

Сапфинова Аполлинурия Александровна

Sapfirova Apollinaria Aleksandrovna

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой земельного,  
трудового и экологического права  
Кубанского государственного аграрного  
университета имени И.Т. Трубилина

LLD, Professor,  
Head of the Land, Labour  
and Environmental Law Department,  
Kuban State Agrarian University

## «МОДЕЛЬ СООТВЕТСТВИЯ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ВНЕДРЕНИЯ [1]

## CONGRUENCE MODEL IN THE ACTIVITIES OF THE FEDERAL LABOUR INSPECTORATE: THE CURRENT STATE AND IMPLEMENTATION TRENDS [1]

### Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы воплощения «модели соответствия» в деятельности Федеральной службы по труду и занятости. Показаны современные тенденции осуществления данным органом государства отдельных аспектов «модели соответствия»: усиление профилактики нарушений трудовых прав работников и внедрение риск-ориентированного подхода при реализации полномочий государственными инспекторами труда. Сделаны выводы о том, что профилактика нарушения трудового законодательства не может быть достигнута за счет существенного снижения количества плановых проверок, направленных преимущественно на предупреждение нарушений трудовых прав, а также путем фактического выведения из-под юрисдикции Роструда значительного объема работодателей, относящихся к категории низкого риска, несмотря на оставшуюся возможность проведения в отношении них внеплановых проверок. На основе анализа действующего законодательства и данных о деятельности федеральной инспекции труда предлагается установить приоритет плановых (комплексных) проверок Роструда, а внеплановые проверки передать на рассмотрение иным субъектам защиты трудовых прав – профсоюзам, комиссиям по трудовым спорам, юрисдикция которых распространялась бы на несколько работодателей, и т. д. Данная несудебная система защиты может явиться началом развития системы негосударственного трудового аудита.

### Ключевые слова:

профилактика нарушений трудовых прав, риск-ориентированный подход, плановые и внеплановые проверки, защита трудовых прав.

### Summary:

The article deals with the implementation of the congruence model in the activities of the Federal Service for Labour and Employment (Rostrud). It shows the current trends in the application of certain aspects of this model by the abovementioned state body. They include enhancing the prevention of violations of workers' labour rights and introducing a risk-based approach when exercising the powers granted to state labour inspectors. It is concluded that the prevention of labour laws violation can not be achieved by a significant reduction in the number of planned inspections primarily aimed at preventing violations of labour rights as well as by the removal from the jurisdiction of Rostrud of a significant number of employers classified as a low risk despite the available opportunity to conduct unscheduled inspections against them. Based on the analysis of the current legislation and data on the activities of the Federal Labour Inspectorate, the author proposes to prioritize Rostrud's planned (integrated) inspections and refer the unscheduled inspections to other actors of labour rights protection such as trade unions, labour disputes commissions which jurisdiction can be applied to several employers. This non-judicial protection system can be the beginning of the development of the system of non-state employment audit.

### Keywords:

prevention of violations of labour rights, risk-based approach, planned and unscheduled inspections, protection of labour rights.

В современных условиях основу деятельности федеральной инспекции труда составляет «модель соответствия», которая является приоритетной по сравнению с «моделью санкций», превалявавшей в деятельности федеральной инспекции труда до 2013 г. На встрече научно-педагогических работников с представителями Министерства труда и социальной защиты РФ, состоявшейся 29 июня 2017 г. в рамках международной научно-практической конференции «История и научное прогнозирование развития трудового права и права социального обеспечения (Третьи Гусовские чтения)», представителями Минтруда было озвучено, что в рамках «модели соответствия» будет реализована основная цель государственной политики в области охраны труда и дальнейшего правового регулирования охраны труда – предупреждение нарушений трудовых прав, а также обозначено основное направление деятельности Роструда – риск-ориентированный подход. Именно с помощью профилактики нарушений в области охраны труда и риск-ориентированного подхода, направленных на пропаганду соблюдения работодателями трудового законодательства в целом и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудо-

вого права, несомненно, будет усилена перспектива внедрения в деятельность федеральной инспекции труда «модели соответствия». Суть этой модели заключается в сотрудничестве работодателей и федеральной инспекции при одновременной защите трудовых прав работников. Оно (сотрудничество) достигается путем как профилактики нарушений трудовых прав, применения риск-ориентированного подхода, так и объявления предупреждения работодателям, впервые совершившим административное правонарушение, и т. д.

Ученые не раз исследовали деятельность федеральной инспекции труда, отмечая положительные и отрицательные стороны ее полномочий [2], что, на наш взгляд, совершенно верно. Однако остается до конца не выявленным, что же должны представлять собой профилактические меры в сфере труда и риск-ориентированный подход.

Функционирование федеральной инспекции труда осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок (ст. 360 Трудового кодекса РФ, федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») [3]. И если внеплановые проверки, результатом проведения которых должна являться защита (восстановление) нарушенных трудовых прав конкретных работников, поскольку они организуются, как правило, по обращениям работников, то плановые (комплексные) проверки, охватывающие всю трудовую деятельность работодателя в отношении всех его работников, – это как раз и есть один из видов предупреждений нарушений трудовых прав работников. Плановые (комплексные) проверки имеют место тогда, когда надо не только восстановить нарушенные трудовые права работников, но в большей степени предотвратить возможные нарушения. Плановые проверки призваны показать общую картину соблюдения работодателями трудового законодательства. Думается, что именно с помощью плановых проверок можно осуществить профилактику нарушений в сфере труда, поскольку превентивный характер плановых проверок очевиден.

Обратимся к статистике, которая ведется Федеральной службой по труду и занятости (Роструд). Анализ соотношения проводимых плановых и внеплановых проверок демонстрирует, что количество внеплановых проверок значительно превышает число плановых. Так, если в 2012 г. проведено 135 309 проверок, из которых внеплановых – 100 632, то в 2016 г. из 134 543 проверок внеплановых – 116 445. Иными словами, количество проведенных плановых проверок за 4 года фактически снизилось с 1/4 до 1/5 объема всех проведенных проверок [4].

Обратим также внимание на тот факт, что в своих докладах об осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, Федеральная служба по труду и занятости многократно подчеркивала, что число государственных инспекторов труда постепенно снижается, что позволяет обеспечить проведение плановых проверок в отношении одного субъекта хозяйственной деятельности только один раз в 26 (2014 г.) – 28 лет (2016 г.). И если такие цифры сопровождают плановые проверки, то как тогда рассматривать нагрузку инспектора по выполнению внеплановых проверок? Например, в 2012 г. одним инспектором в среднем рассматривалось 96,6 обращения (при среднем количестве проверок – 56,8), а в 2016 г. – 217 обращений (при среднем количестве проверок – 64). Это огромная нагрузка на одного инспектора, особенно если учесть количество необоснованных обращений работников. Так, в 2015 г. из 400 529 обращений признаны обоснованными только 145 724, в 2016 г. из 456 182 обращений обоснованных только 160 336 [5].

Применение риск-ориентированного подхода к проведению Рострудом надзорных мероприятий полностью перевернуло всю его деятельность, показывая односторонность внедрения «модели соответствия». Согласно положениям риск-ориентированного подхода работодатели (юридические лица и индивидуальные предприниматели) должны быть отнесены к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, от выбора которых зависит периодичность плановых проверок: для категории высокого риска – один раз в 2 года, значительного риска – один раз в 3 года, среднего риска – не чаще чем один раз в 5 лет, умеренного риска – не чаще чем один раз в 6 лет, для категории низкого риска плановые проверки вообще не проводятся [6]. Суть данного подхода заключается в том, чтобы надзор Рострудом осуществлялся преимущественно в отношении работодателей, подпадающих в категории выше низкого риска (например, работодатели в сфере строительства, энергетики, транспорта, машиностроения, перевозки пассажиров и т. д.). Очевидно, что таких работодателей на территории РФ немного. Большинство работодателей как раз охвачены категориями низкого риска. Именно по отношению к ним ранее действовавшие превентивные меры нарушений трудовых прав работников (плановые проверки) практически полностью престанут применяться. Эти работодатели будут осуществлять самопроверки с возможной передачей электронных материалов в инспекцию, которая в случае выявления нарушений применит «мягкие виды наказания», информирование, консультирование, но не административный штраф.

Конечно, при поступлении обращения работника, состоящего в трудовых отношениях с работодателем, отнесенным к категории низкого риска, Роструд проведет внеплановую проверку. Как подчеркнул в своем выступлении руководитель Государственной инспекции труда в Московской области, преимущественно надзор будет осуществляться в отношении работодателей, деятельность которых связана с высоким риском для жизни и здоровья работников [7]. Однако инспекция всегда среагирует на жалобы работников в связи с нарушениями их трудовых прав другими работодателями. Представляется, что руководитель инспекции не принимает во внимание, что далеко не каждый работник работодателя, отнесенного к категории низкого риска, обратится в инспекцию труда. Вот и получается, что полномочие инспектора труда, которое позволяло без обращения работника в инспекцию предотвратить нарушение его трудовых прав или восстановить их, теперь не может быть реализовано. Более того, стали появляться интернет-публикации, в которых обсуждаются вопросы выдачи сертификата, который освободит работодателя от плановых проверок инспекций труда [8].

Изложенное позволяет сделать несколько выводов и предложений.

Мероприятия, направленные на предупреждение нарушений трудовых прав работников, а именно плановые проверки, постепенно будут сокращаться, уступая место проведению внеплановых проверок, т. е. проверок по жалобам и иным обращениям работников. Это значит, что количество мероприятий по профилактике нарушений трудовых прав будет значительно снижено за счет рассмотрения обращений работников по вопросам уже свершившегося нарушения трудовых прав. Таким образом, приоритет плановых проверок уже утрачен. Представляется, что провозглашение профилактики как цели в области охраны труда не соотносится с теми мероприятиями, которые в настоящее время проводит Роструд в виде внедрения «модели соответствия». Существенное увеличение количества внеплановых проверок в ущерб плановым означает ослабление профилактических мероприятий, т. е. предупреждения нарушений трудовых прав работников. Роструд фактически реагирует на нарушение трудовых прав, но не предупреждает эти нарушения и не проводит профилактику нарушениями работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Поэтому такая цель в области охраны труда, как профилактика нарушений трудовых прав, должна достигаться способами отнюдь не в ущерб традиционным превентивным мероприятиям.

Практически только треть обращений работников обоснованна, причем количество обоснованных обращений работников ежегодно снижается. Смеем предположить, что в данном случае не совсем рационально тратятся ресурсы федеральной инспекции труда. Очевидно, что потенциал государственных инспекторов труда расходуется на 2/3 нерационально, т. е. на рассмотрение необоснованных жалоб, включая нецелесообразные затраты на рабочее время, время отдыха и оплату труда государственных инспекторов труда.

Еще раз подчеркнем, что цифры деятельности Роструда показывают, что государственные инспекторы труда вместо профилактики нарушений трудовых прав путем проведения плановых проверок фактически осуществляют роль представителей работников, рассматривая их обращения в огромном количестве. Порой предупреждение нарушений трудовых прав затмевается их пресечением, т. е. рассмотрением жалоб работников. Инспекторы труда не успевают предотвратить нарушения. И тогда становится понятным, почему требуется обеспечить проведение плановых проверок в отношении одного субъекта хозяйственной деятельности только один раз в 28 лет – потому что все рабочее время инспектора занято устранением несоблюдения законодательства по жалобам работников. Конечно, таким образом осуществляется федеральный государственный надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Однако аналогичным образом реализуется надзор Роструда и при плановых проверках и опираться исключительно на реализацию функции надзора, на наш взгляд, не совсем справедливо.

В целях усиления профилактики нарушений трудовых прав работников представляется целесообразным установить приоритет плановых (комплексных) проверок, а внеплановые проверки передать на рассмотрение иным субъектам защиты трудовых прав – профсоюзам, комиссиям по трудовым спорам, юрисдикция которых распространялась бы на нескольких работодателей, и т. д. Это может явиться началом развития системы негосударственного трудового аудита, арбитры которого смогут не только консультировать работников, но и принимать и рассматривать их обращения, при этом не привлекая к административной ответственности работодателей, не создавая административные барьеры при проведении проверок Рострудом. В порядке эксперимента предложенную систему можно внедрить в нескольких субъектах РФ. В дальнейшем возможна полная передача полномочий по рассмотрению жалоб работников на нарушение их трудовых прав перечисленным выше невластным субъектам защиты трудовых прав.

Кроме того, передача прав по рассмотрению жалоб работников невластным субъектам предполагает необходимость делегирования им же и полномочий по предоставлению государственных

услуг в сфере труда (информирование и консультирование), что будет способствовать эффективной реализации государственными инспекторами труда своих непосредственных надзорных функций, поскольку увеличится объем плановых проверок. В таком случае возможен охват имеющимся количеством инспекторов труда значительного числа работодателей, которые не могли быть проверены из-за повышенного объема занятости инспекторов труда реализацией других полномочий. И в этом случае риск-ориентированный подход практически не будет востребован.

#### **Ссылки и примечания:**

1. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-03-00037.
2. Алиева З.А. Деятельность государственных инспекторов труда как способ защиты трудовых прав работников: проблемные вопросы // Юридический вестник ДГУ. 2016. № 3. С. 108–113 ; Бердычевский В.С. Защита трудовых прав работников органами федеральной инспекции труда как форма реализации конституционного принципа свободы труда : монография. Ростов н/Д., 2003. 267 с. ; Карауш С.А., Герасимова О.О. Государственный надзор и контроль за охраной труда в России // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы третьей Всероссийской научно-практической онлайн-конференции с международным участием и элементами научной школы для молодежи. Братск, 2016. С. 196–200 ; Носова Ю.Б. Полномочия федеральной инспекции труда по защите трудовых прав работников // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 19–26 ; Akhmetova L. Child Labor Challenges: Legal Awareness Raising // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. Vol. 7, no. 4. P. 721–725 ; и др.
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : ред. от 1 мая 2017 г. : с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). 29 дек. Ст. 6249.
4. Доклад об осуществлении и эффективности в 2013 г. федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rostrud.ru/upload/Doklad\\_nadzor\\_trud\\_2013.pdf](https://www.rostrud.ru/upload/Doklad_nadzor_trud_2013.pdf) (дата обращения: 13.09.2017) ; Доклад об осуществлении государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rostrud.ru/upload/Doc/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4\\_2016\\_%D0%B4%D0%BB%D1%8F\\_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC.pdf](https://www.rostrud.ru/upload/Doc/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_2016_%D0%B4%D0%BB%D1%8F_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC.pdf) (дата обращения: 13.09.2017).
5. Доклад об осуществлении государственного надзора ...
6. Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : постановление Правительства РФ от 1 сент. 2012 г. № 875 : ред. от 16 февр. 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37. 10 сент. Ст. 4995.
7. Роструд внедряет риск-ориентированные подходы при проведении плановых проверок [Электронный ресурс]. URL: <http://spdemihovo.ru/rostrud-vnedryaet-risk-orientirovannie-podhody-pri-provedenii-planovih-proverok.html> (дата обращения: 02.08.2017).
8. Роструд опубликовал списки работодателей, которых инспекторы будут проверять чаще остальных [Электронный ресурс]. URL: <https://www.buhonline.ru/pub/news/2017/7/12521> (дата обращения: 02.08.2017).