

МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСЬМО
от 13 сентября 2013 г. N 15-3-2597

**О МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ
ПО РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СИСТЕМЫ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА С УЧЕТОМ
ТИПОВОЙ ПРОГРАММЫ УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ И ОХРАНЫ ТРУДА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Департамент условий и охраны труда направляет разработанные ФГБУ "ВНИИ охраны и экономики труда" Минтруда России Методические **рекомендации** по разработке и реализации в субъектах Российской Федерации системы мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в области охраны труда с учетом Типовой программы улучшения условий и охраны труда в субъекте Российской Федерации для руководства в работе.

Директор Департамента
условий и охраны труда
В.А.КОРЖ

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СИСТЕМЫ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА С УЧЕТОМ
ТИПОВОЙ ПРОГРАММЫ УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ И ОХРАНЫ ТРУДА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одной из основных целей бюджетной политики на 2014-2016 гг. является использование механизмов повышения результативности бюджетных расходов, стимулов для выявления и использования резервов для достижения планируемых (установленных) результатов. Основным инструментом данного элемента бюджетной политики является программно-целевой метод, повышающий ответственность и заинтересованность ответственных исполнителей государственных программ за достижение наилучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов.

Одновременно в соответствии с нормой ст. 210 Трудового кодекса Российской Федерации принятие и реализация территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда является одним из основных направлений реализации государственной политики в области охраны труда.

**Правовые основания утверждения высшими
исполнительными органами государственной власти субъектов
Российской Федерации порядка формирования и реализации
государственных программ субъектов Российской Федерации**

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ) одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельное осуществление ими принадлежащих им полномочий.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять формы и процедуры реализации своих полномочий по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе принимать решения о формировании государственных программ субъекта Российской Федерации (далее - государственные программы), а также определять порядок их формирования и реализации.

В соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственные программы утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Сроки их реализации определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в устанавливаемом ими порядке. Порядок принятия решения о разработке, формировании и реализации указанных государственных программ устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой государственной программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим государственную программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формат реализации системы мероприятий государственной
политики, обеспечивающих достижение целей в области условий
и охраны труда

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием Бюджетного кодекса" (далее - федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ) статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регламентирующая порядок разработки, реализации и оценки программ в Российской Федерации, изложена в новой редакции, применяющейся к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2014 г. (на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.). В соответствии с этими изменениями из Бюджетного кодекса РФ исключено понятие "долгосрочная целевая программа" и соответственно правовые основания разработки и реализации долгосрочных целевых программ.

Статьей 25 Федерального закона от 7 мая 2013 г. N 104-ФЗ закреплена возможность реализации федеральных целевых программ до окончания сроков их реализации. В отношении долгосрочных целевых программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ такая возможность не предусмотрена.

Учитывая изложенное выше и в соответствии с письмом Минфина России от 17 июня 2013 г. N 02-16-03/22554, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с 1 января 2014 года не вправе осуществлять реализацию долгосрочных целевых программ, независимо от даты их утверждения <1>.

<1> В настоящее время планируется внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми реализация региональных целевых программ возможна до 1 января 2015 года.

В соответствии с письмом Минфина России от 5 июля 2013 г. N 02-16-03/26124 продолжение реализации мероприятий, предусмотренных в рамках долгосрочных целевых программ (ДЦП), возможно путем включения указанных мероприятий в формируемые либо утвержденные государственные программы. При этом допустимо:

- включение отдельных составных частей ДЦП (подпрограмм, мероприятий) в структуру одной или нескольких государственных программ в качестве их подпрограмм, основных мероприятий, мероприятий в составе основных мероприятий;

- преобразование всей ДЦП в подпрограмму государственной программы; в этом случае возможно сохранение ДЦП как документа, утвержденного отдельным актом, при условии указания на ее принадлежность к государственной программе в качестве подпрограммы;

- преобразование (переименование) действующих ДЦП в государственные программы.

По решению органов государственной власти субъекта Российской Федерации возможно также прекращение действия ДЦП с 1 января 2014 года с продолжением реализации предусмотренных в них мероприятий в качестве непрограммных вплоть до момента формирования государственных программ и определения принадлежности таких мероприятий в соответствии с перечнем и структурой государственных программ.

Таким образом, с 1 января 2014 года программы (комплекс мероприятий) субъектов Российской Федерации в области улучшения условий и охраны труда могут реализовываться в форме:

- государственной программы субъекта Российской Федерации;

- подпрограммы государственной программы субъекта Российской Федерации (далее - подпрограмма), основных мероприятий, мероприятий в составе основных мероприятий государственных программ (в качестве обоснования выделения подпрограмм может использоваться в том числе обоснование вклада подпрограммы в достижение целей государственной программы).

При реализации системы мероприятий по улучшению условий и охраны труда в субъекте Российской Федерации в форме ведомственной целевой программы (на основании ст. 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации) следует учитывать, что ведомственная целевая программа направлена на осуществление органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной политики в установленной сфере деятельности, а также на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы и обеспечивается объемом бюджетных ассигнований на ее реализацию.

Вид акта высшего исполнительного органа государственной
власти субъекта Российской Федерации об утверждении
государственной программы субъекта Российской Федерации

В соответствии со ст. 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

В случае разделения в субъекте Российской Федерации должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе издавать указы и распоряжения, а руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации - постановления и распоряжения (по аналогии с нормами с ч. 1 ст. 90 и ч. 1 ст. 115 Конституции

Российской Федерации).

В соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственная программа утверждается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, т.е. постановлением.

Источники финансирования государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации

Возможные источники финансирования реализации государственных программ (подпрограмм), а также порядок и форма указания соответствующих расходов при подготовке проектов государственных программ (подпрограмм) устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации.

К таким источникам могут быть отнесены:

- средства федерального бюджета;
- средства бюджета субъекта Российской Федерации;
- средства бюджетов муниципальных образований;
- средства внебюджетных фондов (в том числе Фонда социального страхования Российской Федерации);
- средства государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций.

В случае если нормы регионального законодательства о разработке и реализации государственных программ содержат указания на возможность участия государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также допускается возможность использования средств внебюджетных фондов, необходимо в аналитических целях указывать оценку объемов внебюджетных средств на реализацию целей и задач государственной программы по установленной форме.

Участие организаций (Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд), государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций) в реализации государственной программы (подпрограммы) с указанием объемов предполагаемого финансирования отдельных мероприятий возможно оформлять соглашением.

В части привлечения к участию в реализации мероприятий государственных программ Фонда следует учитывать, что в соответствии с п. 6 Положения о Фонде, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. N 101, одной из основных задач Фонда является участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников. В соответствии с Федеральным законом 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" и приказом Минтруда России от 10 декабря 2012 г. N 580н "Об утверждении Правил финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами" Фонд вправе принимать решения в пределах предусмотренных бюджетных ассигнований о направлении страхователем до 20 процентов сумм страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на финансовое обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами.

В части привлечения к реализации мероприятий государственных программ (подпрограмм) средств работодателей следует учитывать, что в соответствии со ст. 226 Трудового кодекса Российской Федерации финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда работодателями (за исключением государственных унитарных предприятий и федеральных учреждений) осуществляется в размере не менее 0,2 процента суммы затрат на производство продукции (работ, услуг). Типовой перечень ежегодно реализуемых работодателем за счет указанных средств мероприятий по улучшению условий и охраны труда и снижению уровней профессиональных рисков утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 1 марта 2012 г. N 181н "Об утверждении Типового перечня ежегодно реализуемых работодателем мероприятий по улучшению условий и охраны труда и снижению уровней профессиональных рисков".

При этом необходимо учитывать, что средства, получаемые работодателями от Фонда в рамках финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, в объеме до 20 процентов сумм страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, не должны учитываться в аналитических целях дважды в случае указания на участие в реализации государственной программы Фонда в объеме соответствующих финансовых ресурсов.

В части привлечения к участию в государственной программе бюджетных учреждений необходимо учитывать, что в случае оказания федеральными государственными учреждениями государственных услуг (работ) юридическим и (или) физическим лицам государственная программа (подпрограмма) может содержать прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации государственной программы (подпрограммы), включая объемы финансирования государственного задания.

Формирование государственной программы (подпрограммы) субъекта Российской Федерации по улучшению условий и охраны труда

Государственная программа (подпрограмма) улучшения условий и охраны труда представляет собой взаимоувязанные по целям, срокам реализации и ресурсам мероприятия и инструменты государственной политики, обеспечивающие достижение целей государственной политики в сфере охраны труда. Подпрограммы, как правило, могут содержать ведомственные целевые программы и основные мероприятия.

Государственная программа (подпрограмма) улучшения условий и охраны труда может иметь следующую структуру:

1. Паспорт государственной программы (подпрограммы), который содержит следующую информацию:

- исполнитель государственной программы (подпрограммы), соисполнители государственной программы;
- участники государственной программы (подпрограммы);
- программно-целевые инструменты государственной программы (подпрограммы);
- цели государственной программы (подпрограммы);
- задачи государственной программы (подпрограммы);
- целевые индикаторы и показатели государственной программы (подпрограммы);
- этапы и сроки реализации государственной программы (подпрограммы);
- объемы бюджетных ассигнований государственной программы (подпрограммы);
- прогнозная (справочная) оценка расходов государственных внебюджетных фондов и юридических лиц на реализацию целей государственной программы (подпрограммы);
- ожидаемые результаты реализации государственной программы (подпрограммы).

2. Текстовая часть государственной программы (подпрограммы) по следующим разделам.

2.1. Характеристика сферы реализации государственной программы (подпрограммы), описание основных проблем в указанной сфере и прогноз ее развития.

Для характеристики ситуации и основных проблем рекомендуется использовать материалы Доклада Минтруда России в Правительство Российской Федерации об основных направлениях реализации государственной политики в сфере условий и охраны труда за 2012 год.

Текущая ситуация и основные проблемы в сфере охраны и условий труда характеризуется посредством описания:

- показателей производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в субъекте Российской Федерации;
- причин производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- показателей удельного веса занятых в неблагоприятных условиях труда;
- показателей инвалидности, связанной с профессиональными заболеваниями и производственным травматизмом;
- экономических издержек, связанных с неблагоприятными условиями труда;
- результатов контрольно-надзорной деятельности за соблюдением требований трудового законодательства в сфере охраны труда;
- состояния нормативной правовой базы субъекта Российской Федерации в сфере охраны труда;
- других показателей.

Прогноз состояния сферы реализации государственной программы (подпрограммы) строится на основе анализа тенденций по вышеуказанным показателям с учетом прогноза занятости в видах экономической деятельности в среднесрочной перспективе (на основе прогноза баланса трудовых ресурсов, подготавливаемого Минтрудом России).

2.2. Приоритеты государственной политики в сфере реализации государственной программы (подпрограммы), цели (при необходимости), задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов, сроков и контрольных этапов реализации государственной программы (подпрограммы).

Стратегической целью государственной политики в области охраны труда является улучшение условий труда работников и, как следствие, снижение уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

Индикаторами достижения указанной цели являются:

- численность пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1 тыс. работающих;
- численность пострадавших в результате несчастных случаев на производстве со смертельным исходом в расчете на 1 тыс. работающих;
- численность лиц с установленным в текущем году профессиональным заболеванием в расчете на 10 тыс. работающих;
- численность первично вышедших на инвалидность по трудовому увечью в расчете на 10 тыс. работающих;
- удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, к общей численности занятых в экономике региона (%);
- количество рабочих мест, в отношении которых проведена специальная оценка условий труда, и удельный вес работников, занятых на этих рабочих местах, от общего количества занятых в экономике региона (%);
- количество рабочих мест, на которых улучшены условия труда.

Для достижения этой цели в рамках государственной программы (подпрограммы) должны решаться следующие задачи:

- обеспечение оценки условий труда работников и получения работниками объективной информации о состоянии условий труда на их рабочих местах;
- реализация превентивных мер, направленных на снижение уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, включая совершенствование лечебно-профилактического обслуживания

работающего населения;

- обеспечение непрерывной подготовки работников по охране труда на основе современных технологий обучения;

- совершенствование нормативной правовой базы по охране труда;

- информационное обеспечение и пропаганда охраны труда.

При формировании показателей эффективности решения указанных задач рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи государственной программы (подпрограммы));

точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации государственной программы (подпрограммы));

объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для исполнителей подпрограммы, подведомственных им федеральных органов исполнительной власти и организаций к искажению результатов реализации государственной программы (подпрограммы));

достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки государственной программы (подпрограммы));

однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике);

своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год).

2.3. Характеристика ведомственных целевых программ и основных мероприятий подпрограммы.

При наличии ведомственных целевых программ и (или) выделении основных мероприятий в рамках подпрограммы их характеристика содержит сведения о сроке, исполнителе, ожидаемом непосредственном результате их реализации, взаимосвязи с показателями подпрограммы и о последствиях нереализации основного мероприятия. Как правило, основное мероприятие должно быть направлено на решение конкретной задачи государственной программы (подпрограммы).

2.4. Прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации государственной программы (подпрограммы).

При оказании государственными учреждениями субъекта Российской Федерации государственных услуг (работ) в рамках государственной программы (подпрограммы) указываются сводные показатели государственных заданий по этапам реализации подпрограммы, включая объемы финансирования таких услуг (работ).

2.5. Информация об участии государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также государственных внебюджетных фондов в реализации государственной программы (подпрограммы).

В случае привлечения к участию в мероприятиях государственной программы (подпрограммы) внебюджетных фондов и юридических лиц необходимо указать, в каких мероприятиях (основных мероприятиях) предполагается их участие и в чем именно оно заключается.

2.6. Обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации государственной программы (подпрограммы).

Объем необходимых финансовых ресурсов должен быть обоснован по каждому основному мероприятию ведомственной целевой программы.

В случае привлечения к участию в мероприятиях государственной программы (подпрограммы) внебюджетных фондов и юридических лиц дается оценка объемов внебюджетных средств на реализацию целей и задач государственной программы (подпрограммы).

2.7. Анализ рисков реализации государственной программы (подпрограммы) и описание мер управления рисками.

Анализ рисков реализации государственной программы (подпрограммы) и описание мер управления рисками предполагают:

- идентификацию факторов риска по источникам возникновения и характеру влияния на ход и результаты реализации государственной программы (подпрограммы);

- качественную и, по возможности, количественную оценку факторов рисков;

- обоснование предложений по мерам управления рисками реализации государственной программы (подпрограммы).