

Сапфилова Аполлинария Александровна

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

Оганесян Виктория Гагиковна

главный юрисконсульт
отдела досудебного урегулирования претензий
ООО СО «ВЕРНА»

Подгорная Алина Вадимовна

магистрант кафедры земельного,
трудового и экологического права
Кубанского государственного
аграрного университета им. И.Т. Трубилина

ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ*

Аннотация:

В настоящей статье рассматриваются вопросы реализации федеральной инспекцией труда своих полномочий в условиях цифровой экономики в период продолжающейся административной реформы. На эффективность деятельности данной государственной структуры влияет ее двойная правовая природа: властные полномочия инспекторов труда направлены на защиту прав работников. В современных реалиях активной цифровизации всех общественных структур, а также в условиях продолжающейся коронавирусной пандемии защита трудовых прав осуществляется в полном объеме, а властные полномочия Роструда ограничены по отношению к поднадзорным объектам запретом на проведение определенных проверок. В связи со сказанным сегодня самым важным направлением деятельности Роструда нам представляется формирование системы электронного надзора на основании результатов проведенного правового эксперимента по внедрению электронного кадрового документооборота. Использование электронной подписи в деятельности Роструда – это первый шаг к внедрению системы электронного надзора, катализатором которого явилась пандемия. Данная система контроля в сфере трудовых отношений станет очередным этапом модернизации деятельности Роструда в условиях цифровой экономики.

Ключевые слова:

надзорная функция государства, электронный документооборот, реализация компетенции, защита трудовых прав.

Sapfirova Apollinariya Aleksandrovna

LL.D, Professor, Head,
Land, Labor,
and Environmental Rights Department,
Kuban State Agrarian University

Oganesyan Victoria Gagikovna

General Counsel,
Pre-Trial Settlement
of Claims Department "VERNA"

Podgornaya Alina Vadimovna

Master's Degree student,
Land, Labor,
and Environmental Rights Department,
Kuban State Agrarian University

POWERS OF THE FEDERAL LABOR INSPECTORATE: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE'S SUPERVISORY FUNCTION IN THE DIGITAL ECONOMY**

Summary:

This paper discusses the implementation of the Federal labor Inspectorate's powers in the digital economy during the ongoing administrative reform. The effectiveness of this state structure is affected by its dual legal nature, such as the power of labor inspectors is aimed at protecting the rights of employees. In the conditions of the digital economy and the presence of a pandemic, labor rights are fully protected, and the power of Rostrud is limited in relation to supervised objects by prohibiting certain inspections. Under current conditions, the most essential activity of Rostrud is the need to form an electronic supervision system based on the results of the ongoing legal experiment on the introduction of electronic personnel document management. The use of an electronic signature in the activities of Rostrud is the first step in the possibility of implementing an electronic surveillance system, which was catalyzed by the pandemic. We believe that electronic supervision will be the next stage of modernization of Rostrud's activities in the digital economy.

Keywords:

supervisory function of the state, electronic document management, implementation of competence, protection of labor rights.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00447.

** Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00447

В современных условиях развития цифровой экономики деятельность органов государственного надзора кардинальным образом меняется. Осуществление ими полномочий происходит в новом, непривычном для них формате – электронном (преимущественно с применением электронных подписей). Также действуют временные запреты на проведение определенных проверок конкретных поднадзорных субъектов, тем самым в настоящий момент ограничена реализация отдельных полномочий органов государственного надзора; кроме того, начала формироваться отчетность о трудовой деятельности работников в электронном виде в соответствии со ст. 66.1 Трудового кодекса РФ [1]: работодателей обязали создать личный кабинет на портале «Работа в России» и размещать там отчетную документацию [2]; создана правовая основа для внедрения электронного кадрового документооборота [3]; наконец, обозначились границы распространения электронного надзора.

Все эти новеллы, надо сказать, реализуются на фоне вялотекущей административной реформы контрольно-надзорных органов, что заставляет по-новому взглянуть на осуществление ими защитной функции государства. Структуры, в полномочиях которых закреплено выявление нарушений прав и их восстановление, вынуждены пересматривать свое отношение к процессу соблюдения законодательства. Внедрение риск-ориентированного подхода при составлении плана работы органов государственного надзора позволило охватить максимальное количество объектов при минимальном количестве должностных лиц, осуществляющих данный надзор.

Принятие в середине 2020 г. Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [4] принципиально изменило подход к реализации органами государственного надзора своих полномочий, сохранив при этом его риск-ориентированность. С 01 января 2021 г. осуществление данными структурами защитной функции государства будет происходить преимущественно с позиций предупреждения нарушений прав, в то время как сейчас превалирует принцип реагирования на уже выявленные факты их несоблюдения. Одно из проявлений профилактики нарушений – формирование огромного количества проверочных листов, что, несомненно, усиливает эффективность соблюдения действующего законодательства.

В описанных условиях возросла значимость деятельности Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), поскольку оформление трудовых отношений, установление разных режимов работы с позиций цифровизации, формирование новых систем оплаты труда – все это направлено на кардинальный пересмотр всей системы документооборота в этой сфере. Учитывая, что развитие цифровой экономики осуществляется настолько стремительно, что просто не позволяет быстро реагировать, научно обосновывая новеллы, разрабатываемые Рострудом, то предпримем попытку проанализировать их с учетом достижений сегодняшнего дня.

Деятельность Роструда неоднократно исследовалась в научной литературе с позиций как административного, так и трудового права [5]. Ученые, подвергая изучению полномочия данной федеральной службы контроля, сходились во мнении об их двойственной правовой природе: с одной стороны, действия инспекторов направлены на защиту трудовых прав работников и контроль за соблюдением работодателями действующего законодательства, а с другой стороны, со стороны представителей Роструда имеет место проявление определенного уровня власти по отношению к работодателям [6].

Эта двойственная правовая природа своеобразно проявляется в реалиях цифровой экономики.

Во-первых, для достижения цели развития и процветания России, формирования условий достойного и эффективного труда и успешного предпринимательства, а также минимизации надзорного воздействия органов государства на работодателей на 2020 г. установлен запрет осуществления плановых надзорных мероприятий в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами малого предпринимательства, и некоммерческих организаций, в которых среднесписочная численность работников не превышает 200 человек за 2019 г., за исключением политических партий и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента [7]. Этот запрет планируется продлить до 31 декабря 2021 г., распространив его только на субъектов малого предпринимательства, исключая некоторые виды надзора, а также все виды деятельности и объекты контроля с риском причинения вреда жизни и здоровью граждан, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [8]. Иными словами, защита трудовых прав работников, для которых работодателями являются субъекты малого предпринимательства, осуществляется в полном объеме, а властные полномочия Роструда, установленные Федеральным законом о защите прав предпринимателей [9], временно ограничены.

Во-вторых, переход Роструда на электронный формат общения с работодателями через портал «Работа в России» (раздел «Работодателям») выявил возможности эффективного взаимодействия органов государственного надзора с организациями, в том числе и в связи с защитой трудовых прав их работников.

Надо отметить, что ранее отчетность работодателей осуществлялась на уровне региона, и единого электронного пункта сбора информации не было. Вся информация в Роструд поступала через субъекты РФ и могла быть принята в бумажной форме. Теперь органы государственного надзора буквально мгновенно «видят» все изменения, происходящие у работодателей: сколько работников переведены на удаленный, дистанционный или иной режим работы, включая неполное рабочее время, какое количество сотрудников уволено, кому не выплачивается заработная плата и т. д.

В последнее время участились случаи, когда работодатели увольняют людей и потом заключают с ними договоры гражданско-правового характера как с самозанятыми для выполнения прежней работы. За 6 месяцев 2020 г. был зарегистрирован 1 млн самозанятых граждан, из которых 400 тысяч сотрудничают со своими бывшими работодателями в новом качестве. Складывается неоднозначная ситуация: с одной стороны, работники платят не 13 % налога от начисленной им заработной платы, а 4–6 % – как самозанятые, но, с другой стороны, на таких граждан не распространяются положения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, что не гарантирует им преимуществ статуса «работник» при наступлении ответственности, в том числе за вред, ими причиненный. Профсоюзы разработали проект закона о внесении изменений в ст. 19.1 Трудового кодекса РФ в части признания трудовыми отношений в указанных выше случаях при наличии 2 или более признаков в соответствии со ст. 15 Трудового кодекса РФ [10].

Нам представляется, что существующая редакция ст. 19.1 Трудового кодекса РФ в полной мере отражает возможность признания трудовыми отношений, возникших на основе гражданско-правовых договоров, а указывать на количество признаков и ставить в зависимость от их числа факт наличия трудовых отношений нецелесообразно, так как результатом станет нарушение действующего законодательства.

При отсутствии трудового спора, когда выдается предписание государственным инспектором труда о порядке восстановления нарушенных прав работника, количество признаков, указанных в ст. 15 Трудового кодекса РФ, не имеет значения, поскольку стороны согласны с наличием трудовых отношений. При этом обратим внимание на то, что предписание государственного инспектора труда носит властный характер как административный акт государственного надзора, который работодателю необходимо выполнить без наличия судебного решения.

При трудовом споре суд всесторонне исследует доказательства по делу согласно Гражданско-процессуальному кодексу РФ, руководствуясь принципами независимости и объективности, и самостоятельно решает, какие признаки указывают на наличие или отсутствие трудовых отношений.

В-третьих, органы государственного надзора стали проводить проверки только в дистанционной форме с использованием средств аудио- и видеоконференцсвязи, за исключением строго определенных случаев выезда на место нарушения прав [11]. Цифровизация, с одной стороны, направлена на облегчение выполнения функций государственного надзора, но, с другой стороны, может стать непосильным бременем для должностных лиц органов государства, его осуществляющих. Однако дистанционные проверки органов государственного надзора – это эффективный выход из создавшейся ситуации на фоне продолжающейся пандемии. Можно быстро и качественно осуществить мониторинг деятельности самых отдаленных работодателей на предмет соблюдения ими трудового законодательства, не контактируя с ними. При всем этом электронный формат общения государственных инспекторов труда с представителями предприятий, а также заполнение проверочных листов с огромным количеством вопросов занимают много служебного (рабочего) времени, значительно увеличивая его на каждую проверку. Ситуация сглаживается двумя факторами:

1) риск-ориентированным подходом, позволяющим не проводить плановые надзорные мероприятия в отношении значительного числа работодателей,

2) пандемией, в целях нераспространения которой плановые надзорные проверки были исключены в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства, а также некоммерческих организаций, численность коллектива которых не превышает 200 человек за 2019 г. (не принимаются во внимание политические партии и некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента) [12].

В-четвертых, органами государственного надзора стали использоваться электронные подписи. Работодатели, сдавая отчетность на портале «Работа в России», заверяют ее усиленной квалифицированной подписью, а работники пользуются простой электронной подписью, активируемой через портал «Госуслуги».

Последним фактором было спровоцировано проведение правового эксперимента, касающегося ведения работодателями электронного кадрового документооборота [13]. Само это исследо-

вание условно можно считать следующим шагом по цифровизации деятельности органов государственного надзора. Эксперимент рассчитан, прежде всего, на внедрение цифровой формы трудового договора и других документов, которыми пользуются специалисты по кадрам в своей повседневной деятельности. Наличие электронного кадрового документооборота у работодателей позволит не только исключить его бумажный вариант, что в свою очередь оптимизирует организационную и финансовую нагрузку на кадровую и бухгалтерскую службы работодателя, но и обеспечит органам государственного надзора возможность дистанционной реализации их полномочий при условии получения доступа (электронного ключа) к документам работодателя.

Думается, что это первые, но очень перспективные шаги по внедрению системы электронного надзора в нашей стране, то есть по реализации основного направления надзорной деятельности Роструда. Ускоряющим фактором для активной цифровизации деятельности государственных инспекторов труда, а также для введения электронного надзора стала пандемия.

Однако почву для развития системы дистанционного контроля подготовил целый комплекс событий, которые условно нами подразделяются на внешние и внутренние по отношению к деятельности Роструда. К числу первых, например, можно отнести утверждение Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., в которой основной упор делается на развитии цифровой экономики [14], а также разработку паспорта национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [15], явившегося основанием для принятия нормативных правовых актов о цифровизации.

Другие факторы отчасти были обозначены еще в Концепции развития Роструда [16]: появление сервиса «Онлайн инспекция», разработка и утверждение форм проверочных листов, использование электронных подписей, активное развитие портала «Работа в России», заставившее регистрироваться на нем работодателей для предоставления необходимых Роструду сведений о работниках, и, наконец, проводимый эксперимент по внедрению электронного кадрового документооборота. Иными словами, формирующаяся цифровая форма реализации надзорной функции Рострудом в виде электронного надзора является логичным этапом модернизации его деятельности не только в целях исключения лишней административной нагрузки на работодателей, но и для эффективности защиты трудовых прав работников.

С помощью системы сервисов электронного кадрового документооборота государственные инспекторы труда будут осуществлять надзорные полномочия, минимизируя контакт с администрацией предприятий, не «отвлекая» сотрудников от работы. Думается, что в условиях цифровой экономики за этим способом деятельности органов государственного надзора будущее в реализации их надзорных функций. Электронная форма кадрового документооборота позволит оптимизировать многие направления работы кадровых служб, исключив некоторые ненужные, дублирующие друг друга, действия, что положительно отразится на содержании надзорной функции Роструда, которая зависит от числа кадровых операций, и значительно снизит административное и финансовое бремя работодателей. Причем финансовое бремя – это не только обеспечение полномочий по выплате заработной платы и содержанию имущества, но и выплата административных штрафов за нарушение трудовых прав работников. Оптимизируя оформление трудового процесса, работодатель с помощью электронного кадрового документооборота значительно уменьшит риск быть привлеченным к административной ответственности государственным инспектором труда, поскольку уменьшится сама возможность нарушения трудовых прав работников.

Ссылки:

1. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде : федеральный закон от 16.12.2019 №439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 51 (часть I). Ст. 7491.
2. О внесении изменений в приложения № 1–8 к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 1207 “О проведении оперативного мониторинга высвобождения и неполной занятости работников, а также численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости” : приказ Минтруда России от 24.03.2020 № 152 [Электронный ресурс] // Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/orders/1400> (дата обращения: 16.11.2020).
3. О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой : федеральный закон от 24.04.2020 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 17. Ст. 2700.
4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
5. Адриановская Т.Л. Административная ответственность за нарушения трудового законодательства // Теория и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 118–120 ; Бердычевский В.С. Защита трудовых прав работников органами федеральной инспекции труда как форма реализации конституционного принципа свободы труда. Ростов-н/Д, 2003. 267 с. ; Герасимова Е. Надзор, защита прав и свобод, разрешение разногласий: полномочия федеральной инспекции труда // Кадровик. 2016. № 1. С. 47–55 ; Крекова М.А., Пересторонина В.С. Проблемы достижения эффективности работы государственных инспекций труда: вопросы теории и правоприменения // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2013. № 8 (79). С. 279–282 ; Кудрин А.С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 46–49 ; Лютыч В.С., Попов В.А. К вопросу о структуре государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации и ее месте в федеральной инспекции труда //

- Правоприменительная деятельность: история и современность. Псков, 2017. С. 115–119; Носова Ю.Б. Обжалование предписаний федеральной инспекции труда: гражданское или административное судопроизводство // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 18–23; Sapfirova A.A., Volkova V.V., Petrushkina A.V. Federal Labor Inspectorate Principles Of Activity: Certain Aspects Of Their Implementation // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6, no. 2 S4. С. 9–12. <https://doi.org/10.5901/mjss.2015.v6n2s4p9>.
6. Сапфинова А.А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда. М., 2016. 144 с.
 7. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060044> (дата обращения: 17.11.2020).
 8. Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, утв. Президентом РФ 24.10.2020 [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/79/events/64273> (дата обращения: 17.11.2020).
 9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 №294-ФЗ : федеральный закон // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.
 10. Информация Федерации независимых профсоюзов России от 21.10.2020 года «Необходимо признавать трудовыми отношения с трудящимися в незащищенных формах занятости» [Электронный ресурс] // Федерации независимых профсоюзов России. URL: <http://www.fnpr.ru/n/241/20419.html> (дата обращения: 17.11.2020).
 11. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора)...
 12. Там же.
 13. О проведении эксперимента по использованию электронных документов...
 14. Указ Президента РФ от 09.05.2017 №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 17.11.2020).
 15. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» : паспорт национального проекта, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/pasport-natsionalnogo-proekta-natsionalnaja-programma-tsifrovaja-ekonomika-rossiiskoi-federatsii/> (дата обращения: 17.11.2020).
 16. Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы) : распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 №1028-п // Труд-эксперт. Управление. URL: <https://trudcontrol.ru/press/law/23152/rasporyazhenie-pravitelstva-ot-05-06-2015-1028-p-ob-utverzhdenii-konceptii-povisheniya-effektivnosti-obespecheniya-sobludeniya-trudovogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 17.11.2020).

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна
Переводчик: Кочетова Дарья Андреевна