труда, специальных мер по социальной защите работников, пострадавших на производстве;
- вносят предложения в раздел «Охрана труда и экологическая безопасность» генерального, отраслевого и специального (регионального) соглашений;
- проводят выборочную экспертизу проектов на строительство и реконструкцию действующих объектов производственного назначения, новых технологий, оборудования, машин, механизмов, транспортных средств, а также средств коллективной и индивидуальной защиты работающих на соответствие их требованиям охраны труда и экологической безопасности;
- участвуют в разработке мероприятий по выводу из обращения вредных и опасных объектов и технологий, направленных на улучшение условий труда и окружающей природной среды;
- рассматривают обращения членов профсоюза по вопросам охраны труда и страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.

Так же как и инспекции труда, технические инспекторы имеют право:

- беспрепятственно посещать организации независимо от формы собственности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены конкретного профсоюза, для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением работодателем требований охраны труда;
- осуществлять выдачу работодателям обязательных к рассмотрению представлений об устранении выявленных нарушений законодательства об охране труда;
- предъявлять работодателю требования о приостановке работ, если продолжение этих работ создает непосредственную угрозу жизни или здоровью;
- проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников организации;
- принимать участие в расследовании несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве, а также самостоятельно вести их расследование;
- принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приемке в эксплуатацию производственных объектов, средств производства и транспортных средств в качестве независимых экспертов и др.