

Трудоправовые ограничения в сфере контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства

Л.Г. Джиджавадзе

ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет
им. П.Г. Демидова», г. Ярославль

В статье анализируется риск-ориентированный подход, применяемый органами контроля и надзора в сфере труда при проведении контрольных мероприятий. Автором исследуются индикаторы риска, заложенные в основу данной системы, и вносятся предложения по совершенствованию российского законодательства как путем модификации уже существующих индикаторов, так и разработки новых. Риск-ориентированный подход рассматривается как инструмент ограничения пределов вмешательства органов государственной власти в деятельность работодателя. Оптимизация контрольной деятельности является важным механизмом обеспечения баланса интересов работника и работодателя. Новизна данной работы заключается в применении комплексного метода к анализу риск-ориентированного подхода и рассмотрению его через призму трудово-правовых ограничений.

Ключевые слова: *трудо-правовые ограничения, контроль и надзор, контрольные мероприятия, индикаторы риска, производственный травматизм, трудовое законодательство.*

Институт контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства (далее – институт контроля) является важной составляющей отрасли трудового права, потому что с помощью него обеспечивается выполнение нормативных положений всех институтов трудового права. Как подчеркивает С.В. Колобова, государственный контроль и надзор является составной частью механизма защиты прав работника [8]. Построение эффективной модели в сфере контроля и надзора немыслимо без ограничений в трудовом праве. Перед тем как перейти к анализу отдельных проблем института контроля, представляется необходимым выделить особенности трудово-правовых ограничений, характерных для данной совокупности отношений. Так, к ним можно отнести:

1. Ограничения института контроля носят преимущественно публичный характер. Еще Л.С. Таль обращал внимание на то, что отношения по государственному надзору относятся к публичному трудовому праву [11].

2. Межотраслевой характер ограничений. Ни в одном из институтов трудового права нет такой тесной связи с административным правом,

как в институте трудового контроля и надзора. Эта специфика относится и к трудовым ограничениям.

3. Особенностью закрепления данных ограничений выступает тот аспект, что большая доля ограничений регламентируется на подзаконном уровне. Подзаконные нормативно-правовые акты (далее – НПА) конкретизируют ограничения, содержащиеся в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ), и закрепляют самостоятельные ограничения, в силу прямого указания закона. Так, ограничения в области трудового контроля и надзора содержатся в постановлениях Правительства РФ, актах Министерства труда и социальной защиты, актах Федеральной службы по труду и занятости и т. д.

4. Ограничения устанавливаются в отношении контрольно-надзорных органов (например, ограничение оснований проведения контрольных мероприятий и др.). В некоторых случаях ограничения института контроля направлены на работодателей (например, ограничения в виде обязанности по исполнению требований должностных лиц, по предоставлению необходимой информации и др.).

5. Содержательные особенности ограничений. Так, к характерным ограничениям института контроля относятся: а) ограничения перечня контрольных мероприятий, б) ограничение оснований проведения мероприятий, в) ограничение компетенции органов по контролю и надзору, г) процедурные ограничения, д) ограничения как обязанность содействовать в проведении контроля и надзора путем предоставления информации, обеспечения доступа на территорию и т. п.

Важной задачей законодателя и правоприменителя является, с одной стороны, обеспечение баланса между реализацией целей и задач контроля и надзора, а с другой стороны, продолжение нормального функционирования организации или индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводятся контрольные и иные мероприятия. Стоит обратить внимание на то, что в рамках проведения контроля и надзора существует угроза возникновения следующих препятствий для деятельности работодателя: а) кадровые проблемы, связанные с маневром личного состава, расстановкой кадров; б) изъятие документации; в) затруднение распоряжения денежными средствами и др. Законодатель осознает наличие такой проблемы и с этой целью вводит систему «рисков», которая и будет нами подробно проанализирована.

Данная система регламентируется в гл. 5 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ (далее – ФЗ-248) [1]. Проанализировав дефиницию термина «риск», закрепленную в п. 2 ст. 22 ФЗ-248, можно сделать вывод, что к нему относятся обстоятельства, которые создают угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям. Система оценки рисков [6] согласно п. 3 ст. 23 ФЗ-248 преследует две цели: а) преодоление и (или) минимизация ограничений, возникающих для

работодателя при проведении контрольных мероприятий; б) оптимизация деятельности контрольных и надзорных органов, обеспечивающая достаточный охват всех объектов контроля.

В соответствии со ст. 23 ФЗ-248 применение риск-ориентированного подхода предусматривает выделение индикаторов риска, которые, с одной стороны, являются основанием проведения внеплановых контрольных мероприятий, а с другой – от них будет зависеть отнесение объектов контроля к определенной категории риска. От этого будет зависеть частота проведения плановых контрольных мероприятий. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 [3] из видов государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, исключен контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства. Но это не означает, что отнесение работодателя к определенной категории риска не влияет на периодичность контрольных мероприятий [7]. Данный вывод следует из п. 10 Положения о государственном контроле, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21.07.2021 г. № 1230 [2], предусматривающего применение риск-ориентированного подхода и при трудовом контроле.

Согласно приложению Постановления Правительства РФ № 1230 можно выделить следующие индикаторы риска причинения вреда охраняемым законам интересам:

1. Уровень травматизма на производстве. В данном показателе учитываются как частота несчастных случаев, так и их вид (тяжелый, со смертельным исходом) (п. 8, 11 приложения (далее – Приложение о критериях риска) Постановления Правительства РФ № 1230).

2. Наличие задолженности по заработной плате (пп. «в» п. 11 Приложения о критериях риска). Данный индикатор влияет на коэффициент устойчивости поведения работодателя, который учитывается при определении категории риска.

3. Факты привлечения работодателя к административной ответственности за нарушение норм трудового законодательства (п. 7 Приложения о критериях риска). Аналогично влияет на коэффициент устойчивости поведение работодателя.

4. Показатель потенциального вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда. Он имеет заранее установленное значение в зависимости от отрасли (наиболее опасным видом деятельности считается добыча полезных ископаемых). Перечень содержится в Постановлении Правительства РФ № 1230.

5. Среднесписочная численность работников. Данный индикатор учитывается в рамках показателя, отражающего широту охвата неблагоприятных последствий. Данный критерий имеет заранее установленный коэффициент и варьируется в зависимости от

среднесписочной численности работников (чем больше работников, тем выше риск) (п. 5 Приложения о критериях риска).

Кроме этого, вопросы риска еще регулируются Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 30.11.2021 г. № 838н (далее – Приказ Минтруда № 838н) [5]. В данном акте указаны такие индикаторы риска, как: отсутствие кадровых перестановок, негативная динамика производственного травматизма, наличие в отношении работодателя производства по делу о банкротстве, отсутствие или устаревание результатов специальной оценки условий труда и др.

Таким образом, проанализировав риск-ориентированный подход, в целях совершенствования российского законодательства можно внести следующие предложения:

1. В качестве индикатора риска необходимо учитывать не только факт привлечения к административной ответственности, но и факт привлечения к уголовной ответственности работодателя за нарушение норм трудового законодательства. При этом удельный вес коэффициента, который учитывается при определении категории риска, должен быть больше, т. к. преступление обладает высокой степенью общественной опасности (т. е. если в соответствии с п. 7 Приложения о критериях риска при административных правонарушениях коэффициент 0,1, то при преступлении предлагаю установить 0,2).

2. Индикатор производственного травматизма необходимо скорректировать в следующих аспектах:

– во-первых, учету должна подлежать отрицательная динамика в отношении не только несчастных случаев на производстве, повлекших легкие последствия, но также в отношении иных видов несчастных случаев. При этом чем тяжелее последствия, тем необходимый показатель роста количества несчастных случаев, требующийся для квалификации в качестве отрицательной динамики, должен быть меньше (т. е. если прирост легких несчастных случаев должен составлять 3, то несчастных случаев с тяжелыми последствиями – 1);

– во-вторых, необходимо скорректировать терминологию в связи с закреплением в ст. 226 ТК РФ обязанности по расследованию микротравм. Они также должны учитываться при определении категории риска. Но удельный прирост микротравм, необходимый для констатации отрицательной динамики, должен быть выше (например, увеличения на 5 за отчетный период). Еще необходимо разграничить понятия «несчастный случай с легкими последствиями» и «микротравма». В то же время микротравмы должны быть включены в составляющие показателя потенциального вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда;

– в-третьих, ни в Постановлении Правительства РФ № 1230, ни в Приказе Минтруда № 838н не выделяется такой индикатор риска, как количество и динамика в отношении профессиональных заболеваний,

связанных с производством. Данный критерий должен найти отражение аналогично несчастным случаям (необходимо, чтобы учитывалась как отрицательная динамика, в то же время профессиональные заболевания должны быть составляющей показателя потенциального вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда).

3. В соответствии с разделом III Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. (далее – Концепция о контрольной деятельности), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 21.12.2023 г. № 3745-р [4], важным направлением совершенствования риск-ориентированного подхода является не только корректировка существующих индикаторов, но и разработка и внедрение новых (их градация, расширение и более точная настройка). Так, в данном правовом акте обращается внимание на следующие критерии, по которым определяется необходимость отнесения юридического факта к индикаторам риска: а) массовость нарушений (наиболее часто нарушаемым требованиям); б) критичность нарушений (имеют наиболее негативные последствия); в) вероятность нарушения обязательных требований.

Так, российское законодательство в качестве индикаторов рассматривает юридические факты, влекущие или создающие угрозу жизни и здоровью работника (в рамках такого индикатора, как производственный травматизм), нарушающие нормы российского законодательства об оплате труда (такой индикатор, как выплата заработной платы ниже МРОТ, наличие задолженности по заработной плате), недополучение социальным фондом обязательных отчислений со стороны работодателя. Иные нарушения отдельно не выделяются, а находятся в таком индикаторе, как факт привлечения работодателя к административной ответственности.

Конечно, отнести все нарушения к индикаторам риска не представляется возможным и целесообразным, т. к. это значительно усложнит риск-ориентированный подход. Но в то же время внедрение новых индикаторов позволит повысить качество и оперативность их срабатывания при принятии мер реагирования.

В качестве новых индикаторов предлагаю установить следующие показатели:

1. Наличие фактов уклонения работодателя от заключения трудового договора. Предлагаемый индикатор отвечает критериям, указанным в Концепции о контрольной деятельности. Во-первых, число нарушений в области ненадлежащего оформления трудового договора увеличивается, о чем свидетельствуют статистические данные деятельности Роструда. Обращения граждан, связанные с проверкой надлежащего оформления трудового договора, в общей массе занимают второе место после вопросов заработной платы [9]. Кроме этого, в соответствии с данными Росстата уровень неформальной занятости

растет [10]. Что касается критичности данного нарушения, то уклонение от оформления трудового договора создает неблагоприятные последствия как для работника (создание правовой неопределенности, снижение уровня гарантий), так и для государства (уклонение от уплаты страховых взносов и иных обязательных платежей). Вероятность нарушений в этой области высокая ввиду того, что лицо, ищущее работу, вынуждено идти на условия работодателя, в том числе и незаконные.

2. Определенный процент доли незаконных увольнений. Нарушения в этой области также носят массовый характер в соответствии со статистическими данными Росстата, Роструда. О критичности данных нарушений свидетельствует тот факт, что работник лишается самого главного – трудовой функции и, следовательно, теряет возможность получения дохода, необходимого для существования его самого и членов семьи. Вероятность нарушений в этой области также высокая ввиду того, что работодатели часто скрывают незаконные увольнения под мнимыми основаниями (сокращение численности и штата), самостоятельно своими действиями (посредством скрытых форм моббинга [12], в том числе посредством психологического давления, создания неблагоприятного рабочего климата и т. д.) вынуждают работника уволиться по собственному желанию. Все это свидетельствует об актуальности введения этого индикатора.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

2. Постановление Правительства РФ от 21.07.2021 г. № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5804.

3. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

4. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 г. № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и плана-графика по ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 30.11.2021 г. № 838н «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных

нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Антонова Н.А. Особенности правового регулирования контрольной деятельности государства на современном этапе // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 4 (64). С. 23–29.

7. Бекетова Н.А. Как понизить категорию риска работодателя? // Кадровик-практик. 2024. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Колобова С.В. Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства как основной способ защиты трудовых прав работников // Современное право. 2022. № 9. С. 58–62.

9. Обзор обращений граждан, поступивших в Федеральную службу по труду и занятости за 2023 год [Электронный ресурс]. URL: <https://rostrud.gov.ru/room/obrashcheniya-grazhdan/obzor-obrashcheniy/2023/obzor-obrashcheniy-2023/> (дата обращения: 27.09.2024).

10. Рабочая сила, занятость и безработица в России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13211> (дата обращения: 27.09.2024).

11. Таль Л. С. Очерки промышленного права. М.: тип. Г. Лиснера и Д. Собко, 1916. 127 с.

12. Лушников А. М., Чуча С. Ю., Смирнов Д. А. Моббинг в трудовом праве и психологии: опыт междисциплинарного подхода // Государство и право. 2022. № 7. С. 155–161.

Об авторе:

ДЖИДЖАВАДЗЕ Леван Гияевич – аспирант, ассистент кафедры трудового и финансового права ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова» (150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 14) SPIN-код: 8207-8096, AuthorID: 938766, ORCID ID: 0000-0002-3745-5397, e-mail: levandzhidzhavadze@yandex.ru

Labor law restrictions in the field of control and supervision of compliance with labor legislation

L.G. Dzhidzhavadze

Yaroslavl State University named after P.G. Demidov, Yaroslavl

The article analyzes the risk-oriented system used by the labor control and supervision authorities in carrying out control measures. The author examines the risk indicators underlying this system and makes suggestions for improving Russian legislation both by modifying existing indicators and by developing new ones. The risk-based system is considered as a tool to limit the limits of government intervention in the activities of the employer. Optimization of control activities is an important mechanism for ensuring a balance between the interests of the employee and the employer.

Keywords: *labor restrictions, control and supervision, control measures, risk indicators, occupational injuries, labor legislation.*

About author:

DZHIDZHAVADZE Levan – Postgraduate student, assistant of the Department of Labor and Financial Law of the Yaroslavl State University named after P.G. Demidov (150000, Yaroslavl, Sovetskaya str., 14) SPIN-code: 8207-8096, AuthorID: 938766, ORCID ID: 0000-0002-3745-5397, e-mail: levandzhidzhavadze@yandex.ru

Джиджавадзе Л.Г. Трудовые ограничения в сфере контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 4 (80). С. 147–154.

Статья поступила в редакцию 02.10.2024 г.

Подписана в печать 12.12.2024 г.